

LA REFORMA OPERADA POR LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

La reforma del régimen local acometida en el año 2013 en España tiene una finalidad principal: el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria consagrados en el artículo 135 de la Constitución. Ese objetivo principal se plasma, en relación con las Entidades Locales españolas, en medidas legislativas que inciden, entre otras cuestiones, en la reducción de las competencias municipales, la disciplina presupuestaria, la coordinación de determinados servicios mínimos en municipios de reducida dimensión y la reorganización de los entes instrumentales, tales como sociedades, organismos autónomos o fundaciones.

The amendment introduced by Law 27/2013 of 27 December, on the rationalisation and sustainability of local government

The 2013 amendment of the Spanish local rules is mainly aimed at the following purpose: complying with the objectives of budgetary stability established in article 135 of the Spanish Constitution. In relation with Spanish local entities, this main purpose is expressed in legislative provisions that involve, among other issues, the reduction of municipal powers; budgetary discipline; the coordination of certain minimum services in small local entities; and the reorganisation of instrumental entities, such as corporations, autonomous bodies or foundations.

INTRODUCCIÓN

El 31 de diciembre de 2013 entró en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local («Ley 27/2013»). Según se indica en las primeras líneas de su exposición de motivos, la justificación ofrecida por el legislador para las distintas medidas incorporadas en la Ley es el principio de estabilidad presupuestaria, incorporado en 2011 en el artículo 135 de la Constitución. La reforma que se lleva a cabo en la Ley 27/2013 se explica, en consecuencia, en la intención del legislador de acomodar la regulación fundamental de la Administración local española al cumplimiento de ese objetivo de estabilidad presupuestaria.

Para ello, la Ley 27/2013 actúa en una serie de campos, como son: (i) la definición del concepto de Entidades Locales, con especial incidencia en la regulación de las entidades locales menores; (ii) la regulación de las competencias ejercitadas por las Entidades Locales y su relación con las Administraciones estatal y autonómica; (iii) el refuerzo de medidas de disciplina presupuestaria; (iv) la reorganización del sector público local; (v) la dotación de personal funcionario y laboral de las Entidades Locales; y (vi) la adopción de otras medidas de racionalización de la gestión como son la potenciación de las funciones de las asociaciones de Entidades Locales o la modificación del destino del patrimonio público del suelo en circunstancias excepcionales.

Esas medidas se traducen en la Ley 27/2013 en una reforma sustancial de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local («LBRL»). Adicionalmente, se reforman ciertos artículos de

otros textos normativos, como ocurre destacadamente con el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo o con la regulación de los consorcios en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común («LRJPAC»). Por último, la Ley 27/2013 contiene un grupo de disposiciones adicionales, transitorias y finales de gran importancia en relación con el redimensionamiento competencial de los Entes Locales.

Conviene advertir que, no obstante constituir una regulación de alcance general, la Ley 27/2013 reconoce diversas especialidades, como son las que resultan de los regímenes forales de País Vasco y Navarra, las regulaciones legales específicas de Madrid y Barcelona, y las singularidades del régimen jurídico de Ceuta y Melilla.

CONCEPTO DE ENTIDAD LOCAL: LAS ENTIDADES DE ÁMBITO INFERIOR AL MUNICIPAL

La principal novedad en relación con el concepto de Entidad Local la constituye la exclusión del elenco de «Entidades Locales» de las entidades de ámbito inferior al municipal. Así, la Ley 27/2013 introduce un artículo 24.bis en la LBRL según el cual los entes de ámbito territorial inferior al municipio, con sus denominaciones tradicionales, podrán crearse como forma de organización desconcentrada, sin personalidad jurídica propia, dentro de los respectivos municipios. Y ello, si su creación resulta una opción más eficiente para la

administración de núcleos de población separados de acuerdo con los principios de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera («LOEP»).

No obstante, el régimen transitorio de la Ley 27/2013 prevé el mantenimiento de la personalidad jurídica y de la condición de Entidad Local de las entidades menores existentes o en constitución a la entrada en vigor de la Ley. Sin perjuicio de ello, estas entidades están obligadas a presentar sus cuentas antes del 31 de diciembre de 2014 ante los organismos correspondientes del Estado y de las Comunidades Autónomas, con el efecto jurídico de incurrir en causa de disolución en caso de no presentar dichas cuentas.

