



**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNÁNDEZ**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS DE ORIHUELA  
GRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

**TRABAJO FIN DE GRADO**  
ESTUDIO DE LA LEY 27/2013 DE 27 DE ABRIL DE  
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS  
ADMINISTRACIONES LOCALES

CURSO ACADÉMICO 2016/2017

**ALUMNO:** JOSÉ LUIS MURCIA LÓPEZ

**TUTORES:**

MARIA AMPARO CALABUIG PUIG

JOSÉ AGUSTIN GILABERT ORTEGA

ADRIÁN BALLESTER ESPINOSA

## **RESUMEN**

El presente trabajo consiste en un estudio pormenorizado de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales, por la que se reforma la ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. De la misma han derivado cambios de trascendencia que lógicamente han recaído en el ámbito más cercano a la ciudadanía, y por lo tanto en nuestro día a día.

A través de las siguientes páginas pretendemos reflexionar sobre los motivos de dicha reforma, llevada a cabo en un contexto de grave crisis económica y sistémica iniciada en 2008, para después analizar los cambios y sus correspondientes consecuencias. El cierre del mismo consiste en una serie de reflexiones finales en las que queda patente el difícil encaje de la estabilidad presupuestaria, de la racionalización y de la sostenibilidad, pilares básicos de la reforma objeto de estudio, en el principio de autonomía local reconocido en el artículo 140 de la Constitución española.

## **PALABRAS CLAVE**

Estabilidad Presupuestaria, Sostenibilidad Económica, Diputaciones, Doble Competencias, Desequilibrio Financiero, Costes Efectivos, Eficiencia, Recursos Públicos.

## **SUMMARY**

The present work consists of a detailed study of the Law 27/2013 of Rationalization and Sustainability of the Local Administrations, by which the law 7/1985 regulating the Bases of the Local Regime of 1985 is reformed. Significant changes have emerged from the new law, that logically have fallen in the area closest to the citizenship, and therefore in our day to day.

Through the following pages we intend to reflect on the reasons for this reform, carried out in a context of serious economic and systemic crisis initiated in 2008, and then analyze the changes and their corresponding consequences. We finish with a series of final reflections in which it is clear the difficulty to achieve budgetary stability, rationalization and sustainability, basic pillars of the reform under study, in the principle of local autonomy recognized in the article 140 of the Spanish Constitution.

### **KEYWORDS**

Budget Stability, Economic Sustainability, Provincial Government, Double Competences, Financial Imbalance, Effective Costs, Efficiency, Public Resources.

# ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>5-7</b>
<b>II.</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>Metodología .....</b>	<b>7-8</b>
<b>IV.</b>	<b>Estado de la Cuestión.....</b>	<b>8-11</b>
<b>V.</b>	<b>Marco Normativo.</b>	
<b>1.</b>	<b>Marco Constitucional.....</b>	<b>11-17</b>
<b>2.</b>	<b>Marco Legal. La ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.....</b>	<b>17-20</b>
<b>3.</b>	<b>Marco Competencial.</b>	
<b>3.1.</b>	<b>Determinación de competencias en la ley de racionalización y sostenibilidad administración local.....</b>	<b>20-28</b>
<b>3.2.</b>	<b>Competencias sociales.....</b>	<b>28-35</b>
<b>3.3.</b>	<b>Una administración una competencia.....</b>	<b>35-39</b>
<b>VI.</b>	<b>Régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales....</b>	<b>40-47</b>
<b>VII.</b>	<b>Coste efectivo de los servicios de las entidades locales.....</b>	<b>48-53</b>
<b>VIII.</b>	<b>La diputación en la LRSAL.....</b>	<b>54-60</b>
<b>IX.</b>	<b>Reflexiones y Propuestas.....</b>	<b>61-67</b>
<b>X.</b>	<b>Fuentes consultadas.....</b>	<b>68-69</b>

# I. INTRODUCCIÓN.

Cada ciudadano español, ejerce el derecho a voto, como se determina en el artículo 23 de la Constitución Española<sup>1</sup>, tanto en las elecciones municipales, autonómicas, nacionales como europeas, consumando un acto que materializa la legitimación de un grupo reducido de representantes para la toma de decisiones democráticas. Al resultar fácticamente imposible disponer de una asamblea donde todos participemos y expongamos nuestra opinión, como se hacía en la antigua Grecia y Roma<sup>2</sup>. Delegamos esa participación en la toma de decisiones en un grupo determinado de representantes. En esta lógica se basa nuestra actual democracia representativa. Con sus defectos y sus virtudes la democracia, y concretamente este tipo por ser el más extendido, “*es el menos malo de los sistemas políticos*” (Winston Churchill).

Dentro del sistema multinivel de representación política, compuesto por el ámbito nacional, autonómico y municipal, el que corresponde a nuestros representantes a nivel municipal, sería el más bajo, el nivel cuyas actuaciones tendrán un impacto más intenso y directo en el día a día de la ciudadanía. Asimismo será el nivel en el que recae el peso de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales<sup>34</sup>, norma que será el objeto del presente trabajo.

Para poder llegar a apreciar el grado de importancia que puede tener la LRSAL, vamos a hablar de una situación que se puede podría producir en algún municipio de España. Todos los ciudadanos presuponemos que los representantes elegidos por mediación de un voto, van a realizar esa función buscando el interés general de la sociedad y porque no decirlo, el nuestro propio. Pero sorpresa la nuestra, cuando comprobamos que ese representante elegido por nosotros, no se comportan como esperábamos, no se dedican a ser unos gestores eficientes y eficaces, se dedican a materializar políticas sin una sostenibilidad financiera, que lo único que consiguen es un incremento del

---

<sup>1</sup> Artículo 23. 1. “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*”. (Título I. De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo segundo. Derechos y libertades, Sección 1.ª De los derechos fundamentales y de las libertades públicas).

<sup>2</sup> Salvando las distancias, pues resulta importante atender a lo acotado del concepto ciudadano en los correspondientes momentos históricos.

<sup>3</sup> En adelante LRSAL.

<sup>4</sup> Publicada en el «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473. Texto completo disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756) (fecha de consulta 18 de julio de 2017).

endeudamiento del municipio que termina recayendo en los vecinos empadronados, mediante el pago de impuestos.

Ante esta situación que se nos plantea nuestra única solución es, cuando finalicen los cuatro años de la legislatura para la que han sido elegidos, y se vuelvan a presentar para ejercer nuevamente el cargo de representantes de la sociedad, no volvamos a votarles y en consecuencia no consigan alcanzar de nuevo un puesto en la toma de decisiones a nivel municipal. Pero, solemos pensar que es un periodo de tiempo muy largo, para poder neutralizar las acciones de esos políticos, y cuando pasen esos cuatro años, podrían haber realizado una gran cantidad de desajustes en el municipio, que luego sea más difícil de solucionar.

Imaginamos que dejamos una gran libertad de acción a los políticos, y al mismo tiempo, poca responsabilidad por su parte, porque cuando abandonan sus cargos institucionales y han sido malos gestores, no tienen ninguna repercusión futura por esas acciones, siempre y cuando no haya ido acompañada de acciones que se podrían catalogar como fuera de la legalidad vigente.

Podemos responsabilizar de la situación de las administraciones locales a aquellos que, precisamente, debían dedicarse a gestionar adecuadamente los ayuntamientos. Pero del mismo modo podemos señalar a aquellos ciudadanos que buscando sus intereses propios han sido los que han perpetuado a esos políticos ineficaces, porque esos políticos no continúan en el cargo sino es por el apoyo de los ciudadanos.

“El hombre es un ser social por naturaleza” es una frase del filósofo Aristóteles. Nacemos con la característica social por naturaleza y la vamos desarrollando a lo largo de nuestra vida, ya que necesitamos de los otros para sobrevivir. Y dentro de esa sociedad para que pueda existir una convivencia en paz se utilizan las leyes, esas mismas leyes determinarán como se van a llevar a cabo las relaciones entre los miembros de esas sociedades.

El objetivo último del presente trabajo es el análisis de la ley 27/2013, para conocer y entender sus modificaciones y repercusiones. Y pensamos que es importante porque como he dicho anteriormente, los hombres somos seres sociales que necesitamos vivir en sociedad y para poder tener una convivencia en paz necesitamos leyes y no

solamente aprobarlas sino conocerlas y por mediación del siguiente trabajo buscamos eso, conocer la ley.

## **II. OBJETIVOS.**

Una parte importante del trabajo fin de grado y muy necesaria, es establecer y aclarar desde el principio cuales van a ser los objetivos a conseguir.

El objeto de estudio principal es la 27/2013, de 27 de diciembre, la LRSAL. Y respecto a la misma queremos llevar a cabo un análisis de las modificaciones que introduce, además de intentar medir sus repercusiones y el nivel de consecución de los objetivos expuestos en su preámbulo:

1. La clarificación de las competencias municipales, para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones, de forma que se haga efectivo el principio de una administración una competencia.
2. La racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
3. Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Después de conocer las nuevas modificaciones de la LRSAL, pretendemos entender si se van a poder llegar a cumplir los objetivos determinados en el preámbulo.

En definitiva pretendemos aplicar los conocimientos adquiridos durante el Grado de Ciencias Políticas y Gestión Pública, a la investigación y análisis de una cuestión específica, conocimientos tanto de contenido o sustantivos como metodológicos o de investigación.

## **III. METODOLOGÍA**

La metodología empleada para la realización de este estudio de caso consistirá en una revisión bibliográfica sobre la materia junto con un análisis (cuantitativo y cualitativo) de los datos relativos al fenómeno objeto de análisis. Además de una recopilación de la legislación correspondiente, desde una perspectiva multinivel. Todo ello con el objetivo

de elaborar el marco teórico necesario para llevar a cabo de forma seria y adecuada una investigación de la magnitud de un Trabajo Final de Grado.

#### **IV. ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

Con el siguiente apartado lo que pretendemos es entender cuál es el punto de partida para comprender la reforma de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985<sup>5</sup>.

Hay dos actuaciones que terminan por influir para que se lleve a cabo la aprobación de la LRSAL, una de ellas es la reforma de la Constitución, en su artículo 135<sup>6</sup>, que fue aprobado en el congreso de los diputados el 2 de septiembre de 2011, con 316 votos a favor y 5 en contra, el 10% restante de diputados no asistió. Y la otras es la aprobación de la Ley 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera<sup>7</sup>.

En 2011 la coyuntura económica en España era muy complicada, podemos verlo en los niveles que adquirió la prima de riesgo<sup>8</sup>, que consiste en la diferencia entre la rentabilidad del bono Español a 10 años y el bono Alemán a 10 años. Cuanto mayor es el riesgo de que un país pueda devolver lo prestado, más deberá remunerar este a los inversores para que adquieran su deuda, en este contexto la prima de riesgo española llegó a posicionarse a 410 puntos. Para que nos hagamos una idea, actualmente en una situación donde ya no hay un gran peligro que España pueda hacer frente al pago de su deuda, la prima de riesgo está situada en 140 puntos (abril 2017).

El hecho de que este diferencial cada vez fuera mayor, obligó a la Unión Europea a ofrecerse a rescatar la economía Española, a lo que se negó el entonces Presidente del gobierno, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero<sup>9</sup>. La negativa a un rescate global

---

<sup>5</sup> Publicada en el «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985, páginas 8945 a 8964. Texto disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392> (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

<sup>6</sup> Núñez, Maribel., “El artículo 135 de la Constitución da prioridad total al pago de la deuda”, ABC, 26 de noviembre de 2014. Texto completo en: <http://www.abc.es/espana/20141126/abci-reforma-constitucion-importancia-201411252151.html> (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

<sup>7</sup> Publicada en el «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012, páginas 32653 a 32675. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730> (fecha de consulta 18 de julio de 2017).

<sup>8</sup> Información extraída del Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FR.INR.RISK> (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

<sup>9</sup> Sanz, Gabriel., “Zapatero revela que resistió tres intentos de rescate a España”, en ABC, 16 de noviembre de 2011. Texto completo disponible en: <http://www.abc.es/espana/20131126/abci-zapatero-solbes-201311261014.html> (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

de España, tal y como le había pasado antes a Grecia, Portugal o Irlanda, supuso, sin embargo una reforma de la Constitución, en concreto el artículo 135. Desde entonces, como dicta dicho artículo *“todas las Administraciones Públicas tienen que actuar aplicando el principio de estabilidad presupuestaria”*<sup>10</sup>.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas<sup>11</sup> no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea, mientras que los ayuntamientos no podrán tener déficit, e incluso deberán perseguir el superávit. Pero llegados a este punto podría generarse un conflicto pues la finalidad de las administraciones, es utilizar el dinero recaudado en los impuestos en beneficio de la sociedad, no tienen por qué dedicarse a ahorrar, sino a prestar el mejor servicio.

Además de estas novedades, en materia de adecuación absoluta de los gastos a la estabilidad presupuestaria, el pago de la deuda por parte de todas las Administraciones Españolas será la prioridad absoluta en materia de gasto.

Estos créditos, no podrán ser objeto de modificaciones mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

En relación con la deuda, la modificación del artículo 135 de la CE estableció también que no se pueden rebasar los topes que fije la Unión Europea en cada momento. Los topes de déficit y deuda solo podrán superarse en caso de catástrofe natural, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del estado.