Otras medidas que afectan al concepto de Entidad Local son la nueva regulación en materia de creación de municipios —introduciéndose un mínimo de población de 5.000 habitantes para ello— y la regulación pormenorizada de la fusión de municipios. Como más adelante se verá, la fusión entre municipios se concibe en la Ley 27/2013 como un posible mecanismo encaminado a facilitar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de los municipios que se fusionen.

Por último, merece la pena destacar el mandato dirigido a las mancomunidades de municipios para que adapten sus estatutos a lo previsto en la LBRL para no incurrir en causa de disolución. Conforme a la Ley 27/2013, las mancomunidades habrán de orientarse exclusivamente a la realización de obras o prestación de servicios necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias que tienen legalmente atribuidas.

REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

En el campo de las competencias municipales, destacan las previsiones contenidas en las disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 27/2013, en virtud de las cuales las Comunidades Autónomas pasan asumir las competencias ejercitadas hasta el momento por las Entidades Locales en materia de educación, salud, servicios sociales e inspección sanitaria. La asunción de estas competencias por parte de las Comunidades Autónomas está sujeta a ciertos periodos transitorios —por ejemplo, en materia de salud se prevé una asunción progresiva de competencias a lo largo de cinco años—, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas pue-

dan delegar competencias en estas materias en las Entidades Locales.

En línea con ello, se da una nueva redacción al artículo 27 de la LBRL, relativo a la delegación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en las Entidades Locales. Estas delegaciones han de ser aceptadas por el municipio interesado; se prevén con un límite temporal de cinco años y atribuyen a la Administración delegante la posibilidad de dictar instrucciones técnicas de carácter general. Para asegurar la sostenibilidad económica de la delegación de competencias, la Ley 27/2013 dispone que toda delegación deba ir acompañada de su correspondiente financiación, siendo nula si no cuenta con una dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante. Asimismo, en caso de incumplimiento de las obligaciones financieras de la Administración delegante, la Entidad Local delegada estará facultada para aplicar automáticamente una compensación a cargo de otras obligaciones que pueda tener frente a la Administración delegante.

También destaca en el ámbito de las competencias municipales la nueva regulación que se da a las competencias de las Diputaciones Provinciales en relación con municipios de reducida dimensión. Así, las Diputaciones Provinciales asumen directamente la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes y, en municipios de menos de 20.000 habitantes, los servicios de prevención y extinción de incendios. Para los municipios de menos de 20.000 habitantes se encomienda también a las Diputaciones Provinciales la prestación de servicios de administración electrónica y la contratación centralizada; y 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.

REFUERZO DE MEDIDAS DE DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

La Ley 27/2013 recoge, en el contexto del artículo 128.2 de la Constitución, la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas por parte de las Entidades Locales. No obstante, supedita dicha iniciativa a que en todo caso esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias municipales. De este modo, en los respectivos expedientes acreditativos de la conveniencia y oportunidad de la iniciativa

municipal en ciertas actividades económicas, será preciso justificar que esa iniciativa no genera riesgos para esos principios. Y, en todo caso, se atribuye a la Administración del Estado la facultad de impugnar los actos y acuerdos adoptados al respecto cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otro lado, la Ley 27/2013 introduce una regulación adicional a la contenida en la LOEP para el supuesto de que una Entidad Local incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto (nuevo artículo 116.bis de la LBRL). En estos casos, el artículo 21 de la LOEP impone que las Entidades Locales — como cualquier otra Administración pública en la misma situación— deban formular un plan económico-financiero que permita el cumplimiento de tales objetivos en el año en curso y en el siguiente. La Ley 27/2013 añade que, en el caso de Entidades Locales, ese plan económico-financiero debe incluir, al menos, las siguientes medidas: (i) supresión de competencias distintas de las propias de la Entidad y las ejercidas por delegación; (ii) gestión integrada o coordinada de servicios; (iii) incremento de ingresos; (iv) racionalización organizativa; (v) supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipal que hayan incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria; y (vi) una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia. Finalmente, se prevé que la Diputación Provincial o entidad equivalente participe junto con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y seguimiento de las medidas contenidas en los planes económico-financieros.