Las CCAA, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el artículo 135, adoptaran las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Como podemos comprobar con la reforma del artículo 135 de la Constitución se instaura la estabilidad presupuestaria como principio rector de las administraciones públicas. A consecuencia de ello se aprobó la Ley 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual exige una nueva adaptación de la norma básica en materia de administración local, para la adecuada aplicación de los

---

<sup>10</sup> Análisis del Texto previo y posterior a la reforma disponible en “El artículo 135 de la Constitución, antes y después de la reforma de 2011”, en EL País, 24 de noviembre de 2014, [https://politica.elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910\\_452980.html](https://politica.elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910_452980.html) (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

<sup>11</sup> En adelante también CCAA.

principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Es cierto, que desde un punto de vista formal como material, se venía demandando desde hace tiempo una reforma de la legislación básica de régimen local, con el fin de adaptar, el nivel local de gobierno, a un entorno político, económico y social muy distinto y alejado del existente en la década de los ochenta cuando se aprueba la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local<sup>12</sup>.

Durante todo el trabajo, los principios mencionados anteriormente serán los pilares en los que nos vamos a apoyar para entender el desarrollo de la LRSAL. Como hemos dicho anteriormente los principios dictados por la ley 2/2012, que se desarrollan a consecuencia de la reforma del artículo 135 de la CE, obligan a cambiar los procedimientos existentes en las administraciones locales, que estaban desarrollados por la ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, la nueva ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de las Administración Local lo que viene a generar es la modificación de la LBRL.

A partir de este texto legislativo y desde los primeros borradores y anteproyectos de la ley 27/2013, el gobierno no ha escondido que el eje fundamental sobre el cual pivotará el régimen local durante los próximos años pasa a ser la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Haciendas Locales, haciendo mucho más hincapié en esta última que en la primera, y asumiendo una merma de la autonomía local constitucionalizada. Pero aun así, la LRSAL se parece muy poco a las primeras propuestas lanzadas por el gobierno.

En opinión del profesor de derecho administrativo de la Universidad de Valencia, Andrés Boix Palop,<sup>13</sup>, es curioso conocer algunos de los apartados que finalmente no fueron aprobados como: la supresión imperativa de entidades locales menores, o entidades locales de tamaño superior al municipio e inferior a la provincia de tipo colaborativo o asociativo, el establecimiento de procesos de fusión forzosa de los

---

<sup>12</sup> En adelante LBRL.

<sup>13</sup> Boix Palop, Andrés., “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales”, en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, enero 2014, pp. 1-14. Texto completo disponible en: <http://roderic.uv.es/handle/10550/54863> (fecha de consulta 18 de julio de 2017).

municipios más pequeños y con problemas para gestionar correctamente ciertos servicios, e incluso la previsión de que las diputaciones provinciales pudieran a partir de la constatación de la ineficiencia en la prestación de ciertos servicios (medida a través de un difuso coste estándar) asumir directamente de forma masiva e imperativa, la gestión de muchos servicios públicos locales de municipios de menos de 20.000 habitantes. Todas estas propuestas iniciales han dejado su reflejo en la norma finalmente aprobada, pero ahora se les imprime un carácter más voluntario para su puesta en práctica, dejando al margen su imposición imperativa, que si se contenía en los borradores previos.

Como podemos comprobar la idea primera de la ley tenía un mayor carácter restrictivo y de control hacia los municipios, pero conforme avanzaron las negociaciones para su aprobación se fue flexibilizando.



## V. MARCO NORMATIVO

### 1-. Marco constitucional.

Con el siguiente apartado queremos dar a conocer las referencias a las entidades locales en el texto constitucional, siendo ellas la columna vertebral de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales.

La Constitución Española en su título VIII, de la organización territorial del estado en su capítulo II de la administración local, nos garantiza: la autonomía de los Municipios que gozaran de personalidad jurídica plena (artículo 140<sup>14</sup>), define a la provincia como agrupación de municipios (artículo 141<sup>15</sup>) y señala que las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones (artículo 142<sup>16</sup>).

Las administraciones locales ya tenía una ley que las desarrollaba, que es la LRBL, pero a consecuencia de la reforma de la constitución, concretamente su artículo 135, y las modificaciones que se produjeron, se tiene que llevar a cabo la reforma de la misma.

La mencionada reforma de la Constitución obligó a llevar cabo la aprobación de una nueva ley que regulara a las administraciones locales, porque los compromisos que se aceptaban no estaban reflejados en la LBRL.

Como podemos ver la constitución ha tenido una influencia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales, vamos a comenzar con el estudio de los artículos de la Constitución.

---

<sup>14</sup> Artículo 140 de la CE: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

<sup>15</sup> Artículo 141 de la CE: “1.La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. 2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos”.

<sup>16</sup> Artículo 142 de la CE: “La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

En primer lugar hablaremos del artículo 135, y de su antes y después:

*1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.*

*2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.*

En el artículo anterior podemos ver que tanto para la emisión de deuda como para contraer crédito, el gobierno necesita de la autorización de una ley, por lo tanto requiere del apoyo de una mayoría parlamentaria para su aprobación. Ante este hecho si nos movemos en el contexto de un gobierno en mayoría absoluta, no le sería muy difícil el poder emitir más deuda. Otro panorama se nos plantea ante la presente situación de mayor fragmentación política en el parlamento, y por lo tanto de gobiernos en minoría.

Pero para ejercer un contrapeso a las posibles actuaciones que pueda llevar a cabo un gobierno, estaría el apartado 2, que determina que el crédito necesario para pagar la deuda adquirida por el gobierno será siempre incluidos en los gastos del presupuesto general y no podrán ser objeto de enmienda o modificación. Se trata de un mecanismo para garantizar el pago de la deuda contraída, pero, ¿Y si en el presupuesto general del estado no hubiera suficiente crédito para el pago de esa deuda?, ¿Qué es lo que ocurrirá?, que no se realizara el pago, la partida presupuestaria para ese pago está determinada, pero, como no tiene liquidez no se puede hacer frente al mismo, sería un gasto que se debería de satisfacer con el presupuesto del siguiente año.

Ya hemos hablado del anterior artículo, pero para ver la diferencia veamos ahora la nueva redacción del artículo 135:

*1. Todas las Administraciones Públicas adecuaran sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

*2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una Ley Orgánica fijara el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

*La actual situación económica y financiera no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución.*

*3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizadas por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

*5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

*a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

*b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

*c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

*6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*

Como podemos ver en la nueva redacción hay unos cambios notorios, por ejemplo, el hecho que se mencione el principio de estabilidad presupuestaria, que se podría definir como: *el número de ingresos y gastos sean los mismos*<sup>17</sup>. Entonces la deuda pública no

---

<sup>17</sup> Como se determina en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Texto completo disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/30/pdfs/BOE-A-2012-5730.pdf> (fecha de consulta 21 de julio de 2017).

la utilizamos, porque solamente vamos a gastar del dinero que disponemos, esto es un error desde la perspectiva de un sistema capitalista, que es en el que nos encontramos, porque en el mismo las personas, empresas y administraciones públicas deben de hacer frente a unos gastos elevados, que a corto plazo no se dispone, y la forma de obtener ese dinero es por mediación de una financiación, que en nuestro caso concreto, el de las Administraciones Públicas, se obtiene por mediación de la emisión de deuda pública.

Por ejemplo, una administración local que es la encargada de prestar el servicio de alumbrado público, quiere instalar un numero de bombillas led, y no dispone del dinero a corto plazo para hacer frente al gasto, necesariamente deberá pedir financiación, la administración lo que deberá de tener en cuenta es que la cuota que debe pagar para el préstamo, pueda satisfacerla con los ingreso que dispone anualmente.

Significativo también es el punto dos, el estado y las CCAA tendrán un déficit estructural máximo, no podrán superarlo, ese límite lo establecerá la Unión Europea, algo que en el anterior artículo no se mencionaba nada. Mostrando por lo tanto un clara dependencia respecto a la Unión Europea.

En el punto tres se dice muy claramente que el pago de los intereses y capital de la deuda pública están incluidos en los gastos de los presupuestos pero aquí es donde viene la diferencia, *su pago gozará de prioridad absoluta*, se está dando una prioridad, para poder dar una razón de esta exigencia. Al respecto habría que situarse en el contexto económico cuando en el que se enmarcó la reforma, el cual para poder conseguir financiación era necesario tener unas garantías, y esas garantías pasaban por la exigencia de dar prioridad al pago de la deuda adquirida.

Continuamos con el estudio de otro artículo, dentro de la constitución se hace una defensa de la autonomía de los municipios, lo podemos comprobar en el artículo 140 de la CE que dice:

*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozaran de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.*

Dentro de los detractores de la ley, se defienden posturas donde dicen que con la nueva LRSAL se está vulnerando la autonomía municipal determinada en la Constitución<sup>18</sup>, al final del trabajo en las conclusiones se podrá determinar el grado de aceptación de las posturas anteriores.

Como dijo el Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Almería, Iñigo Del Guayo Castilleja, La fisonomía del sector público económico local presenta dos principales rasgos: los servicios públicos y las actividades económicas que formalmente nos resultan referibles al concepto estricto de servicios públicos<sup>19</sup>.

Es la fisonomía que se deriva del art. 128.2 CE, se dicen tres cosas: en primer lugar, que los poderes públicos están habilitados para intervenir en la economía; en segundo lugar, que la ley puede reservar al sector público recursos o servicios esenciales; en tercer lugar que el poder público puede intervenir en las empresas cuando lo exija el interés general.

De aquí se derivan las dos grandes modalidades que pueden revestir la actividad pública económica: una en ámbitos no publicados<sup>20</sup> donde el sector público debe concurrir como un agente más del mercado de que se trate y otra relativa a la intervención en ámbitos reservados del sector público (servicios públicos).

Esas dos modalidades se cumplen también en la esfera local. En primer lugar, las entidades locales son titulares de determinados servicios públicos que la ley ha reservado a su favor. En la organización de tales servicios gozan, las entidades locales, de libertad –con algunos límites en determinados casos- para gestionarlos directamente (con exclusión de las empresas particulares) o para contratar la gestión con terceros.

---

<sup>18</sup> Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 861-862.

<sup>19</sup> Del Guayo Castilleja, Iñigo., “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales”, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva Época, nº 2, 2014, p. 5. Texto completo en: <file:///C:/Users/mcalabuig/Downloads/10190-13947-1-PB.pdf> (fecha de consulta 21 de julio de 2017).

<sup>20</sup> Ámbitos no publicados: hace mención a que los servicios públicos actuaran en ámbitos privados, como se determina en Del Guayo Castilleja, Iñigo., “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales”, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva Época, nº 2, 2014, p. 5. Texto completo en: <file:///C:/Users/mcalabuig/Downloads/10190-13947-1-PB.pdf> (fecha de consulta 21 de julio de 2017).

En segundo lugar, las entidades locales pueden intervenir en la economía (en sectores no publicados a su favor), mediante, por ejemplo, la constitución de empresas públicas para el desempeño de cuantas actividades y servicios reputen las entidades locales convenientes u oportunas – y así lo acrediten- con objeto de satisfacer las necesidades de los vecinos y que se designan, a veces, como servicios económicos para distinguirlos de los servicios públicos en sentido estricto. En esta segunda modalidad, las entidades locales no excluyen a los particulares del funcionamiento en el sector de que se trate ni pueden gozar de privilegio alguno.

## **2.-Marco Legal. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

Para entender o justificar el desarrollo de la LRSAL, he hablado de dos modificaciones que se llevaron a cabo en la legislación española a partir del año 2011, una de ellas fue la reforma de la constitución en su artículo 135 y la otra es la ley orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que como podemos comprobar se ha ido desarrollando progresivamente, como si se hubiera determinado una ruta de acción entre las normas dicha que tienen como último resultado la LRSAL, pero antes de pasar a estudiar la ley que es la que da sentido al siguiente trabajo, vamos a conocer un poco de uno de los escalones que ha habido que subir.

Comencemos por hablar de estabilidad presupuestaria, en la presente ley en el artículo 3.2 dice: *se entenderá por estabilidad presupuestaria de las administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural*<sup>21</sup>. La misma es necesaria para crear oportunidades a los emprendedores, garantizar el bienestar de los ciudadanos y ofrecer una perspectiva de futuro más prospera, justa y solidaria. Y con la consecución de la siguiente ley conseguiremos una financiación para el sector público, y en consecuencia

---

<sup>21</sup>Artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera completo: Principio de estabilidad presupuestaria: 3.1. La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. 3.2. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural. 3.3. En relación con los sujetos a los que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley se entenderá por estabilidad presupuestaria la posición de equilibrio financiero.

los inversores tendrán la seguridad que la economía española crecerá y atenderá a los compromisos adquiridos.

A partir de la crisis económica de 2008, que tuvo un alcance mundial, y produjo un aumento desorbitado de la tasa de desempleo, teniendo España una de las tasa más altas de desempleo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos<sup>22</sup>, este hecho produjo un fuerte deterioro de las finanzas públicas para hacer frente a las necesidades sociales, como también produjo una reducción de la recaudación fiscal a consecuencia de la situación económica. Esta situación obliga a intentar recuperar la senda del equilibrio presupuestario y cumplir con los compromisos de España con la Unión Europea.

La crisis económica puso de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria, en el marco de esa Ley se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Publicas, con un 11,2 por ciento del producto interior bruto en 2009 España ha obtenido en 2016 el mayor déficit público de entre sus pares Europeos, llegando al 4,3%, según fuentes de la oficina de estadística Eurostat, siendo menor al obtenido en 2009<sup>23</sup>.

Ante la situación descrita de España y las tensiones financieras en los mercados Europeos, se puso de manifiesto la fragilidad del entramado institucional de la Unión Europea y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica común, esta situación exigía aplicar un política económica contundente basada en dos ejes complementarios que se refuerzan: la consolidación fiscal, es decir, la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública, llevado a cabo con las reformas estructurales.

En consecuencia los tres objetivos que quiere conseguir la Ley son:

- i. Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Publicas.
- ii. Fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y

---

<sup>22</sup> En adelante OCDE. Fundada en 1961, la OCDE agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Más información disponible en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> (fecha de consulta 18 de julio de 2017).

<sup>23</sup> Información extraída de [https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics\\_es](https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics_es) (fecha de consulta 22 de julio de 2017).

- iii. Reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria.

A diferencia de la normativa anterior, la ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social. Esto mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas.

Pero no todo pueden ser beneficios y como dice la profesora Rosario Tur Ausina<sup>24</sup> “las entidades locales se someten a una tutela financiera potencialmente contrademocrática como la posibilidad de asunción por las Juntas de Gobierno Local de las competencias pertenecientes al pleno, para evitar el bloqueo político de los presupuestos y la disolución de ayuntamientos incumplidores en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL y 26 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril) o la inhabilitación de cargos públicos por incumplir normas de sostenibilidad financiera, por gestión grave y dañosa de interés e incumplimiento de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública”

La presente ley consta de 32 artículos, 3 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria y 7 finales, y se estructura en seis capítulos.

Para finalizar y conseguir tener una imagen del fin que quiere obtener la siguiente ley, voy a hablar de los principios rectores de la ley orgánica 2/2012, hay cuatro principios generales ya previstos en la ley anterior que sería el principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Con la siguiente ley se determinan tres nuevos principios rectores que serían:

*El principio de sostenibilidad financiera:* que quiere decir que las administraciones públicas podrán sufragar los gastos presentes y futuros con los ingresos que generen,

---

<sup>24</sup> Ruiz-Rico Ruiz, Catalina; “Los ayuntamientos ante la regeneración democrática tras la reforma de la administración local”, en la obra colectiva Tur Ausina, Rosario (dir); Calabuig Puig, María Amparo; Sanjuán Andrés, Francisco Javier (Coord.), *Podere públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson, Madrid, 2016, p. 269.

quiere decir que aceptaran los límites de déficit y deuda pública establecidos por la ley 2/2012 y los determinados en normativa europea.

*El principio de responsabilidad:* determina que las administraciones públicas que incumplan las obligaciones contenidas en esta ley orgánica, así como las que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España, asumirán su parte imputable de responsabilidad que de tal incumplimiento se hubiese derivado, como así lo determina el artículo 8 de la presente ley.

Y por último *el principio de lealtad institucional*, que tiene por objeto adecuar las actuaciones de las Administraciones Públicas ponderando la totalidad de los intereses públicos implicados, sin perjuicio de respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada Administración Pública tenga asignadas.

### **3-. Marco Competencial.**

#### **3.1. Determinación de competencias en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales.**

Después de ver las dos leyes que han influido en la formación de la LRSAL, ahora comenzamos con el estudio de la misma, como hemos dicho en los objetivos del trabajo, lo que queremos conseguir es el entendimiento de las modificaciones que se llevan a cabo en la nueva ley.

Las circunstancias históricas en las que se gestó el texto de 1985 y en particular las necesidades de sacar a la administración local española del papel subordinado y arrinconado en que estaba sumida antes de 1978, requerían otorgar a las administraciones locales un amplio poder de iniciativa y al mismo tiempo proporcionó un gran número de competencias por parte de las administraciones locales.

Como señala el Anuario del Gobierno Local del 2012<sup>25</sup> por otra parte tanto desde la misma perspectiva financiera como de la eficacia en la prestación de los servicios y actividades locales, la administración local española tiene pendiente desde hace tiempo

---

<sup>25</sup>VVAA., en Anuario del Gobierno Local, N<sup>o</sup>, 2012, pp.287-328.

resolver el grave problema del inframunicipalismo<sup>26</sup>, como dijo el autor Manuel Arenillas Sáez, “El inframunicipalismo presenta la característica de generar gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de hecho a una instancia superior. En el caso español esta instancia suele ser la diputación Provincial o la Comunidad Autónoma en el caso de las Comunidades uniprovinciales, pero también nos encontramos con numerosas mancomunidades de municipios a lo largo de la geografía española”. Siendo dicho fenómeno más acusado en ciertas Comunidades Autónomas.

Lo primero es conocer de dónde venimos, por lo cual vamos a hablar como determinaba la LBRL las competencias de las entidades locales.

En primer lugar en la LBRL se determina una cláusula general de capacidad competencial, como determina su artículo 1 “*institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades*”,<sup>27</sup> como podemos ver el ámbito competencial puede ser muy extenso.

Y esta idea se afianza leyendo el artículo 2 de la LBRL. “ para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del estado y de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses”

Hay que entender el contexto histórico donde se encontraba España, hacía poco tiempo que había dejado atrás una dictadura, lo que estaba buscando es una legislación de lo más libertaria posible, y en consecuencia en el texto se da gran capacidad de recepción

---

<sup>26</sup> Arenilla Sáez, Manuel., “Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España” en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004, p. 13.

<sup>27</sup> Artículo 1 completo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local: *1.1. Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. 1.2. La Provincia y, en su caso, la Isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos”.*

de competencias por parte de las entidades locales. Esto se puede ver en la redacción del artículo 2.1. de la LBRL.

2.1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización **y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.**

2.1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, **eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.**

Lo que tenemos en verde es la nueva redacción del artículo 2.1. Podemos comprobar que tanto antes como ahora podrán intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo del interés pero la diferencia emana de los principios que se van a tener en cuenta a la hora de permitir llevar a cabo sus competencias, que a posteriori serán los que llegaran a limitar las competencias de las entidades locales.

Las competencias de las entidades locales se clasifican en competencias propias, que son las que se atribuyen por la ley o competencias atribuidas por delegación. Se regulan fundamentalmente en los artículos 7, 25,27 y 36 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el artículo 7 de la LRSAL determina que las “Las competencias propias” de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo pueden ser determinadas por la Ley. Se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida programación y ejecución con las demás administraciones públicas.

En ese mismo artículo habla de “Las competencias delegadas” se ejercen en los términos establecidos en la disposición o el acuerdo de delegación, según corresponda, y podrán establecer técnicas de dirección y de control de oportunidad y eficiencia.

Las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos establecidos en la ley de estabilidad presupuestaria, y cuando no exista concurrencia con otra administración pública en la prestación del mismo servicio público, esta es la ampliación que lleva a cabo la nueva redacción de la LRSAL, el artículo 7.4. En la LBRL en primer lugar denominaba las competencias atribuidas que son ejercidas en términos de delegación, lo único que preveía es técnicas de dirección y control de oportunidad, pero siempre y cuando respete la potestad de auto organización de los servicios de la entidad local.

La nueva redacción del artículo 7.4. Continuaba diciendo, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Como podemos ver, la ley 2/2012 de estabilidad y sostenibilidad financiera tiene un papel en la determinación de las competencias delegadas de las administraciones locales, en el pasado las entidades locales han estado llevando a cabo competencias que no eran las suyas propias, que son las determinadas por la ley, además no han tenido los recursos financieros suficientes para llevarlas a cabo, pero, como esas competencias les influía directamente a sus ciudadanos, ellos se veían en la obligación moral y también

en su interés electoral, de prestarlas, y lo que producía era un endeudamiento por parte de las mismas, con la nueva ley 27/2013, estos hechos no se van a poder volver a repetir, porque como bien se dice en la nueva redacción del artículo 7, en el apartado 4, se deja claro que si se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal no se ejercerá.<sup>28</sup>

Para la determinación de las competencias se utiliza el artículo 25 tanto de la LBRL como LRSAL, en el mismo se recogen las competencias propias de los municipios, comenzamos por la comparativa del artículo 25 punto 1:

LBRL de 1985, artículo 25.1: El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover **toda clase de** actividades y prestar **cuantos** servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

LRSAL de 2013, artículo 25.1.: El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar **los** servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal **en los términos previstos en este artículo.**

Como podemos observar pasamos de permitir la promoción de toda clase de actividad y cuantos servicios sean necesarios a solamente promover aquellas actividades y los servicios públicos que se determinan en el articulado, los mismos se determinan en el artículo 26 de la LRSAL.

Continuando con el desarrollo de las competencias determinadas en el artículo 25, en su apartado 2 nos relaciona las diferentes competencias propias que pueden llevar a cabo las administraciones locales, y siendo fieles a los principios que han llevado a cabo la nueva redacción de la LRSAL, se puede volver a comprobar que se limita el número y la importancia de las competencias que van a llevar a cabo las entidades locales, a continuación se puede ver un cuadro comparativo donde podemos darnos cuenta de la situación.

---

<sup>28</sup> Como también expuso la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Cuadro 1: comparativa de las competencias en la LBRL y la LRSAL.

artículo	LBRL DE 1985	LRSAL DE 2013
25.2.	<p>El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.</p> <p>e) Patrimonio histórico-artístico.</p> <p>f) Protección del medio ambiente.</p> <p>l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.</p> <p>a) Seguridad en lugares públicos</p> <p>c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.</p> <p>ll) Transporte público de viajeros.</p> <p>g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.</p> <p>h) Protección de la salubridad pública.</p> <p>j) Cementerios y servicios funerarios.</p>	<p>El Municipio ejercerá en todo caso <b>como</b> competencias <b>propias</b>, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.</p> <p>b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.</p> <p>c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.</p> <p>e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.</p> <p>f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.</p> <p>h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.</p> <p>i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.</p> <p>j) Protección de la salubridad pública.</p> <p>k) Cementerios y actividades funerarias.</p>

	<p>m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.</p> <p>i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.</p> <p>n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.</p>	<p>l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.</p> <p>m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.</p> <p>n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.</p> <p>ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: recopilación propia obtenida de la LBRL Y LRSAL.

Se puede observar que la nueva redacción de la ley se llevan a cabo unos cambios, por ejemplo en el caso de urbanismo en la LBRL se permitía la promoción y gestión de viviendas, como no se especificaba el tipo de vivienda podríamos entender que son para toda clase de vivienda, pero en cambio en la LRSAL se permite la promoción y gestión de viviendas de protección pública pero con un criterio de sostenibilidad financiera, continuamos viendo que la ley 2/2012 continua teniendo su influencia.

Es un caso similar en cuando habla de las competencias con el medio ambiente, por parte de la LBRL se dice “la protección del medio ambiente”, sigue siendo una expresión que permite a las entidades locales tener un amplio campo de acción, pero en cambio con la LRSAL se determina más al detalle cual va a ser la competencia de las administraciones locales, “ medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas”.

Las entidades locales van a continuar teniendo competencias en un gran número de situaciones, pero la diferencia es hasta donde van a poder llegar en el desarrollo de la misma, otro ejemplo donde podemos ver que se lleva a cabo una limitación es en el caso de los servicios sociales, en la LBRL se habla de la competencia de “ prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”, deja claro que los

ayuntamientos prestara ese servicio para todo el mundo, pues en la redacción de la LRSAL como vamos a poder ver ahora los ayuntamientos sí que llevaran a cabo la competencia de la prestación de los servicios sociales pero, en este caso, se dedicara a evaluar e informar, no a actuar, solamente podrá actuar si existe una situación o riesgo de exclusión social.

En conclusión se puede comprobar que se lleva a cabo una racionalización de las competencias de las administraciones locales.

Dentro de los medios por los cuales una administración local puede conseguir más competencias sería la que lleva a cabo por mediación de la delegación de competencias, consiste en que la administración del Estado, de una Comunidad Autónoma o incluso de una Entidad Local, podrá delegar en otra entidad local una competencia, pero para poder llevar a cabo esa delegación se deben de cumplir unos requisitos que con la antigua normativa eran más flexibles, esos nuevos requisitos se determinan en el artículo 27 de la LRSAL.

Mientras que en el artículo 27 de la LBRL se permitía el ejercicio de la competencia siempre y cuando con ella se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana, en la nueva redacción también busca la eficiencia en la gestión pública pero también quiere contribuir a evitar las duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En las dos leyes a la hora de la determinación de la delegación nos dice que se debe de determinar un alcance, el contenido, condiciones y duración, que la diferencia en la LRSAL es que no puede ser un tiempo inferior a cinco años, también se determinara el control de eficiencia que llevara a cabo la administración delegante, y en la LRSAL siguiendo con el principio de estabilidad financiera, dice que los medios económico, personales y materiales no deberán suponer un mayor gasto para la administración pública y para justificar que no va a tener un mayor impacto en las arcas municipales, la delegación deberá ir acompañada con una memoria económica donde se justifique que no habrá un gran impacto en los gastos de la administración pública.

En la redacción de la nueva ley podemos ver el carácter imperativo de la misma, un ejemplo lo tenemos en el artículo 27, veamos el cuadro comparativo de las dos leyes.

Cuadro 2: Comparativa del artículo 27 en la ley LBRL y la LRSAL.