Asimismo, en el ámbito de la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Entidades Locales, se introduce un nuevo artículo 116.ter en la LBRL, en virtud del cual se impone la siguiente obligación. Antes del día 1 de noviembre de cada año, las Entidades Locales deben calcular el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, en las cuentas anuales aprobadas en el ejercicio inmediato anterior por entidades vinculadas o dependientes. Este cálculo debe comunicarse al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

Por último, en materia de disciplina presupuestaria, puede destacarse la modificación que se incorpora a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, para instar a las Entidades Locales a cumplir sus obligaciones de información presupuestaria

al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y al Tribunal de Cuentas. La reforma introducida por la Ley 27/2013 acorta el plazo a partir del cual, en caso de incumplimiento de estas obligaciones, podrá retenerse el importe de las entregas a cuenta, anticipos o liquidaciones definitivas de la participación de la Entidad Local incumplidora en los tributos del Estado.

REORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

En cuanto a la racionalización y reorganización de los entes instrumentales constituidos por Entes Locales —consorcios, fundaciones o entes de otra clase— pueden resaltarse tres de las medidas contenidas en la Ley 27/2013.

Priorización de ciertas fórmulas de gestión de servicios público

Al definir las fórmulas de gestión de los servicios públicos, la Ley 27/2013 recoge los conceptos tradicionales de gestión directa o gestión indirecta a través de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos. No obstante, al referirse a las fórmulas de gestión directa, se dispone que la constitución de una entidad pública empresarial o de una sociedad íntegramente participada por la Entidad Local, requerirán la justificación de su mayor eficiencia respecto de fórmulas de gestión por la propia Entidad Local o por organismo autónomo local.

Redimensionamiento del sector público local

Se da una nueva redacción a la disposición adicional novena de la LBRL, que pasa a rubricarse como «Redimensionamiento del sector público local». Conforme a esta previsión, en caso de que una Entidad Local esté sujeta a un plan económico-financiero o plan de ajuste conforme a la legislación de estabilidad presupuestaria, tendrá prohibido, durante la vigencia de tales planes, adquirir, constituir o participar en la constitución de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes. Igualmente, y salvo excepciones, esta Entidad Local no podrá realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación.

Junto a ello, se adoptan medidas para aquellas entidades del sector público local que se encuentren en situación de desequilibrio financiero y que desarrollen actividades económicas. Estas entidades están obligadas a aprobar en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013 un plan de corrección de dicho desequilibrio que habrá de cumplirse antes del 31 de diciembre de 2014. De no corregirse entonces la situación de desequilibrio, la Entidad Local estará obligada a disolver la entidad, que quedará disuelta en todo caso el 1 de diciembre de 2015 por imperativo legal. No obstante, la Ley 27/2013 introduce una ampliación de dichos plazos cuando las entidades en cuestión estén prestando ciertos servicios esenciales como abastecimiento de aguas, recogida de residuos sólidos urbanos o transporte de viajeros.

Por último, la Ley 27/2013 dispone ciertas medidas con las que busca evitar que los entes instrumentales de las Entidades Locales puedan, a su vez, constituir otros entes instrumentales. De este modo, se prohíbe esta posibilidad con carácter general a partir de la entrada en vigor de la Ley; y, además, se prevé que aquellas entidades que se hallen en esta situación y no se encuentren en superávit, sean adscritas directamente a la Entidad Local correspondiente en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley. En caso contrario, estas entidades habrían de disolverse dentro de ese mismo plazo de tres meses.

Régimen de los consorcios

La Ley 27/2013 incorpora dos previsiones relevantes en materia de consorcios. Por una parte, según la nueva redacción del artículo 57 de la LBRL, se persigue potenciar la figura del convenio de colaboración frente a los consorcios como medio de articulación de la cooperación técnica y administrativa entre otras Administraciones y los Entes Locales. En consecuencia, la constitución de un consorcio requiere justificar que se trata de una fórmula que permite una asignación más eficiente de los recursos económicos y que su constitución no pone en riesgo los objetivos de estabilidad presupuestaria de la Entidad Local y del propio consorcio.