LBRL 1985	LRSAL 2013
<p>2. <b>En todo caso</b>, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, <b>emanar</b> instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p>	<p>4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, <b>dictar</b> instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.</p>

Con la desaparición de la palabra “en todo caso” y el cambio de la palabra “emana” por “dictar”, el legislador nos da la sensación que la actuación de la administración delegante va a tener una mayor importancia y se va a tener mucho más en cuenta.

### 3.2. Competencias Sociales.

Con toda reforma de una ley siempre se lleva a cabo la especulación del porqué de su modificación, como dice Francesc Xavier Uceda i Marza “En la nueva ley se sustituye lo establecido por el plan de servicios sociales en las corporaciones locales y se define la prestación básica en términos de evaluación e información, solo para las personas en situación de riesgo social y de competencias en la prestación de servicios donde la prevención, intervención y reinserción constituyen las claves del sistema. La actual ley se aleja de un marco de ciudadanía para profundizar en un marco más propio de la

beneficencia local y de la asistencia social que se estructuró en España a partir de la primera ley de beneficencia de 1822<sup>29</sup>.”

Se podría determinar que los servicios sociales en los ayuntamientos son quienes deben de suplir las carencias de las que no disponen un número de ciudadanos pertenecientes a ese municipio, dentro del estado del bienestar en el cual vivimos uno de esos pilares lo vendría a componer los servicios sociales, conjuntamente con el sistema de pensiones, sanidad, y educación.

Pero en la nueva redacción de la ley de racionalización y sostenibilidad de las administraciones públicas se determina que las competencias sobre los servicios sociales serán de las Comunidades Autónomas<sup>30</sup>.

Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Además es el único sistema donde las corporaciones locales (diputaciones y ayuntamientos) ejercen amplias competencias. Se organiza en servicios sociales de atención primaria (dependencia local) y especializada (dependencia autonómica). Los primeros constituyen la estructura básica del sistema público de servicios sociales y tienen como finalidad conseguir unas mejores condiciones de vida de la población por medio de una atención integrada y polivalente. Los segundos, los especializados, que vendrían a ser los que se dirigen a atender necesidades específicas que requieren de una acción más compleja e intensa.

Como ejemplo de que los ayuntamientos llevan a cabo más competencias de las propias en el caso de los servicios sociales, podríamos hablar de la Comunidad Valenciana, donde la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas quiere que los servicios sociales de cada población se encarguen de llevar a cabo las gestiones y la elaboración de la

---

<sup>29</sup> Uceda i Maza, Francesc Xavier; Martínez Martínez; Lucía; Navarro Pérez, José Javier y Botija Yagüe., M<sup>a</sup> de las Mercedes., “La pérdida de las garantías en los servicios sociales comunitarios: la reforma local”, en revista internacional de trabajo social y bienestar, nº 3, 2014.

<sup>30</sup> Como se dice en la LRSAL, en su Disposición Transitoria Segunda, Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.

evaluación de los dependientes, como determina en el artículo 34 de la ley de Acompañamiento de los Presupuestos de la Generalitat para el 2017, donde se delega a los ayuntamientos el análisis de las necesidades y de la problemática social existentes en su ámbito territorial como la titularidad y gestión de los servicios sociales generales, integrados por equipos inter disciplinados con profesionales especializados.

Con la aprobación de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local 27/2013 de 27 de abril (LRSAL). Se lleva a cabo un cambio tanto en las competencias como el desarrollo de los servicios sociales prestados por los municipios, como ya hemos dicho en contadas ocasiones las entidades locales llevaran a cabo unas competencias propias, determinadas por ley, las ejercerán bajo un régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programa y ejecución con las demás administraciones públicas.

En el artículo 25 de la LRSAL, se expone las competencias propias determinadas por ley, en el punto “e” dice “evaluación e información de situación de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” .La ley lo deja bien claro, el municipio solamente se encargara de evaluar e informar de las necesidades sociales y solamente atenderá a aquellas personas que realmente se encuentren en situación de exclusión social. Pero todas las acciones dichas anteriormente solo se llevaran a cabo siempre y cuando esas políticas no generen un gasto mayor del que pueda soportar la entidad local, como bien se determina en la disposición transitoria segunda punto 3.

Aquí se podría decir que sí que hay una limitación a la actividad de los servicios sociales en los municipios, a consecuencia de la implantación en los servicios locales de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera.

En el artículo 26 de la LRSAL nos relaciona más específicamente los servicios que deberán de prestar los municipios, como vemos los municipios con más de 20.000 habitantes desarrollaran la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, están obligados a llevarla a cabo porque como dice en la ley los municipios deberán de prestar y a continuación relaciona las competencias.

Para estos municipios no se determina una limitación, si el gasto es mayor del que el municipio pueda hacer frente, aquí lo que hace la ley es permitir la participación de un ente superior, en este caso la diputación, para observar que los costes de los servicios no sean muy elevados, por ello determina que cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado.

Como conclusión podemos decir que tanto los municipios de más de 20.000 habitantes como los de menos, tienen competencia en servicios sociales, pero su competencia se limita a evaluar e informar y solamente en situación de riesgo o exclusión social, que es donde se permite una actuación inmediata.

Pero por supuesto existe la posibilidad de una delegación de competencias por parte de las Comunidades Autónomas a las entidades locales, como bien se determina en el artículo 27.3 apartado c, “la administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán delegar: c- la prestación de los servicios sociales, al no ser una competencia propia la delegación de la misma exige que se cumplan una serie de requisitos, y entre ellos la delegación de la competencia implicará la cobertura presupuestaria suficiente y consignada por la Comunidad Autónoma y en ningún caso para las administraciones locales receptoras de la competencia delegada, podrá suponer una mayor consignación presupuestaria.

Es lo que se vendría a denominar la realización de competencias impropias, que se denomina a aquellas competencias distintas de las propias y que son llevadas a cabo por los municipios por mediación de una delegación o por necesidad del municipio.

En el caso que una Corporación Local quiera desarrollar una competencia impropia, deberá de cumplir los siguientes requisitos<sup>31</sup>:

---

<sup>31</sup> Dispuesto en el artículo 7.4 de la LRSAL: “7.4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela

1) No poner en riesgo financiero, es decir, que se encuentre en una situación de equilibrio presupuestario.

2) Que se acredite que no hay una duplicidad, es decir, la competencia ha de estar sin ejecutarse, por ello será necesario un informe de la Comunidad Autónoma y del interventor municipal.

Como hemos visto en la nueva ley se limita la acción de los servicios sociales municipales, pero ¿Cómo estaba esta situación antes?

Uno de los valores fundamentales del anterior sistema de servicios sociales municipales era la proximidad, representada en la gestión de los servicios sociales generales por parte de los ayuntamientos, desde la proximidad se prestaban servicios de ayuda a domicilio, promoción comunitaria, cooperación social, apoyo psicosocial, intervención familiar, prevención de las situaciones de riesgo a la infancia, la promoción de la autonomía y la gestión de las situaciones de dependencia, la atención a la violencia de género etc..

Como podemos ver, por parte de los municipios se llevaban a cabo un gran abanico de acciones catalogadas dentro de los servicios sociales, porque los municipios eran los que disponían de la información de primera mano de cuáles eran las necesidades de sus ciudadanos, la proximidad a los mismos le facilitaban la obtención de esa información, pero con la nueva ley, los mismos municipios siguen siendo quienes van a conocer y determinar cuáles son las necesidades de sus ciudadanos, la única diferencia viene a la hora de la gestión de las acciones que se deben de llevar a cabo, que serán realizadas por otro ente superior o se podrá delegar en los ayuntamientos siempre y cuando no vulnere los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera.

Por parte de las entidades locales tendrían una última fórmula para poder llevar a cabo la competencia de los servicios sociales, que sería por mediación de la reserva para la gestión pública establecido en el artículo 86.2 de la LRSAL, pero dentro de las competencias que puede llevar a cabo no se hace ninguna mención a los servicios

---

*financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.*

sociales, se habla de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros. Como podemos comprobar se vuelve a limitar la acción de los municipios en los servicios sociales, porque podrían ser gestionados desde formulas sociales indirectas, por mediación de fórmulas empresariales y del tercer sector.

Se podría pensar que la finalidad del estado es la de quitar las competencias a las administraciones locales, pero ¿Cuál puede ser la finalidad real? ¿Lo que busca el estado es rebajar el gasto de los ayuntamientos en la promoción y gestión de los servicios sociales?

Previo a la aprobación de la LRSAL un informe titulado “Un estudio sobre el gasto impropio de la Administración Local Española”<sup>32</sup>, realizó un interesante análisis respecto a la gestión de competencias impropias adquiridas por las administraciones locales, entre las que se determinan, la sanidad, la educación y los servicios sociales, y la repercusión económica que llevan a cabo en los ayuntamientos.

En el mismo había un apartado que se llamaba “una aproximación a la supresión del carácter obligatorio de las competencias municipales en materia de sanidad, educación y servicios sociales.” En este punto nos habla de las consecuencias que podría tener si se llevara a cabo una modificación de la normativa, y se traspasara las competencias entre administraciones, que vendría a ser el caso que finalmente ha ocurrido con la aprobación de la LRSAL.

Según el informe al que estamos haciendo referencia la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Ministerio de Economía y Hacienda<sup>33</sup> los ayuntamientos en el periodo 2003-2009 financiaron, en promedio, el 9,1 por ciento del gasto en servicios sociales y el 90,9 por ciento restante lo habrían financiado las otras administraciones públicas. En consecuencia, para los ayuntamientos, según este informe, dejar de prestar los servicios sociales supondría un ahorro de 382,1 millones de euros que debería asumir otra administración.

---

<sup>32</sup> Rodríguez Márquez, Jesús; Romera Jiménez, Óscar., “Un estudio sobre el gasto impropio de la Administración Local Española”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, N°3, 2014. Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos\\_trabajo/2014\\_03.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2014_03.pdf) (fecha de consulta 25 de julio de 2017).

<sup>33</sup> *Ibíd*em, p. 10.

A continuación vemos la evolución mantenida en el periodo 2003-2009 en términos de gasto municipal medio en promoción y servicios sociales y el porcentaje financiado por cada administración.

Cuadro 3: Gasto municipal medio por habitante en promoción y servicios sociales (€/habitante) y porcentaje financiado por cada administración pública (€/por habitantes).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto medio promoción social	26,98	27,32	30,14	31,05	33,64	34,01	42,48
Financiado por							
Estado.....	6,87	5,01	5,56	5,92	5,81	5,87	5,81
(%)	25,5%	18,3%	18,5%	19,1%	17,3%	17,3%	13,7%
CCAA....	12,95	18,96	22,09	25,05	24,10	24,89	29,92
(%)	48,0%	69,4%	73,3%	80,7%	71,6%	73,2%	70,4%
Diputaciones	0,78	0,85	0,96	1,08	0,27	1,47	2,44
(%)	2,9%	3,1%	3,2%	3,5%	0,8%	4,3%	5,7%
Ayuntamientos	6,39	2,50	1,51	-1,00	3,47	1,77	4,32
(%)	23,7%	9,1%	5,0%	-3,2%	10,3%	5,2%	10,2%

Fuente: Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local.

Según el siguiente estudio se podría decir que la finalidad que quiere llevar a cabo con la aprobación de la LRSAL, es la de trasvasar el gasto que lleva a cabo un ayuntamiento

en la ejecución de competencias impropias a otra ente, en nuestro caso a las comunidades autónomas.

### **3.3. Una administración una competencia.**

Bien es cierto que con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se imponía ya una serie de reformas y adaptaciones imperativas tanto en la estructura como en el funcionamiento de la administración local, con el objetivo puesto en una aplicación adecuada de los principios nucleares de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los servicios públicos. Pero como más adelante hablaremos, también es digno de mencionar que por parte del Tribunal Constitucional ha emitido varias sentencias donde dicta que varios artículos de la LRSAL se pueden catalogar como inconstitucionales<sup>34353637</sup>.

De este modo, la LRSAL acomete desde sus primeras versiones una profunda revisión del conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico de la administración local, que sería la de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio una administración una competencia.

Lo que quiere corregir la LRSAL es la indeterminación de la responsabilidad de los gobiernos locales en el ejercicio de las competencias impropias, es decir, aquellas distintas de las competencias propias y de las atribuidas por delegación (artículo 7

---

<sup>34</sup> STC del Tribunal Constitucional 41/2016 fruto del recurso de inconstitucionalidad 1792-2014, interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Texto completo disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3407> (fecha de consulta 25 de julio de 2017).

<sup>35</sup> STC del Tribunal Constitucional 111/2016 fruto del recurso de inconstitucionalidad 1959-2014 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Texto completo disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-6839> (fecha de consulta 25 de julio de 2017).

<sup>36</sup> STC del Tribunal Constitucional 168/2016 fruto del recurso de inconstitucionalidad 1995-2014 interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Texto completo disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-10666> (fecha de consulta 25 de julio de 2017).

<sup>37</sup> Sentencia 180/2016, fruto del recurso de inconstitucionalidad 2001-2014, interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Texto completo disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-11127> (fecha de consulta 25 de julio de 2017).

LBRL). También se quiere evitar la disfuncionalidad en las haciendas locales derivadas de la realización de gastos no obligatorios en el ejercicio de las competencias impropias. La LRSAL plantea como solución que las entidades locales solo podrán prestar servicios no obligatorios o impropios cuando esté garantizada la prestación de los obligatorios, y que exista un respaldo financiero que garantice su ejecución.

Conforme al propósito dicho anteriormente para clarificar las competencias locales y avanzar en el principio de una administración una competencia, lo que hace la ley es determinar las competencias que deberá desempeñar la administración local, y ello lo lleva a cabo con la redacción del artículo 25, donde determina las competencias propias de las entidades locales, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Con este objeto se toma una serie de medidas concretas.

Se incluye un listado de materias sobre las cuales los municipios tendrán que ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio.

También se señala en el artículo 7.4 de la LRSAL que las entidades locales no podrán asumir competencias que no les atribuya la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada, referido a las hasta ahora conocidas como competencias impropias. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública.

De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones para la eliminación de duplicidades administrativas a nivel estatal o autonómico.

Los convenios entre administraciones se determinan en la ley 40/2015 de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público, donde se regula la acción de los convenios, más concretamente en su capítulo VI en los artículos que versan desde el 47 hasta el 53.

Los convenios son acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o

dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

Entre los convenios que pueden ser suscritos por alguna de las administraciones públicas, los que vamos a conocer son los convenios interadministraciones que vienen a ser los firmados entre dos o más Administraciones Públicas, por mediación de los mismos se lleva a cabo la utilización de medios, servicios y recursos de otra administración pública para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior, en cualquier momento antes de la finalización del plazo del convenio los firmantes podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

Desde la dirección general de los servicios jurídicos y coordinación territorial de la Federación Española de Municipios y Provincia se llevó a cabo un informe llamado requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administraciones Locales en adelante LRSAL.

Ya se informó que con la nueva ley se buscaba impedir la duplicidad de competencias por parte de los ayuntamientos, por tanto, habrá que entender que tras la entrada en vigor de la LRSAL las Entidades Locales ya no podrán seguir ejerciendo competencias que no les hayan sido atribuidas como propias o como delegadas, pero podrán seguir prestando otras competencias, que este prestando actualmente, siempre y cuando concurren los requisitos establecidos en el artículo 7.4 de la LBRL.

Si un ayuntamiento ejerce competencias que no le han sido atribuidas (bien como propias o bien como delegadas) y quiere seguir ejerciéndolas y prestar los servicios y realizar las actividades de ellas derivadas, tendrá que justificar que tal ejercicio no pone

en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.<sup>38</sup>

Dentro de la LRSAL, en su intención de intentar evitar la duplicidad en las competencias entre administraciones públicas, además de determinar las competencias que puede llevar a cabo las entidades públicas, para así evitar que dos administraciones quieran llevar a cabo la gestión de una misma competencias, lo que hace ahora con el artículo 27, es la clarificación de cómo, cuándo, quién y dónde va a llevar a cabo una competencia delegada.

En el mencionado artículo 27 permite que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, puedan delegar las mismas a un municipio.

Veamos a continuación de que forma el artículo 27 de la LRSAL puede impedir la generación de una duplicidad de competencias.

Por ejemplo pongámonos en los servicios sociales, su ejecución debe ser llevada a cabo por parte de las comunidades autónomas, pero quien tiene realmente el contacto con los ciudadanos son los municipios, es cierto, que entre las competencias asignadas a los mismos está la de evaluar y comunicar la situación de necesidades sociales, pero no llega hasta el punto de prestar los medios necesarios para evitar la exclusión social que pueda estar sufriendo el ciudadano.

El caso de una persona que necesita acceder a los servicios sociales, necesita ayuda, en primera mano se suele dirigir a su ayuntamiento, que vendría a ser la administración más cercana que tiene, pero como esa competencia la tiene las CCAA, lo que debería de hacer es dirigirse a la misma, lo que conllevaría un perjuicio mayor para el ciudadano a la hora de ver a quién dirigirse, esta situación va en contra de la mejora de la eficiencia de la gestión pública.

---

<sup>38</sup> En el caso de la Comunidad Valenciana, se debe solicitar, por parte de la entidad local, informe de no duplicidad a la Dirección General de Administración Local de la Generalitat Valenciana.

Que puede ocurrir, que el propio municipio por su interés de dar un mayor servicio al ciudadano o por el interés de conseguir un número de votos para las próximas elecciones, decida ayudar a esa persona, pero al mismo tiempo el ciudadano decida dirigirse a la administración que tiene la competencia, en este caso la Comunidad Autónoma, para solicitar una ayuda y esa ayuda le es concedida.

Como podemos ver, es un caso de duplicidad de competencias, que en la nueva ley se evitara, porque se determinan unos requisitos administrativos necesarios por parte de los municipios para poder llevar a cabo las competencias impropias y si no se cumplen, ese municipio no puede llevar a cabo esa competencia.

La finalidad del siguiente apartado como he ido diciendo es evitar la doble competencia en las administraciones locales, y la manera de conseguirlo es determinando que los ayuntamientos no llevaran a cabo competencias impropias, pero como ha escrito Rafael Jiménez Asensio en su trabajo “competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”<sup>39</sup>. El problema de las competencias impropias arranca a consecuencia de la derogación del artículo 28 de la LBRL de 1985. Por parte del legislador se parte del equívoco de que los ayuntamientos ejercían un cumulo de competencias impropias cuando ello realmente no era cierto, él piensa que se ha confundido intencionadamente la noción de competencia impropia con la de actividades complementarias, que estas últimas sí que estaban recogidas en el artículo 28 de la LBRL. Por tanto esas actividades complementarias no eran propiamente hablando actividades duplicadas, sino que la LBRL habilitaba a los ayuntamientos para que se desplegaran una serie de actividades complementarias sobre políticas públicas que podían ejercer otras administraciones publicas y que, por los motivos que fueran, alcanzaban o no tenían la intensidad suficiente para dar las prestaciones necesarias a sus ciudadanos. El ayuntamiento, como administración de proximidad, satisfacía así las demandas ciudadanas y ofertaba servicios que complementaban las carencias detectadas.

---

<sup>39</sup> Jiménez Asensio, Rafael., “Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2014, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909#comentar>. (fecha de consulta 18 de julio de 2017).

## **VI- REGIMEN RETRIBUTIVO MIEMBROS CORPORACIONES LOCALES**

Como hemos ido relatando una de las finalidades de la reforma de la LBRL por la cual se rigen las entidades locales, es conseguir una gestión más eficiente, además de determinar unas pautas de actuación que condicionarán a las entidades locales. Más adelante vamos a relatar las medidas que se llevarán a cabo la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales de aquí en adelante LRSAL.

Una de las mayores sensibilidades de los ciudadanos es la de controlar el gasto en los ayuntamientos, cualquier gasto<sup>40</sup>, pero uno de los gastos que los ciudadanos están más sensibilizados, es el de las retribuciones a los miembros pertenecientes a las corporaciones locales, que han sido elegidos por mediación de unas elecciones, como es el alcalde y los concejales. En la LRSAL se determina una limitación en la cantidad de salario que van a percibir los miembros de las entidades locales.

Creo que no debe existir ningún tipo de debate sobre la justificación de si los cargos electos pertenecientes a las administraciones locales deben de recibir una retribución, ellos desempeñan una labor útil, utilizan parte de su tiempo para la gestión de las entidades locales y en consecuencia por esa dedicación deben de tener una remuneración.

A nivel comparativo se podría hablar de una Ley ya derogada, pero que nos hace ver el cambio que se ha producido, estamos hablando del artículo 64.2 del R.D. de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la ley de Régimen Local de 17 de junio de 1945, según el cual: "será gratuito el desempeño de la función de alcalde. Solo en los municipios de más de 10.000 habitantes podrá asignarle el ayuntamiento para gastos de representación, una cantidad fija, inherente al ejercicio del cargo y que no excederá del uno por ciento del presupuesto ordinario de ingresos, dentro de los límites que se señalen reglamentariamente". Igualmente por lo que se refiere a los concejales, el artículo 83 del mismo Decreto de 16 de diciembre de 1950 señalaba: "el cargo de concejal será obligatorio y gratuito"

---

<sup>40</sup> un ejemplo de ese planteamiento lo encontramos en el control llevado a cabo por organizaciones sin ánimo de lucro como CIVIO y su acción "a donde van mis impuestos", pagina web: <http://www.civio.es/>. (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

Pero en la actualidad ya se determina en la Carta Europea de la Autonomía Local<sup>41</sup>, que es un documento emitido por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, y que se ha convertido en un tratado de referencia para garantizar los derechos de las autoridades locales y regionales. En su artículo 7.2 referente al ejercicio de responsabilidad a nivel local, dice:" debe permitir la compensación financiera adecuada a los gastos causados con motivo del ejercicio de su mandato, así como, si llega el caso, la compensación financiera de los beneficios perdidos o una remuneración del trabajo desempeñado y la cobertura social correspondiente"

En la LBRL se puede leer en su artículo 75, los tres medios o condiciones por mediación de las cuales los miembros de las corporaciones locales recibirán algún tipo de retribución:

- El primero de ellos será cuando se tiene dedicación exclusiva en el cargo.
- La segunda forma es, cuando existe la posibilidad de tener una dedicación parcial por realizar funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, o desarrollar responsabilidades que así lo requieran, por ello percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas.
- En tercer lugar, solo los miembros de la corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial, percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el pleno.

Haciendo mención a la Revista Vasca de Administraciones Públicas, en su número 104-I<sup>42</sup>, habla respecto a la cuestión de las retribuciones de los miembros de las administraciones locales, destaca que hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, las diferentes entidades locales habían gozado de un margen de decisión considerable, no solo porque la LBRL no fijaba directamente ningún límite a la retribución en caso de dedicación exclusiva, sino también porque los límites retributivos que supuestamente las leyes de

---

<sup>41</sup> Carta Europea de Autonomía Local, Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Jefatura del Estado «BOE» núm. 47, de 24 de febrero de 1989 Referencia: BOE-A-1989-4370. Texto completo disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-4370> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

<sup>42</sup> Font i Llovet, Tomas; Villalta Reixach, Marc y Aldoma Buixades, Josep., "Límites a las retribuciones de los cargos electos locales", en Revista Vasca de Administraciones Públicas, número 104, enero-abril 2016.

presupuestos anuales debían fijar para el caso de la dedicación parcial tampoco fueron nunca aprobados.

En este sentido, para intentar evitar el abuso o la extrema disparidad en la fijación de las retribuciones de los cargos electos locales, algunas asociaciones de entidades locales fueron aprobando algunos criterios sobre los márgenes razonables en los que se deberían situar estas retribuciones en función de los niveles de población, también a base de jurisprudencia con sentencias del tribunal supremo donde intenta regular los salarios por dedicación exclusiva de alcaldes y concejales. No obstante, como se ha denunciado en numerosas ocasiones, estas medidas no han contribuido de forma eficaz a frenar algunos casos de retribuciones claramente desproporcionadas<sup>43</sup>.

Y posiblemente estas actuaciones hayan producido un desmesurado descredito a las administraciones locales en general, pero con la aprobación de la LRSAL, se vienen a determinar unas limitaciones en los salarios de los alcaldes y concejales, por desgracia solamente se establece unos límites máximos que anteriormente no se había especificado, incluso en la misma se determina el número de cargos que deben de existir en los ayuntamientos con dedicación exclusiva.

Las limitaciones que determina la LRSAL, que más adelante vamos a hablar, se podrían resumir en tres parámetros que se van a tener en cuenta a la hora de la determinación de las retribuciones y serian: la población, la dedicación requerida y la responsabilidad asumida.

Comencemos con la población, como se dice en la tabla del artículo 75 bis. de la LRSAL, que corresponde al cuadro número 4, el número de habitantes de los municipios, se va a utilizar para la determinación de las retribuciones como máximo, que van a percibir los miembros de las corporaciones locales, donde nos dice que en las poblaciones con más de 500.000 habitantes, los miembros de la corporación local, no van a tener una retribución mayor del salario de un secretario de estado, a continuación se dice que las poblaciones con habitantes entre 300.001 a 500.000 habitantes, el límite

---

<sup>43</sup> El Informe del Tribunal de Cuentas número 959, de 20 de septiembre de 2012, indica que en el ejercicio 2010 había más de 36 alcaldes o presidentes de diputaciones provinciales que cobraban más que el Presidente del gobierno y que diez de estos alcaldes lo superan en más de un 20%. Texto completo disponible en: <http://www.tcu.es/repositorio/fd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2/I1010.pdf> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

salarial máximo será el sueldo de un secretario de estado menos el 10%, y así en sentido decreciente se determina el salario máximo.

Cuadro 4: Número de Habitantes del Municipio

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

Fuente: BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO número. 312. Sec. I Página 106444. artículo 75 bis, ley 27/2013 Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La ley toma como referencia el sueldo de un secretario de estado, en la ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos Generales del Estado para el año 2016, dicta en su artículo 21, retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación, que las retribuciones para los Secretarios de Estado estará compuesta por sueldo, complemento de destino y complemento específico.

Cuadro 5: Composición salario de un Secretario de Estado

	Secretario de Estado (Euros)
Sueldo	13.120,68
Complemento de destino	21.327,12
Complemento específico	33.278,28

Fuente: Ley 48/2015 de 29 de Octubre, de presupuestos generales del estado para el año 2016

Ya tenemos determinada la retribución como límite máximo que van a percibir los miembros de una corporación local, pero dentro de las mismas está compuesta por alcalde y concejales y no todos van a percibir el mismo salario, que si quisieran sí que podrían, pero por higiene política no lo van a hacer, ¿cómo podríamos determinar la retribución de cada miembro? pues se podrían utilizar los parámetros dicho anteriormente<sup>44</sup>

Ya tenemos determinado en función del número de habitantes, la retribución como máximo, ahora se podría utilizar los parámetros de *dedicación requerida* y *grado de responsabilidad*, para determinar el salario del resto de los miembros de la corporación local.

El parámetro *dedicación requerida*, el grado de intensidad que requiera la dedicación al cargo, nos permitirá distinguir entre la dedicación exclusiva y la dedicación parcial. Entre cargos con una responsabilidad similar, al que tenga una dedicación superior, -exclusiva- le corresponderá una retribución superior, que al que tenga una dedicación parcial y dentro de la dedicación parcial, habría que distinguir en función de la mayor o menor intensidad de esta dedicación.

<sup>44</sup> Son la población, la dedicación requerida y la responsabilidad asumida.

El siguiente criterio que vamos a utilizar es el del *grado de responsabilidad* del cargo, a igualdad de dedicación, el alcalde o presidente debería tener una retribución superior al resto de miembros corporativos de la propia entidad local, porque tiene una mayor responsabilidad. Como igual debe ser para con el presidente de la diputación y los diputados que tengan la misma dedicación en la diputación.

En el artículo 75 bis. 1 y 2 de la LRSAL, se determina un límite máximo en conceptos retributivos y de asistencia, que en el caso de los alcaldes ya lo hemos visto, pero en el caso del Presidente de la diputación, se determina que será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia, y para la determinación de las retribuciones de los diputados, se tendrá en cuenta los parámetros de dedicación del cargo y responsabilidad para su determinación, que siempre será inferior al del presidente de la diputación.

Y para evitar la duplicidad tanto en la ejecución como en la acción de las administraciones públicas, los concejales que sean proclamados diputados o equivalentes, deberán optar por mantener la dedicación exclusiva en uno u otra entidad local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación y en consecuencia pudieran recibir dos retribuciones de dos entidades públicas diferentes. Solamente a aquellos miembros de las corporaciones que no tengan dedicación exclusiva, ni dedicación parcial, percibirán retribuciones por asistencia a órganos colegiados de la corporación que formen parte, en la cuantía determinada en el pleno.

Y para finalizar el estudio, en su artículo 75 ter., se determina los miembros de las corporaciones que van a ejercer como cargos públicos con dedicación exclusiva, y en este artículo, toma como referencia el número de habitantes, para decir el número de miembros que van a tener dedicación exclusiva, referente a los cargos que van a tener una dedicación parcial no hace ninguna mención, que podría ser un camino que debería de desarrollar la nueva reforma que se haga de la LRSAL.

Según dice el artículo 75 ter: los municipios con una población inferior a 1000 habitantes, ningún miembro prestara servicios en régimen de dedicación exclusiva, para los siguientes municipios nos guiaremos por lo que se determina en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: determinación miembros con dedicación exclusiva en función del número de habitantes del municipio.

Ayuntamientos población comprendida entre.	Miembros prestaran servicio régimen dedicación exclusiva.
1.001 y 2.000	1
2.001 y 3.000	2
3.000 y 10.000	3
10.001 y 15.000	5
15.001 y 20.000	7
35.001 y 50.000	11
50.001 y 100.000	15
100.001 y 300.000	18
300.001 y 500.000	20
500.001 y 700.000	22
700.001 y 1.000.000	28
Ayuntamiento Madrid	45
Ayuntamiento Barcelona	32

Fuente: artículo 75 ter, ley 27/2013 Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En las Diputaciones Provinciales, para determinar el número de miembros que ejercerán cargos con dedicación exclusiva, habrá que fijarse en el municipio más poblado perteneciente a esta diputación y se utilizara el mismo tramo que se determina para ese municipio.

Hay que destacar que esta interpretación del límite salarial que se propone tendría coherencia con el sistema de compatibilidad impuesta legalmente entre los cargos de

concejal y de diputado provincial. Efectivamente, a pesar del margen de discrecionalidad para fijar la dedicación de cada miembro y del hecho de que la distribución proporcional de dicha dedicación a una u otra corporación permitirán diferentes opciones, deberá de tenerse siempre presente que, sea cual sea esta distribución, existe un límite retributivo global que no se puede superar. Por lo que este límite actuara como prevención de las posibles situaciones que, precisamente, han venido suscitando la conciencia social de la conveniencia de poner un límite a las retribuciones.

Caso parecido al anterior es la determinación por parte del artículo 75 ter. La limitación del número de cargos con dedicación exclusiva, se puede tomar como una medida de racionalización de la administración local, porque podría ser muy fácil por parte del ayuntamiento de no limitar el número de miembros en dedicación exclusiva y contratar el mayor número posible pero como siempre, las leyes están para regular situaciones de beneficios personales que se puedan producir y uno de los medios que pone la LRSAL es el determinar un número de miembros con dedicación exclusiva que van a participar en el ayuntamiento.

De momento aceptamos los términos determinado en el artículo 75 ter de la LRSAL, pero mención se debe de hacer a la sentencia del Tribunal Constitucional 54/2017 de 11 de mayo, referente al personal eventual de las Entidades Locales, donde por parte del tribunal declara inconstitucional el artículo 104.bis apartados 3º y 4º. No sabemos que nos puede deparar el futuro.

## **VII- COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS EN LAS ENTIDADES MUNICIPALES.**

El concepto de coste efectivo es un concepto de reciente acuñación en el ámbito de los servicios públicos locales. Con anterioridad el concepto de coste efectivo se había usado en la administración pública en la ley orgánica ya derogada 8/1920, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, al señalar en su disposición transitoria primera que “el estado garantizara la financiación de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”, añadiendo que “el método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan”.

Con posterioridad, se elaboró el documento denominado “Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas”<sup>45</sup> que, entre otras cuestiones, desarrollaba la metodología de cálculo de dicho coste efectivo, aclarando lo que debería entenderse y la forma de determinación de los costes directos, de los costes indirectos y de los gastos de inversión.

En el ámbito de la administración local, el concepto de coste efectivo tiene su origen en la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en la que se recoge, como medida de transparencia y probablemente por exigencias de la Unión Europea o por propio convencimiento del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, antes del 1 de noviembre de cada año, de acuerdo con criterios comunes, y su remisión al Ministerio de Hacienda y Administración Públicas para su publicación.

Para el cálculo de los costes efectivos habrá de tener en cuenta sus costes reales directos e indirectos de los servicios, como se determina en el texto del artículo 116 ter de la

---

<sup>45</sup> Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Centro de Estudios Constitucionales, Colección Informe, Madrid, 1981. Texto completo disponible en: <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol34/index.html> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

LRSAL, se tendrán en cuenta los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general, y en su caso, las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato.

Ahora lo importante es saber cuál puede ser la utilidad de conocer los costes efectivos, como se ha dicho anteriormente el hecho de conocer el coste efectivo de los servicios prestados por los ayuntamientos proporciona un mayor grado de transparencia.

Comencemos con la transparencia, en nuestra situación actual de desconfianza por parte de los ciudadanos a la gestión llevada a cabo por nuestros políticos, se deben de tomar medidas para conseguir que se vuelva a confiar en ellos, que su credibilidad y confianza como gestores este en alza, y una de las fórmulas que se lleva a cabo es por medicación de la transparencia. “la transparencia puede ser una oportunidad para que la ciudadanía realice una labor de fiscalización de la actividad política y compartir los roles de fiscalización y control con los actores que los han desempeñado hasta ahora: los interventores, la oposición política y los medios de comunicación. Por lo tanto, la transparencia es una herramienta más de lucha contra la corrupción”<sup>46</sup>.

“Si hay una lección que debemos extraer de la crisis actual es que la transparencia es clave para el futuro de nuestras organizaciones. En todos los dominios que están en juego, la transparencia será uno de los principios más importantes por una sencilla razón: la opacidad es una receta para el comportamiento gregario y el contagio de las malas practica”<sup>47</sup>.

Por parte de la LRSAL pone su granito de arena con la creación de la figura denominada “costes efectivos de los servicios públicos”, que se viene a desarrollar en su artículo 116 ter, lo que quiere conseguir es conocer el precio de los servicios prestados por las entidades locales, se exige la entrega de los mismos al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a continuación se publican para que todo el mundo pueda tener acceso a los mismos, al mismo tiempo se consigue transparencia y publicidad, un binomio muy recomendable para conseguir la confianza de los ciudadanos, como único pero que se le puede poner es, con la realización del estudios en la página web del

---

<sup>46</sup> Ballester Espinosa, Adrián; *La Transparencia y El Open Data*, Trabajo Fin De Master, curso académico 2016-2017, p. 28.

<sup>47</sup> Declaraciones del ex máximo responsable del Banco Central Europeo, Jean-Claude Trichet, realizadas a la revista The Banker, <http://www.thebanker.com/> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

ministerio, he podido comprobar que habían algunos servicios de los ayuntamientos que no aparecía el coste, me imagino que al ser una actuación de reciente aplicación, por parte de los ayuntamientos no han podido determinar el coste exacto, pero con el paso del tiempo se irá corrigiendo esta situación.

Y el segundo objetivo que la Ley quiere obtener con la determinación de los costes efectivos es conseguir un menor coste en los servicios prestados por las entidades locales, y eso lo consigo con la acción de comparar el coste que tienen varios municipios en la prestación de un mismo servicio, pero la citada acción de comparar como base de análisis quedaría en duda si no se aplicara una segmentación apropiada de ayuntamientos que homogenizaran la prestación de los servicios, según las características de los municipios – renta per cápita, situación, tipo de industria, etc. y no solo por el número de habitantes.

A continuación voy a hablar del uso que hace la LRSAL de la determinación del coste efectivo para conseguir un menor gasto en las administraciones locales, para ello vamos a hablar del artículo 26 de la LRSAL, en el mismo se determinan los servicios que deben de llevar a cabo los municipios, es una lista cerrada que en función del número de habitantes llevara a cabo una clase de servicios, en el apartado 2 del artículo 26 dice que los municipios inferiores de 20.000 habitantes será la diputación o entidad equivalente quien coordinara la prestación de esos servicios, y el criterio que utilizara la diputación para permitir o no la realización del servicios por parte de la administración local será el de coste efectivo.

Para coordinar los servicios la diputación propondrá al Ministerio de Hacienda y Administración Pública la forma de prestación del servicio, de conformidad con el municipio, el Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma y el de la Administración que ejerce la tutela financiera.

Pero si el municipio justifica, ante la diputación, que puede llevar a cabo el mismo servicio a un coste menor, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios, si la diputación lo considera acreditado.

Teóricamente la utilización del coste efectivo como medida para determinar si un servicio se está llevando a cabo con el menor coste posible está bien, pero como he

dicho anteriormente es necesario que se consiga una igualdad total entre los municipios que llevan a cabo el servicio, que pienso que ese es el gran problema que impide que se ejecute correctamente.

A continuación en los siguientes cuadros voy a realizar una comparación del coste efectivo de unos servicios que llevan a cabo unos municipios pertenecientes a la Comunidad Valenciana, por supuesto he cogido aquellos municipios que tienen un número poblacional muy parecido y todos los datos los he obtenido de la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuadro 7: Pueblos de la provincia Alicante, en el año 2014.

PUEBLO	BIGASTRO	DOLORES	MONFORTE DEL CID	REDOVAN
SERVICIO				
Nº HABITANTES	6662 hab.	6954 hab.	6497 hab.	6982 hab.
ALUMBRADO PUBLICO	256.342,97 €	330.832 €	192.528,02 €	210.564,11 €
CEMENTERIO	22.017,25 €	32.626,42 €	54.432,99 €	26.372,52 €
RECOGIDA RESIDUOS	352.764,58 €	225.400,01 €	2229,89 €	169.946,06 €
LIMPIEZA VARIA	108.718,92 €	79.409,72 €	160.000,43 €	122.909,42 €
EVALUACION POLIT. SOCIALES	142.993,66 €	253.117,58 €	729.012,4 €	99.979,61 €

Fuente: datos recopilados de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, costes efectivos de los servicios prestados por las entidades públicas.

Cuadro 8: Pueblos de la provincia Castellón. Año 2014

PUEBLO	BETXI	BORRIOL	MONCOFA	TORREBLANCA
SERVICIO				
Nº HABITANTES	5.770 hab.	5.209 hab.	6339 hab.	5.520 hab.
ALUMBRADO PUBLICO	148.398,19 €	151.181,49 €	50.323,95 €	308.372 €
CEMENTERIO	9.128 €	3.845 €	38.798,02 €	164 €
RECOGIDA RESIDUOS	204.721,26 €	414.779,65 €	290.034,28 €	193.219 €
LIMPIEZA VARIA	70.876,72 €	16.613,2 €	503.506,08 €	2.952,4 €
EVALLUACION POLIT.SOCIALES	105.473,17 €	77.848,67 €	169.912,06 €	44.916,36 €

Fuente: datos recopilados de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, costes efectivos de los servicios prestados por las entidades públicas.

Cuadro 8: Pueblos de la provincia Valencia. Año 2014

PUEBLO	ALMASÈRA	BENIGÀMIN	FOIOS	ROCAFORT
SERVICIO				
Nº HABITANTES	7293 hab.	6.183 hab.	7.094 hab.	6.819 hab.
ALUMBRADO PUBLICO	140.299,71 €	170.842,41 €	263.042,75 €	167.994,01 €
CEMENTERIO	11 €	40.836,96 €	1,01 €	5.612,18 €
RECOGIDA RESIDUOS	208.588,57 €	0 €	0 €	129.289,24 €
LIMPIEZA VARIA	99.584,76 €	3.400 €	234.515,45 €	0 €
EVALUACION POLIT. SOCIALES	141.294,62 €	57.982 €	536.684,75 €	0 €

Fuente: datos recopilados de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, costes efectivos de los servicios prestados por las entidades públicas.

## VIII. LAS DIPUTACIONES EN LA LRSAL

Las Diputaciones provinciales han adquirido, al menos potencialmente, un protagonismo evidente en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en adelante LRSAL. Es cierto que, frente a las expectativas iniciales que abrieron los diferentes borradores de la LRSAL, su posición institucional y su pretendido reforzamiento han quedado algo difuminadas. Pero aun así, el riesgo que planeó durante algún tiempo sobre la hipotética supresión o la transformación de esas bicentenarias instituciones parece haber quedado aparcado, cuando no eliminado por completo, hay que tener en cuenta que no siempre se reforman las instituciones locales.

La profunda reforma que ha llevado a cabo la LRSAL (sin duda la de mayor alcance desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) supone, en principio, un apuntalamiento de su posición en el ámbito de los niveles de gobierno local. Es verdad que las pretensiones iniciales de la LRSAL, de hacer pivotar la prestación de la mayor parte de los servicios públicos locales (en los municipios de menos de 20.000 habitantes) en torno a las Diputaciones Provinciales se vieron ensombrecidas por el dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013<sup>48</sup>. Como se dice en la revista Cuadernos de Derecho Local<sup>49</sup>, a partir de ese dictamen, los redactores del anteproyecto tuvieron que llevar a cabo una serie de ajustes de notable importancia con la finalidad de mantener en lo posible ese reforzamiento de las Diputaciones provinciales como entidades sobre las que se pretendía hacer girar esa prestación de los servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

---

<sup>48</sup> Hacienda y Administraciones Públicas, Consejo de Estado: Dictámenes, Anteproyecto de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, referencia 567/2013, Aprobado el 26 de junio de 2013.

<sup>49</sup> Salvador Crespo, Maite., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales”, en Cuaderno de Derecho Local, número 34, febrero de 2014, p. 126.

Cabe destacar que España está compuesta por un gran número de municipios y los que representan un número menor de 20.000 habitantes son los que tienen una mayor representación, por ello cuando se dice que las diputaciones van a ser las entidades sobre quienes van a hacer girar la prestación de los servicios de los municipios, podemos decir que van a adquirir un alto grado de responsabilidad en una gran mayoría de los municipios del territorio español, a continuación vamos a ver un ejemplo del número de municipios que hay en la Comunidad Valenciana que tienen menos de 20.000 habitantes y los que tienen más de 20.000 habitantes.

Cuadro 9: Repartición del número de municipios en función del número de habitantes.

PROVINCIAS	TOTAL MUNICIPIOS	MUNICIPIOS CON MENOS DE 20.000 HABIT.	MUNICIPIOS CON MAS DE 20.000 HABIT.
ALICANTE	141	116	25
CASTELLON	135	127	8
VALENCIA	266	235	31

Fuente: INE, Nomenclator, población de padrón continuo por unidad poblacional, 2016

No cabe ocultar que, con nuestra atomizada planta municipal, son muchas las provincias que tienen una inmensa mayoría de sus municipios que no alcanzan el umbral de 20.000 habitantes, en consecuencia como veremos más adelante la posición institucional de la provincia (y, más concretamente, de las Diputaciones provinciales) en la estructura de la LRSAL debe entenderse con un mayor grado de importancia.

De forma algo precipitada hubo de improvisarse un “nuevo modelo institucional” en el que encajar de nuevo ese fortalecimiento del escalón provincial en el sistema de gobierno local que dibuja el citado texto normativo. Pero tampoco puede olvidarse que las Diputaciones Provinciales han venido tradicionalmente ejerciendo una serie de funciones típicas que seguirán formando parte del ADN de la institución, tales como las relativas al fomento del desarrollo económico y social del territorio.

La reforma de la LRSAL, al ser entre otras cosas una modificación parcial de la LBRL, hay que leerla e interpretarla en el conjunto del marco normativo en el que se inserta la propia legislación básica de régimen local vigente desde 1985.

“Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios”<sup>50</sup>.

Como podemos leer los fantasmas sobre la desaparición de las diputaciones, que tantos ríos de tinta se ha vertido desde el momento mismo de su creación y que habían azotado con especial virulencia durante las últimas legislaturas, posiblemente a consecuencia de la crisis económica, parecen haberse esfumado con la aprobación de la LRSAL, que apuesta por un fortalecimiento de la institución provincial bajo el principio orientador de la sostenibilidad financiera, la nueva ley, como hemos leído en el preámbulo de la misma, dota a las diputaciones provinciales, cabildos insulares o entidades equivalentes, de un protagonismo evidente en el conjunto de entidades locales, protagonismo que en todo caso ha ido más o menos conforme se iban sucediendo los diferentes borradores<sup>51</sup>

Veamos una situación, para los municipios se limita sus competencias, ya en el artículo 25 de la LRSAL se determinan las competencias propias de los municipios y en el artículo 26 se redactan específicamente los servicios públicos que deben de llevar a cabo, pero en cambio cuando la ley habla en su artículo 36, que viene a ser el que determinara las competencias de las diputaciones, dice:

“son competencias propias de la diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de la Comunidad Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública”.

---

<sup>50</sup> Preámbulo ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales.

<sup>51</sup> García Rubio, F. “La provincia como entidad local: un análisis tras la ley de Racionalización”, en la reforma de 2013 del régimen local español, Fundación, Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 263-303.

Como podemos ver el paraguas de acción de las diputaciones puede ser muy amplio, porque tanto el Estado como las Comunidades Autónomas le pueden atribuir por mediación de una ley las competencias suyas a las diputaciones, pero aun así en la Ley se determinan los diferentes campos de acción que pueden llevar a cabo.

Como se ha dicho anteriormente la nueva ley viene a darle una mayor importancia a la acción de las diputaciones, a continuación voy a desarrollar los apartados nuevos que anteriormente no estaban en la ley reguladoras de las bases del régimen local.

Por ejemplo en el artículo 36 punto 1 apartado b, donde se garantiza la asistencia jurídica y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, la diputación ayudara a todos aquellos pequeños municipios que por sus circunstancias económicas no puedan llevar a cabo la asistencia jurídica, económica y de gestión, pero en la nueva ley da un paso más, garantizara los servicios de secretaria e intervención a los municipios de menos de 1.000 habitantes.

En el apartado c del artículo 36, dice: la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y en su caso, supracomarcal y el fomento o en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Como podemos ver la idea es que la diputación coordine con otros municipios y unifique unos servicios en concreto, pero con la nueva reforma de la ley se especifica más en particular una clase de servicios que son el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes y el de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, pero solamente cuando estos no procedan a su prestación.

De aquí atrás hemos visto que la nueva ley lo que hacía era ampliar los apartados ya existentes, pero ahora lo que hace es formular nuevos apartados o competencias que va a llevar a cabo la LRSAL.

Empezamos con el punto “e” artículo 36 de la LRSAL, que vendría a ser la gestión del plan económico-financiero, donde se determina que llevara a cabo el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis., un municipio a consecuencia del incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria deberá de llevar a cabo un plan económico-financiero, y las diputaciones asistirán a las

corporaciones locales y colaborara con la administración que ejerza la tutela financiera, en la elaboración y seguimiento para el cumplimiento de las medidas contenidas en el plan, si esas medidas tiene un carácter supramunicipal.

En el punto “f” artículo 36, determina que la diputación llevara a cabo la recaudación de los impuestos municipales en periodo voluntario y ejecutivo y además desarrollara servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En el punto g artículo 36, la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, vendría a ser las funciones que lleva a cabo el portal de transparencia en la página web de la diputación.

El punto g artículo 36, en el siguiente punto tiene gran importancia la figura de los costes efectivos, la diputación ejercerá un seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios pertenecientes a su provincia, si la diputación detecta que algún municipio lleva a cabo un servicio con un coste superior a los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá al municipio en cuestión una gestión coordinada más eficiente para reducir los costes.

En el punto i artículo 36, se le otorga a la diputación, mediante un convenio, la coordinación con la comunidad autónoma respectiva, la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Las diputaciones deberán de coordinar los servicios públicos de los municipios para garantizar que se puedan llevar a cabo la prestación de esos servicios en todo el territorio municipal, la prestación de los servicios públicos por parte de las entidades locales debe de ser una prioridad para las diputaciones.

Por parte de la diputación se podrá llevar a cabo la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a aquellos municipios que tengan un déficit económico y de gestión. y a aquellos municipios con menos de 1000 habitantes que no puedan llevar adelante los servicios de secretaria e intervención.

La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra comarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.

Las diputaciones uno de sus fines es cooperar con los municipios pertenecientes a su ámbito territorial para el fomento del desarrollo económico y social, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito.

Otra de las nuevas competencias de las diputaciones para con las entidades locales es, cuando incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria deberán de formular un plan económico-financiero para ajustar su situación, se comprometerán a llevar a cabo unas acciones para que ese déficit que se ha producido en sus cuentas anuales, no se vuelva a repetir, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas determinara los requisitos que deben de llevar a cabo los municipios. Pues dentro de las nuevas competencias que otorga la LRSAL, sería la que puede llevar a cabo las diputaciones o entidades equivalentes, que sería la de asistir al resto de corporaciones locales y colaborara con la administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros. Al mismo tiempo la diputación o entidad equivalente propondrá y coordinara las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubieran acordado.

Realizara la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Y para finalizar la diputación llevara a cabo el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Llegando incluso a cuando la diputación detecte que los costes efectivos llevados a cabo por los municipios de su territorio sean elevados, ofrecerá a los mismos una colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

Las nuevas atribuciones que se otorga en la ley a las diputaciones, para llevarlas a cabo en los municipios de menos de 20.000 habitantes serían las de las prestaciones de servicios supramunicipales y supracomarcales y el fomento o coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios en su respectivo ámbito territorial, como ya hemos dicho anteriormente más del 95% de los municipios españoles son de menos de 20.000 habitantes.

En el artículo 36.1 se determinan o atribuyen las competencias propias de las diputaciones, son unas competencias mayormente de coordinación o asistencia por parte de la diputación, que se deberían de llevar a cabo todas pero como dice el artículo 26.3 la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, previstas en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, podemos comprobar que va a existir una preferencia a garantizar la adecuada prestación de los servicios mínimos de los municipios. Que son los determinados en el apartado c).

Las competencias relativas a la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial, el apartado e)

Sobre funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis, elaboración y seguimiento de la aplicación de las medida contenidas en los planes económico-financieros y el apartado h) que garantiza que los servicios se presten conforme al coste efectivo que resulte de los servicios coordinados o prestados directamente por ellos.

## IX. REFLEXIONES FINALES

El siguiente apartado pretende recopilar, de forma ordenada, todas las reflexiones y conclusiones a las que hemos llegado a través de la realización del presente trabajo de fin de grado.

1. Para comenzar consideramos que la modificación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local a través de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales era necesaria. Pues la norma anterior a la reforma se aprobó en un contexto en el que la prioridad era dar una gran cantidad de competencias a los ayuntamientos, que son los que tienen un primer contacto con la ciudadanía, se buscaba descentralizar el poder institucional del estado. El problema radica en que con el transcurso de los años la situación económica de algunos ayuntamientos llegó a ser altamente preocupante, debiéndose apostar por un mayor control sobre los mismos, incluso si para ello se debía “vulnerar”, en cierto modo, el artículo 140 de la Constitución Española.
2. Dicha reforma no solamente fue necesaria, sino que también “obligatoria”, a raíz de dos importantes cambios en el ordenamiento jurídico en torno a 2011. En primer lugar la modificación del artículo 135 de la Constitución, y en segundo la nueva Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Cambios normativos enfocados al control presupuestario y a la limitación del gasto que hicieron necesaria la reforma de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.
3. La modificación del artículo 135 de la Constitución, obligó a que todas las administraciones públicas se rijan por el principio de estabilidad presupuestaria, que como hemos dicho anteriormente es aquel que exige que se tengan los mismos gastos que ingresos. Permitiendo, no obstante, al Estado y las Comunidades Autónomas un margen de déficit. Llegados a este punto podríamos suponer que la situación en la que quedan los ayuntamientos puede ser económicamente delicada, pero bajo nuestro punto de vista lo que realmente

consigue es que se muevan en los márgenes económicos de los que realmente disponga.

4. Necesario resulta hacer hincapié en el 140 de la Constitución Española, por el cual la Constitución garantiza la autonomía de los municipios, pues como hemos dejado patente en el desarrollo del trabajo se puede decir que con el nuevo texto de la LRSAL esa autonomía queda “vulnerada”. Claro ejemplo de dicho “menoscabo” es el artículo 26 de la LRSAL, que determina que los municipios menores de 20.000 habitantes dependerán de la coordinación de la gestión de determinados servicios por parte de la diputación, permitiendo únicamente al ayuntamiento la realización del servicio cuando lo haga con un coste efectivo menor. En la misma línea, a raíz del artículo 36.1.h. de la LRSAL, por parte de la diputación se llevará a cabo un seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios y cuando la diputación detecte que esos costes son superiores que los que ella misma está prestando, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente. Por lo tanto podemos hacer una valoración positiva de este cambio de perspectiva desde la óptica económica, sin embargo no negamos el detrimento de la autonomía de los municipios.
5. Otro ejemplo de vulneración del principio de autonomía local por parte de la LRSAL lo encontramos en su artículo 7.4 pues indica que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y delegadas, siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de las haciendas municipales. Dicha afirmación reduce, lógicamente, su margen de maniobra y por lo tanto acota su autonomía.
6. Pero si hay un ámbito en el que se observa más claramente este cambio de perspectiva es en el de las competencias sociales. Con la nueva LRSAL se restringe el campo de acción en dicho ámbito, reduciendo su acción prácticamente a la observación y a la comunicación. Cabe destacar que antes del cambio normativo los municipios estaban llevando a cabo un abanico mayor de acciones en materia social, no obstante ahora todas aquellas competencias que

estén fuera de las propias, si se pone en riesgo la sostenibilidad financiera, no se van a poder llevar a cabo por parte del municipio. Por lo tanto, habrán municipios que tengan una gran solvencia económica y por ende un mayor margen de actuación en materia social, pero habrán otros que no, cuando en cambio en el pasado si lo tenían.

7. En este sentido hacer hincapié en la disposición transitoria segunda de la reforma, en la misma se determina que las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a las prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. De hecho, en el artículo 26 de LRSAL, se puede observar que los municipios de menos de 20.000 habitantes no llevarán a cabo ninguna competencia en materia social, limitándose los que superen dicha cifra a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Una vez más observamos cómo se reduce la capacidad de actuación de los ayuntamientos, orientándola a un marco más propio de la beneficencia local y de la asistencia social de la ley de beneficencia de 1822.
8. Otro cambio importante que ha supuesto la LRSAL es la determinación de las competencias de las entidades locales, siendo uno de los detonantes de dicho replanteamiento el “inframunicipalismo”. Como dijo el autor Manuel Arenillas Sáez dicho fenómeno "presenta la característica de generar gobiernos locales ineficaces por falta de dimensión, lo que lleva a que las decisiones sobre el territorio municipal y sus habitantes pasen de hecho a una instancia superior”. Un municipio no puede llevar a cabo la prestación de un servicio público porque financieramente es inviable, en consecuencia se verá en la obligación de apoyarse en una institución superior.
9. Por lo que respecta al artículo 2 de la LBRL en mismo indicaba que a las entidades locales “se le deberá de permitir la participación en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” atribuyéndole las competencias que proceda para conseguir una proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Como podemos observar se trataba de un campo de acción bastante

amplio. Sin embargo con la nueva redacción de la LRSAL, aunque a priori se viene a expresar lo mismo -principio de proximidad- se introduce de un modo determinante la eficacia y eficiencia, junto con la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Dichos cambios, como se ha dicho anteriormente, conllevan la exigencia de no endeudamiento por parte de la entidad local, subordinado su marco de actuación a su concreta situación económica.

10. Otro cambio sensible es el relativo a las competencias delegadas. Las entidades locales llevarán a cabo las competencias propias, que vienen a ser las que se han determinado por ley, pero por lo que respecta a las competencias delegadas se llevará un mayor control con la finalidad de evitar duplicidad. Del mismo modo, otra vez desde la perspectiva del principio de estabilidad presupuestaria, no se permitirá a las entidades locales que lleven a cabo aquellos servicios que financieramente no encajen. Así en el artículo 7 apartado 4 de la LRSAL, queda bien claro que una entidad local no llevará a cabo ningún servicio que vulnere el principio de sostenibilidad financiera, además de la exigencia a la administración competente de la materia, de un informe donde se señale la inexistencia de duplicidades. Se reitera por lo tanto la exigencia del control respecto a las competencias de las entidades locales.

11. Además se puede comprobar con el desarrollo del trabajo que en la nueva LRSAL, en concreto en su artículo 25, que determina las competencias propias, se lleva a cabo por parte del legislador una mayor clarificación de las competencias. Podríamos decir que en la anterior regulación cuando se hablaba de las competencias de las entidades locales se hacía de un modo más genérico, en cambio en la nueva ley lo que busca es una determinación más específica y en consecuencia lo que consigue es que el campo de acción se reduzca. Por ejemplo, lo podemos comprobar en el caso de la determinación de la competencia en urbanismo, se produce un cambio en la utilización de una palabra por otra, de la anterior *ordenación* pasamos a el *planeamiento*, la palabra ordenación produce una mayor capacidad de acción a las entidades locales, ordena el que tiene la capacidad de control sobre una cosa, y planea quien quiere que se haga una cosa de una manera pero no tiene la decisión final. Asimismo la

anterior normativa permitía la promoción y gestión de todo tipo de viviendas y con la nueva ley se limita solamente al campo de la vivienda de protección pública y por supuesto respetando los criterios de sostenibilidad pública.

12. En cuanto a la posible duplicidad de competencias y la disfuncionalidad en las haciendas locales por la realización de gastos no obligatorios en el ejercicio de competencias impropias la LRSAL parte de la idea *una administración, una competencia*. Determinando para ello que las entidades locales solo podrán prestar servicios no obligatorios o impropios cuando esté garantizada la prestación de los obligatorios, y que exista un respaldo financiero que garantice su ejecución, determinado en el artículo 7.4 de la LRSAL.
13. Otra cuestión de trascendencia es la de las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales elegidos en una elecciones, que vendrían a ser los concejales y el alcalde. Antes de la reforma cada municipio contaba con un amplio margen para determinar dichos salarios, posibilidad que provocó importantísimas distorsiones, un ejemplo de ello es que algunos alcaldes llegaron a cobrar más que presidentes de Diputaciones o el mismo Presidente del Gobierno. Por todo ello la LRSAL ha limitado el salario de los electos y el número de los cargos público con dedicación exclusiva y sueldo, utilizando para ello los criterios de población, dedicación requerida y responsabilidad.
14. La LRSAL introduce un nuevo concepto, “el coste efectivo”, viene a ser la determinación del coste real de un municipio por prestar un servicio público. Al respecto su artículo 26, determina que la diputación o entidad equivalente coordinará la prestación de los servicios y el criterio que utilizará para permitir o no su realización por parte de la administración local será, precisamente, coste efectivo. Además debemos poner de relieve la contundente apuesta de la LRSAL por dotar de mayor transparencia a la hacienda pública ante la necesidad, entre otras muchas cuestiones, de aumentar la confianza en la gestión local. Además dicha transparencia permitirá conocer el coste de los servicios en cada municipio, ofreciendo la posibilidad de comparar su gestión con la de otros municipios. Una comparación que deberá hacerse atendiendo a las

características de cada uno de ellos –renta per cápita, situación, tipo de industria, etc.

15. Finalmente, y en cuanto a las Diputaciones, la LRSAL nos puede plantear dudas sobre si les da una mayor importancia o no. Bajo nuestro punto de vista la respuesta es afirmativa, pues el preámbulo de la citada ley no deja lugar a dudas “Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios”. La pregunta sería más bien el motivo de dicho replanteamiento, que consideramos resulta de sus objetivos de racionalización de la estructura organizativa de la administración, siendo las diputaciones las que tendrán que abanderar los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Para cerrar las presentes consideraciones finales debemos plantear cómo podríamos continuar el presente estudio, limitado a la envergadura correspondiente a un trabajo final de grado. Bajo nuestro punto de vista un interesante y necesario campo de estudio respecto a la LRSAL nos lo proporcionan los recursos planteados a dicha norma ante el TC y sus respectivas Sentencias:

- El artículo 26.2 de la LBRL –prestación de servicios mínimos obligatorios por los municipios- en la redacción dada por el artículo 1.9 de la LRSAL.[STC 111/2016, de 9 de junio].
- Artículo 57. Bis de la LBRL –garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas- en la redacción dada por el artículo 1.17 de la LRSAL [ STC 41/2016, de 3 de marzo].

- Artículo 104 bis, apartados 3º y 4º - personal eventual de las entidades locales- introducido por el art. 1.28 de la LRSAL [STC 54/2017, de 11 de mayo].
- Disposición Adicional 16ª de la LBRL –mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales- [STC 111/2016, de 9 de junio]
- Disposición Adicional 11ª de la LRSAL –compensación de deudas entre administraciones por asunción de servicios y competencias- [STC 41/2016, de 3 de marzo].
- Disposición Transitoria 1ª de la LRSAL –asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud- [STC 41/2016, de 3 de marzo].
- Disposición Transitoria 2ª de la LRSAL – asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales – [STC 41/2016, de 3 de marzo].
- Disposición Transitoria 3ª de la LRSAL – servicios de inspección sanitaria – [STC 41/2016, de 3 de marzo].
- Disposiciones Transitorias 4ª.3 -disolución de entidades de ámbito territorial inferior al Municipio-, y 11ª, párrafo 3º -Mancomunidades de municipios-, de la LRSAL, en sus incisos «Decreto del órgano de gobierno de» y «el Órgano de Gobierno de», respectivamente [STC 41/2016, de 3 de marzo].

## X. FUENTES CONSULTADAS

### Monografías, artículos y obras colectivas:

Álvarez Conde, Enrique; Tur Ausina, Rosario., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2016.

Arenilla Sáez, Manuel., “Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España” en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004, p. 13.

Ballester Espinosa, Adrián; *La Transparencia y El Open Data*, Trabajo Fin De Master, curso académico 2016-2017, p. 28.

Boix Palop, Andrés., “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales”, en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, enero 2014.

Del Guayo Castilleja, Iñigo., “Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva Época*, nº 2, 2014.

Font i Llovet, Tomas; Villalta Reixach, Marc y Aldoma Buixades, Josep., “Límites a las retribuciones de los cargos electos locales”, en *Revista Vasca de Administraciones Públicas*, número 104, enero-abril 2016.

García Rubio, F. “La provincia como entidad local: un análisis tras la ley de Racionalización”, en la reforma de 2013 del régimen local español, Fundación, Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

Jiménez Asensio, Rafael., “Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2014.

Rodríguez Márquez, Jesús; Romera Jiménez, Óscar., “Un estudio sobre el gasto impropio de la Administración Local Española”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, Nº3, 2014.

Ruiz-Rico Ruiz, Catalina; “Los ayuntamientos ante la regeneración democrática tras la reforma de la administración local”, en la obra colectiva Tur Ausina, Rosario (dir); Calabuig Puig, María Amparo; Sanjuán Andrés, Francisco Javier (Coord.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson, Madrid, 2016.

Salvador Crespo, Maite., “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales”, en *Cuaderno de Derecho Local*, número 34, febrero de 2014.

Uceda i Maza, Francesc Xavier; Martínez Martínez; Lucía; Navarro Pérez, José Javier y Botija Yagüe., M<sup>a</sup> de las Mercedes., “La pérdida de las garantías en los servicios sociales comunitarios: la reforma local”, en revista internacional de trabajo social y bienestar, nº 3, 2014.

VVAA., Anuario del Gobierno Local, N<sup>o</sup>, 2012.

VVAA., Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Centro de Estudios Constitucionales, Colección Informe, Madrid, 1981. Texto completo disponible en: <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol34/index.html> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

VVAA., Informe del Tribunal de Cuentas número 959, de 20 de septiembre de 2012, Texto completo disponible en: <http://www.tcu.es/repositorio/fd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2/I1010.pdf> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

### **Fuentes web:**

Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/FR.INR.RISK> (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

Grupo Wolters Kluwer: <http://educacion.wke.es/quienes.asp>: (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

Organización para la Cooperación y el desarrollo Económicos (OCDE): <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/> (fecha de consulta 18 de julio de 2017).

Plataforma de la Fundación ciudadana CIVIO: <http://www.civio.es/>. (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

Portal de Estadísticas de la Unión Europea: [https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics\\_es](https://europa.eu/european-union/documents-publications/statistics_es) (fecha de consulta 22 de julio de 2017).

Revista digital: Diario del Derecho Municipal: [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/) (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

Revista The Banker: <http://www.thebanker.com/> (fecha de consulta 26 de julio de 2017).

Sanz, Gabriel., “Zapatero revela que resistió tres intentos de rescate a España”, en ABC, 16 de noviembre de 2011. Texto completo disponible en: <http://www.abc.es/espana/20131126/abci-zapatero-solbes-201311261014.html> (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

VVAA., “El artículo 135 de la Constitución, antes y después de la reforma de 2011”, en EL País, 24 de noviembre de

2014, [https://politica.elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910\\_452980.html](https://politica.elpais.com/politica/2014/11/24/actualidad/1416849910_452980.html) (fecha de consulta 20 de julio de 2017).

**Fuentes normativas:**

Constitución Española de 1978.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, publicada en BOE núm. 80 de 03 abril de 1985.

Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Publicas, publicada en el BOE núm. 312, 30 de diciembre de 2013.

Ley 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, Publicada en el «BOE» núm. 103, de 30 de abril de 2012.

Ley 40/2015 de 1 de octubre, régimen jurídico del sector público, BOE número 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado, para el año 2016, publicada en BOE núm. 260 de 30 de octubre de 2015, vigencia desde 01 de enero de 2016.

Carta Europea de Autonomía Local. Hecha el 15 de octubre de 1985. Jefatura del Estado. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989 Referencia: BOE –A-1989-4370.