En línea con ello, se obliga a adaptar a la Ley 27/2013 todos los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación suscritos a la entrada en vigor de la Ley. En caso de no haberse adaptado antes del 31 de diciembre de 2014, estos instrumentos quedarán sin efecto.

En relación con la regulación general del consorcio como fórmula de cooperación interadministrativa, la Ley 27/2013 introduce una nueva disposición adicional vigésima en la LRJPAC con la rúbrica de «*Régimen jurídico de los consorcios*». Lo más significativo de esta disposición son las reglas conforme a las cuales se prevé cómo adscribir el consorcio a efectos presupuestarios y contables a una de las Administraciones participantes en él. Estas reglas son ocho criterios de prioridad, que comienzan por disponer la adscripción del consorcio a la Administración que tenga la mayoría de votos en los órganos de gobierno y concluyen con el criterio del número de habitantes o extensión territorial dependiendo de si los fines del consorcio están orientados a la prestación de servicios, a las personas o al desarrollo de actuaciones sobre el territorio.

MEDIDAS EN MATERIA DE PERSONAL

Dentro del objetivo general de estabilidad presupuestaria, la reforma de la LBRL en materia de personal al servicio de las Entidades Locales abarca, fundamentalmente, las siguientes materias.

Con arreglo al nuevo artículo 75.bis de la LBRL, se regula un régimen retributivo detallado de los miembros de las corporaciones locales en función de criterios de población, impidiendo la superposición de retribuciones en caso de concejales proclamados diputados provinciales. A renglón seguido, se incorpora un artículo 75.ter de la LBRL, que limita el número de cargos públicos de las Entidades Locales con dedicación exclusiva, aplicando de nuevo un criterio de población.

Se dispone también en un nuevo artículo 103.bis de la LBRL que las Entidades Locales aprueben anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local, respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Y se introducen límites en función de la población de los municipios para las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual.

OTRAS MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN

Aparte de las medidas generales que se han descrito hasta ahora, la Ley 27/2013 incorpora otras de carácter singular, pero igualmente orientadas a la

finalidad común de cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria. Resaltamos dos de ellas.

Potenciación de las funciones de las asociaciones de Entidades Locales

La Ley 27/2013 introduce una modificación de la disposición adicional quinta de la LBRL para potenciar las funciones de asociaciones de Entes Locales como la Federación Española de Municipios y Provincias o las federaciones equivalentes de ámbito autonómico. Concretamente, se dispone que estas asociaciones puedan: (i) actuar como entidades colaboradoras de la Administración en la gestión de las subvenciones de las que puedan ser beneficiarias las Entidades Locales y sus organismos dependientes; (ii) adherirse al sistema de contratación centralizada estatal regulado en la legislación de contratos del sector público; y (iii) crear ellas mismas centrales de contratación para las Entidades Locales a ellas asociadas.

Regulación del patrimonio público del suelo

La Ley 27/2013 introduce también una modificación importante en la regulación del patrimonio público del suelo contenida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio («Ley del Suelo»). Esta modificación permite que, excepcionalmente, el patrimonio público del suelo pueda tener un fin distinto del que institucionalmente se le atribuye

en la Ley del Suelo y que consiste en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o, bajo ciertas condiciones, otros usos de interés social.

A partir de la Ley 27/2013, el patrimonio público del suelo podrá destinarse a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento siempre que se cumpla un conjunto de requisitos, entre los que se encuentra la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera de la Entidad Local. No obstante, se establece que, en un plazo máximo de diez años, la Entidad Local tendrá que reintegrar al patrimonio público del suelo los importes de los que se haya dispuesto para la reducción de deuda.

CONSIDERACIÓN FINAL

La aprobación de la Ley 27/2013 se ha producido en un escenario donde han existido voces que han denunciado la posible vulneración por alguno de sus preceptos del principio de autonomía local contenido en el artículo 140.1 de la Constitución. De hecho, algunas Comunidades Autónomas han presentado recursos de inconstitucionalidad cuestionando el modelo competencial recogido en la nueva Ley. Aun cuando aún sea muy pronto para valorar estas iniciativas, sí cabe anticipar un futuro pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la Ley 27/2013 que habrá de tomarse en consideración en la aplicación e interpretación de las novedades expuestas.

MANUEL VÉLEZ FRAGA*

* Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid).