

La reforma local de diciembre de 2013

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE REFERENCIA A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—III. LA REFORMA DE 2013: LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—3.1. Justificación de la reforma.—3.2. Principales aspectos de la reforma.—3.2.1. La organización local: la racionalización.—3.2.2. La financiación local y demás aspectos económicos de la reforma: la sostenibilidad.—3.2.3. Las competencias y las formas de prestación de los servicios públicos locales: más racionalización.—3.2.4. El régimen retributivo de los miembros Corporativos y del personal al servicio de las Entidades Locales: más sostenibilidad.—IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN

La reforma local operada en España en diciembre de 2013 se encuadra dentro de los intentos de reconducir el gasto público de las diferentes Administraciones Públicas como forma de coadyuvar en la consecución de los objetivos de déficit público a nivel europeo derivados de los compromisos adquiridos por España como país miembro de la Unión Europea y de la zona euro. La crisis económica iniciada en el año 2008 se intentó paliar inicialmente por parte de algunos países a través del incremento del gasto público, lo que agudizó la misma e hizo cambiar el rumbo hacia escenarios de políticas públicas de contención del gasto que fuesen más respetuosos con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en definitiva, con una férrea disciplina presupuestaria impuesta principalmente por Alemania y que llevó a España a modificar incluso su texto constitucional en septiembre de 2011 y a aprobar una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria en abril de 2012 para dar cumplimiento práctico a los objetivos de déficit pactados por nuestro país con el

★ Profesor propio adjunto. Coordinador área Derecho Administrativo.

resto de miembros de la zona euro y cuyo desarrollo legal se ve plasmado en buena medida en la norma que ahora se analiza.

PALABRAS CLAVE: Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, competencias locales, régimen local, reducción del gasto público.

ABSTRACT

Local reform aproved in Spain in December 2013 is due to the efforts in reducing the spending of the different Spanish public administrations as a way of help in the consecution of déficit objectives that Spain has assumed with the European Union and specially with the Euro zone countries. Economic crisis iniciated in 2008 was fought by some countries, like Spain, by more public spending what deteriorated the situation to the point of changing the strategy towards politics of containment of public spending which was something more respectful with the European Stability and Growth Pact and, in the end, a way of fulfillment with the strong budgetary discipline specially Germany was demanding of its european partners as a way of leaving behing the economic crisis. Spain even had to change its Constitution in September 2011 and aproved a new Budgetary Stability Law in April 2012 to reach the déficit objectives marked by its european partners and whose legal developoment in a way or another is reflected in the Law We try to analyze in this paper.

KEY WORDS: Budgetary stability, financial sustainability, local competitions, local regime, public budget reduction.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del régimen local era una cuestión pendiente que venía siendo anunciada desde hace tiempo, incluso por el Gobierno anterior del Presidente Rodríguez Zapatero, desde el año 2005. De hecho, se elaboró en aquellas fechas un Libro Blanco para la citada reforma que no llegó a concretarse y que, sin embargo, ha sido bajo el mandato del Presidente Rajoy Brey cuando ha culminado en diciembre de 2013 mediante la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica aspectos importantes de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local.

Desde luego, no es la norma aprobada similar ni parecida a la proyectada por el ejecutivo anterior. Las circunstancias políticas y, fundamentalmente,

económicas son ahora bien distintas y los objetivos perseguidos por esta reforma muy diferentes a los que se pretendían con la proyectada entonces.

El escenario internacional y propiamente interno hacen que el objetivo fundamental de la reforma local recientemente aprobada sea, como fácilmente se deduce de la rúbrica de la norma, racionalizar la estructura y organización de las Entidades Locales y conseguir que una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que dependen de dicha instancia territorial mediante una mejor delimitación del ejercicio de sus competencias, deslindándolas de las que llevan a cabo las otras dos instancias territoriales (Estado y Comunidades Autónomas), y un riguroso análisis del coste efectivo de la prestación de dichos servicios públicos en aras a decidir acerca de la conveniencia de que los mismos se presten por la instancia que lo gestione de manera más eficiente y hagan sostenible el funcionamiento de dicho servicio y las arcas públicas. Los dos objetivos sirven una finalidad común, cual es la mejora de la eficiencia en el manejo de los fondos públicos. En efecto, en un contexto de reducción del gasto público como fórmula, más o menos discutible, elegida a nivel europeo como instrumento de política económica que coadyuve a la salida de la crisis económica iniciada en el viejo continente a finales del año 2008, la necesidad de reflexionar acerca de la organización y funcionamiento de los entes públicos territoriales es un deber inexcusable y una obligación ineludible. La supresión de entes públicos ineficientes y la mejora en la prestación de los servicios públicos que éstos gestionan son objetivos relevantes para la consecución de una estabilidad presupuestaria que se ha elevado a los altares constitucionales después de la reforma operada en nuestra Carta Magna en septiembre de 2011 y en la que los Entes Locales juegan un papel de primer orden, aunque no tan relevante como algunos nos han hecho creer, puesto que son los Entes Locales los que han tenido un mejor comportamiento en la contención del gasto público en este período de crisis y, consecuentemente, los que mejor han hecho los deberes, si se les compara con la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas, instancias territoriales cuyo endeudamiento es muy superior al de los Entes Locales y que, por tanto, han tenido una incidencia mucho mayor en la espiral alcista de déficit público que ha tenido nuestro país en los últimos años, desviándose así de los objetivos marcados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como casi todos los países que forman parte del euro, valga recordarlo.

La reforma que nuestro régimen local necesita, y de manera urgente, es mucho más profunda que la que se ha llevado a cabo en diciembre de 2013, la cual ha sido muy discutida y es muy discutible. No cabe duda que esta reforma local es congruente con las iniciativas normativas llevadas a cabo en nuestro país desde la citada reforma constitucional de septiembre de 2011 o la aprobación, en desarrollo de ésta, en abril de 2012 de una nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria, y que, probablemente era obligada por los acontecimientos vividos últimamente por nuestro país, pero no deja de ser un parche más al

que, más pronto que tarde, habrá que completar mediante un replanteamiento integral del papel de nuestro régimen local en la actualidad en un contexto en que la descentralización territorial se ha quedado a medias y sólo ha llegado al ámbito autonómico, pero no al ámbito local.

Las sucesivas reformas económicas llevadas a cabo por vía legal, a veces incluso por vía de decreto-ley, en los últimos años por parte de los diferentes Gobiernos constituyen una flagrante heterodoxia desde el punto de vista de la técnica legislativa y son un fraude democrático velado, pues sustraen del debate político importantes cuestiones que afectan a instituciones nucleares de nuestro sistema, reformando subrepticamente cuestiones de calado constitucional, por lo que debería abordarse con mayor rigor, seriedad y detenimiento una reforma profunda del texto constitucional de forma directa, con luz y taquígrafos, antes de continuar por la senda de la clandestinidad.

El ejemplo vivido en Italia es ilustrativo al respecto, donde, después de intentar varias reformas institucionales legales parciales, algunas de ellas también mediante decretos-leyes, referidas al ámbito local, se ha tenido que abordar recientemente la reforma integral del Título V de la Constitución italiana de 1948 para acomodar la autonomía local a las nuevas exigencias económicas y sociales y como forma de replantearse de una manera global el papel de las Entidades Locales en el mapa territorial italiano¹.

II. BREVE REFERENCIA A LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

La Constitución española de 1978 reconoce expresamente una autonomía en favor de las Entidades Locales en el artículo 137. Sin embargo, pocas referencias encontramos a la misma en el texto constitucional, más allá de su reconocimiento expreso en el citado precepto y algunos aspectos genéricos recogidos en los artículos 140 a 142 en cuanto al otorgamiento de personalidad jurídica a las entidades locales, a la organización mínima de éstas, integradas en municipios, provincias e islas y al reconocimiento implícito del principio de suficiencia financiera que, de manera más que atenuada recoge el artículo 142, si se compara con lo que establece el artículo 156.1 respecto de las Comunidades Autónomas.

Esta parca regulación constitucional de la autonomía local hizo necesaria una labor de interpretación, depuración y delimitación de la misma por parte del Tribunal Constitucional en sus primeros años de funcionamiento. Así, Sentencias como la 4/1981, la 32/1981 o la 84/1982 sirvieron de guía

¹ Sobre la reforma del Título V de la Constitución italiana, véase MORCILO MORENO, J.: *“La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre”*. Revista de Administración Pública, núm. 195, pp. 303-336.

al legislador estatal a la hora de articular a nivel legal dicha autonomía local en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Y Sentencias como la 214/1989 sirvieron para contrastar esa normativa estatal aprobada en desarrollo de la autonomía local en 1985 con el propio texto constitucional, pues es esa la Sentencia que resuelve los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley 7/1985.

Quizás sea la Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, la que estableció los criterios en virtud de los cuales debía articularse a nivel legal la autonomía local, estableciendo como principios básicos de la misma la necesidad de valorar la naturaleza de los intereses en juego a la hora de delimitar las competencias locales, la formación autorresponsable de voluntades en el ejercicio de sus respectivas competencias por parte de todas las instancias territoriales dotadas de competencias en una determinada materia y la legitimidad de los controles de legalidad y exclusión de los controles de oportunidad sobre el ejercicio de competencias que lleven a cabo las entidades locales, salvo que la Constitución o las leyes los autoricen.

Asimismo, los rasgos de la autonomía local constitucionalmente reconocida por el artículo 137 de la Constitución española de 1978, de acuerdo con este pronunciamiento serían los siguientes:

- Garantía de la autonomía de los municipios y provincias, con delimitación de la misma por parte del Tribunal Constitucional (el Tribunal Constitucional español ha aplicado la teoría de la garantía institucional, tomada del Tribunal Constitucional alemán, a la hora de delimitar autonomía local).
- El principio de autonomía es limitado y sólo encuentra su verdadero sentido dentro del respeto al principio de unidad. Autonomía no es igual a Soberanía. Al Tribunal Constitucional le corresponde fijar los límites mínimos y máximos de la autonomía local.
- La autonomía local constitucionalmente reconocida en el artículo 137 es cualitativamente inferior a la autonomía de la que gozan las Comunidades Autónomas.
- El artículo 137 de la Constitución exige identificar un ámbito de competencias propias de las Entidades Locales para la gestión de sus respectivos intereses, aplicando el principio del interés prevalente a la hora de hallar ese reducto último de competencias a gestionar por las Entidades Locales en función de los intereses vecinales más directamente afectados.
- Carácter bifrente de la autonomía local. Será la ley estatal o autonómica la que concrete el grado de participación de la Entidad Local en la gestión de las materias en atención a sus intereses, por lo que la autonomía local se articula en dos frentes: el estatal y el autonómico, que son los dos frentes dotados de potestad legislativa y los que, por tanto, deben regular

prima facie las materias concretas de que se trate, dejando a la Entidad Local el *trozo de tarta* que le corresponda en función del interés que tenga en dicha materia.

- Existencia de controles de legalidad por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las Entidades Locales debido a su posición preeminente como representantes en mayor medida de los intereses generales.

Del texto constitucional y de la jurisprudencia constitucional aludida se extrae la consecuencia de que la autonomía local en España reconoce un ámbito propio de competencias a las Entidades Locales que se proyecta sobre aquellas materias en que existe un interés local prevalente respecto al interés autonómico o estatal y que se debe proteger en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida en el artículo 137 y otro ámbito impropio de competencias que pueden ejercer las Entidades Locales por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas y que es deseable, incluso, que así lo hagan en virtud del principio de descentralización contenido en el artículo 103.1 de nuestro texto constitucional.

Pues bien, a día de hoy, después de que hayan transcurrido casi treinta y siete años desde la promulgación del texto constitucional, más de treinta y cuatro desde el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en que delimita la autonomía local constitucionalmente reconocida, y treinta desde que se aprobase la Ley de Bases de Régimen Local, no hemos conseguido establecer una delimitación clara del espectro competencial local, con lo que nuestra autonomía local sigue en un grado tal de indefinición que hace imposible que las Entidades Locales puedan cumplir el papel de primer orden que en un Estado compuesto y profundamente descentralizado como el diseñado por el Título VIII de nuestra Constitución deberían desempeñar. Lo cierto es que la segunda descentralización, una vez que la primera descentralización culminó de manera prácticamente total en el año 2002 con el traspaso de las competencias estatales, las que se podían y las que no se podían traspasar, a favor de las Comunidades Autónomas, no se ha llevado a cabo. Los dos intentos, el de 1999 y el de 2003, resultaron fallidos o incompletos y adolecen de los mismos defectos que pueden ser predicables de la norma que ahora se nos presenta, cual es el ya indicado en el apartado introductorio de este trabajo, como es abordar de manera parcial el “problema local” y poner un parche más en una rueda que, de tantos pinchazos acumulados, le falta aire para circular.

III. LA REFORMA DE 2013: LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

3.1. Justificación de la reforma

La Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 no puede ser más clara respecto de las circunstancias que llevan al legislador a aprobar dicha norma. En efecto, su primer párrafo deja bien a las claras cuáles son los motivos de la reforma: adaptar los aspectos de organización y funcionamiento de las Entidades Locales a los criterios de estabilidad presupuestaria constitucionalmente recogidos en la ya citada reforma de septiembre de 2011 y posterior desarrollo normativo de abril de 2012 para facilitar el control económico y financiero de esta instancia territorial y que, de esta manera, las Entidades Locales coadyuven a la consecución de los objetivos de déficit impuestos a España desde las instancias europeas, contribuyendo a la consolidación fiscal mediante la racionalización de sus estructuras, sobredimensionadas en algunos casos, como se llega a afirmar en la propia Exposición de Motivos de la norma, y la mejora de su funcionamiento, erradicando los solapamientos de competencias presentes todavía hoy y consiguiendo dar cumplimiento práctico al principio “una Administración una competencia”.

Así, los objetivos básicos que persigue la reforma son aclarados en el párrafo tercero de la Exposición de Motivos y se centran en *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», racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.*

Como se puede observar y ya se ha puesto de manifiesto, la Exposición de Motivos detalla con toda claridad tanto el contexto en el que se promulga la norma como los objetivos perseguidos por la misma. El único pero que cabe efectuar es el no haber aprovechado la ocasión, puesto que el contexto perfectamente descrito en la citada Exposición de Motivos así lo requería, para aumentar el calado de la reforma. Como bien dice el legislador en el párrafo segundo de la Exposición de Motivos *transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración Local.* Lo que no dice es que la norma aprobada dista mucho de conseguir una revisión profunda del régimen local. Tampoco dice la Exposición de Motivos que la

estabilidad presupuestaria o la consolidación fiscal no son títulos estatales horizontales que habiliten para efectuar una intervención general en el régimen local con el objetivo de conseguir una recentralización de competencias por la vía económica cuando no se tiene la voluntad de abordarla por la vía política, que sería la más ortodoxa.

La estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal son objetivos ciertamente loables, sensatos y hasta beneficiosos, como se ha podido ver en los países que mejor han observado esos principios, pero no son títulos jurídicos habilitantes para operar un profundo y profuso cambio en el orden constitucional de competencias sino que debieran haberse explorado vías jurídicas previas que abriesen el camino para que las vías económicas pudiesen seguir esa senda. Se dirá que no hay tiempo para ello, que se necesita adoptar decisiones rápidas en un contexto económico complejo, pero ese argumento no es por sí sólo suficiente para que los daños que se pueden causar en el desalajo del proceso de toma de decisiones de entidades democráticas de primer orden puedan ser de difícil o imposible reparación.

3.2. Principales aspectos de la reforma

3.2.1. La organización local: la racionalización

Las medidas más importantes introducidas por la Ley 27/2013 en materia de organización local son las siguientes:

- Potenciación del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares. Estos entes pasan a ejercer más competencias sobre los municipios con población inferior a 20.000 habitantes con el objetivo de asegurar la prestación integral de los servicios obligatorios de competencia municipal o de mejorar la eficiencia en materias como la recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada. Asimismo, tanto las Diputaciones como los Cabildos y Consejos participarán de manera más activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros de los municipios que la integran.
- Fomento de la fusión voluntaria de municipios. La Ley 27/2013 regula medidas concretas que favorecen la fusión de municipios, como el incremento de la financiación a los municipios fusionados, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, los municipios fusionados pueden acordar que una parte de ellos adopte una forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial

y denominación de los municipios fusionados aunque pierdan su personalidad jurídica. La “discriminación positiva” en el tratamiento financiero de los municipios fusionados tiene acomodo en la jurisprudencia constitucional, de la que traen causa las medidas concretas previstas en la norma aprobada (STC 103/2013, de 25 de abril).

- Reestructuración del sector público local, racionalizando sus órganos de gobierno. Como indica la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, *los antecedentes inmediatos de la reestructuración del sector público local son los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las entidades locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las Entidades Locales sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las Administraciones Públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestan. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad y racionalizar su organización.*

La reforma persigue impedir que las Entidades Locales sometidas a un plan de ajuste (llamado eufemísticamente como plan económico-financiero en la norma) puedan crear nuevos entes instrumentales y que los ya existentes que se encuentren en situación deficitaria deberán ser absorbidos por el Ayuntamiento o un Organismo Autónomo dependiente del mismo o ser disueltos en el plazo de tres meses y, si el Ayuntamiento no hace ni una cosa ni la otra, se disolverán automáticamente *ex lege* en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (Disposición Adicional Novena de la Ley 7/1985, en los términos en que ha quedado redactada tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013). Asimismo, se prohíbe la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, controladas por otras que, a su vez, dependen de la Entidad Local de que se trate. Con ello se pretende luchar contra algunas prácticas llevadas a cabo por algún municipio de España en los últimos años, que, mediante la creación de empresas superpuestas unas a otras, trataban de evitar la aplicación del derecho público en su funcionamiento cotidiano (huida del Derecho Administrativo), cometiendo así todo tipo de tropelías y teniendo que aplicar la “doctrina del levantamiento del velo” para ver quién era, en definitiva, el responsable último del desaguado que se había montado. Ayuntamientos como el de Marbella pudieran ser un buen ejemplo de lo expresado, donde una Sociedad Municipal (Eventos 2000) que controlaba a su vez distintas sociedades hizo que desapareciese de facto

todo indicio de autoridad municipal o de sometimiento a normas públicas en el ejercicio de la actividad o de cultura administrativa alguna.

3.2.2. *La financiación local y demás aspectos económicos de la reforma: la sostenibilidad*

Los aspectos económicos son los prioritarios de esta reforma local, como se encarga de poner de manifiesto el legislador desde el principio en la Exposición de Motivos. En este sentido, las novedades más importantes de la reforma son las siguientes:

- Identificación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales. De acuerdo con el nuevo artículo 116 ter de la Ley 7/1985, en la redacción dada a la misma por la Ley 27/2013, todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

El coste efectivo del servicio se articula ahora como el principal criterio para el mantenimiento o la sustitución de las competencias locales, como se dirá luego en otro apartado de este trabajo, de tal forma que, entre otras cuestiones, cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar un servicio obligatorio 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. Si no fuera así, sería la Diputación la que sustituiría al municipio en la prestación de dicho servicio, haciéndose cargo del coste de dicho servicio el propio municipio, quien debería satisfacerlo a la Diputación cuando sea ésta quien lo preste.

- El plan económico-financiero municipal. Se regula en la actualidad en el artículo 116 bis de la Ley 7/1985, en la redacción dada a la misma por la Ley 27/2013, que recoge la previsión contenida al respecto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que obliga a la Administración que

incumpla el *objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a formular dicho plan. Específicamente, para las Entidades Locales incumplidoras, el plan, de acuerdo con este nuevo artículo 116 bis, incluirá las siguientes medidas:*

- a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
 - b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.
 - c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local
 - d) Racionalización organizativa.
 - e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
 - f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia
- Refuerzo del papel de la función interventora. Se modifica, por ejemplo, el artículo 213 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba la Ley de Haciendas Locales y se regula un nuevo informe anual que deben elevar los Interventores locales a la Administración General del Estado con un resumen de los resultados de los controles desarrollados en cada ejercicio.
 - Refuerzo de la independencia de los funcionarios con habilitación nacional. Se deroga la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se desanda el camino iniciado por aquella norma, en el sentido de que éstos funcionarios vuelvan a tener más dependencia del Estado y menos de las Comunidades Autónomas. La selección y formación de los mismos vuelve a manos estatales.
 - Impulso del papel del sector privado en la prestación de los servicios públicos locales. Se fomenta la participación de los privados en la prestación de servicios públicos locales, se reducen los monopolios locales en la prestación de servicios públicos y se imponen límites más estrictos para que las Entidades Locales gestionen de manera directa los servicios públicos que tengan contenido económico, en los términos que se explicarán en el siguiente apartado de este trabajo.

3.2.3. *Las competencias y las formas de prestación de los servicios públicos locales: más racionalización*

Es este uno de los aspectos en que la Ley 27/2013 trata de poner un mayor acento por ser una de las mayores preocupaciones del legislador, quien entiende que una mejor delimitación de las competencias atribuidas a las Entidades Locales respecto del resto de Administraciones Públicas territoriales (Estado y Comunidades Autónomas), junto con una mayor participación de los privados en la prestación de servicios públicos que no tienen por qué ser necesariamente gestionados por instancias públicas redundará en una mejora de las cuentas públicas locales, verdadero objetivo de la reforma, como ya se ha apuntado.

El nuevo artículo 7 de la Ley 7/1985, en los términos en que queda redactado por la Ley 27/2013, se convierte en la pieza angular del nuevo régimen de distribución de competencias que se pretende regular, de tal forma que, en virtud de dicho precepto, las Entidades Locales gozan de competencias propias, que tendrán que ser señaladas expresamente por una ley (estatal o autonómica, como refleja el carácter bifronte de la autonomía local), o competencias delegadas por el Estado o su respectiva Comunidad Autónoma. Fuera de esos dos supuestos, las Entidades Locales sólo podrán ejercer competencias *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*. Con ello, se pretende acabar con el ejercicio de competencias impropias que, hasta ahora, venían desempeñando las Entidades Locales, sin una cobertura legal específica y, en la mayoría de las ocasiones, sin una cobertura presupuestaria adecuada, lo que suponía que incurriesen en unos costes incompatibles con la necesaria y adecuada estabilidad presupuestaria que es el verdadero objetivo de esta reforma. Posteriormente, son los artículos 25 a 28, para los Municipios, y 36 a 38 para las Provincias, los que se encargan de desarrollar este frontispicio competencial recogido en el citado artículo 7.

La idea, por consiguiente, respecto al primer objetivo perseguido por la reforma respecto a las competencias de las Entidades Locales es conseguir dar virtualidad práctica al principio de *una Administración una competencia*, y que las Entidades Locales no asuman competencias adicionales que no le hayan sido atribuidas expresamente por una ley como propias o que no le hayan sido delegadas por el Estado o por su respectiva Comunidad Autónoma².

² El legislador trata con ello de dar cumplimiento práctico a la autonomía local ideada por Turgot, reconociendo un ámbito propio de competencias de las Entidades Locales, garantizado constitucionalmente por el artículo 137 y que se proyectará sobre aquellas materias en las que exista un interés local que sea prevalente, y un ámbito de competencias delegadas por otras instancias territoriales superiores en virtud del principio de descentralización territorial previsto en el artículo 103.1 de la Constitución española de 1978.

Respecto de las competencias delegadas por el Estado o por la Comunidad Autónoma respectiva, el artículo 57 bis introduce una previsión importante, cual es la garantía de pago de dichas competencias. Así, cuando el Estado o la Comunidad Autónoma delegan competencias en una Entidad Local, deberán incluir en dicha delegación una *cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

El segundo aspecto a destacar de esta reforma, por lo que a las competencias locales hace referencia, es la forma de prestación de las mismas. El artículo 86 de la Ley 7/1985 ha sido modificado por la Ley 27/2013 en dos puntos esenciales: primero, exigiendo que la iniciativa pública para que una Entidad Local lleve a cabo una competencia que implique el desarrollo de actividades económicas no implique quebranto para la estabilidad presupuestaria de dicha Entidad Local y, consecuentemente, quede garantizada la sostenibilidad financiera del municipio que pretenda ejercer de forma directa dicha actividad económica. Segundo, reduciendo el número de actividades o servicios esenciales que se reservan al monopolio local, con lo que se amplía el abanico de actividades económicas que pueden ser desempeñadas de forma indirecta por sujetos privados. En la actualidad, tan sólo quedan reservados a las Entidades Locales tres servicios que pueden ser gestionados en régimen de monopolio:

- abastecimiento domiciliario y depuración de aguas,
- recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos,
- transporte público de viajeros.

3.2.4. *El régimen retributivo de los miembros Corporativos y del personal al servicio de las Entidades Locales: más sostenibilidad*

Otro de los aspectos importantes de la reforma local de diciembre de 2013 es la que hace referencia al régimen retributivo de los Corporativos locales y del resto de personal al servicio de las Entidades Locales. El objetivo que se pretende con la regulación ex lege por el Estado de las retribuciones de los miembros corporativos de las Entidades Locales es doble. Primero, equiparar las retribuciones de los Corporativos locales a los sueldos que se perciben en el

ámbito de la Administración General del Estado por los altos cargos de dicha Administración y acabar así con la anarquía retributiva local, asentada en un mal entendimiento del principio de autonomía local, que, desde luego, no habilita el libertinaje retributivo hasta ahora existente. Segundo, coadyuvar a que los costes de personal no supongan un esfuerzo presupuestario adicional a las Entidades Locales y que, por ende, la regulación retributiva ayude a conseguir los objetivos de estabilidad presupuestaria que subyacen en toda esta reforma.

De esta manera, el artículo 75 bis actual establece un cuadro retributivo en el que se contienen las cantidades a cobrar por los miembros Corporativos locales y el personal al servicio de dichas Entidades Locales. Las cantidades allí expresadas suponen el límite máximo de retribución y, por ende, los presupuestos municipales podrán establecer una retribución menor, pero nunca mayor de dichas cantidades. Las referencias se efectúan respecto a los Secretarios de Estado y van desde la cantidad percibida por éstos anualmente para los Alcaldes de Municipios con población superior a 500.000 habitantes al 60 % menos para Municipios con población entre 1.000 y 5.000 habitantes. Estas cantidades se actualizarán en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año.

Asimismo, el nuevo artículo 75 ter establece limitaciones al ejercicio de actividades en régimen de dedicación exclusiva para los Corporativos locales. Se establece una escala que va desde la imposibilidad de que ningún Corporativo local desempeñe actividades en régimen de dedicación exclusiva en municipios con población inferior a los 1.000 habitantes a los 25 para los municipios con población superior a los 700.001 habitantes.

En el caso de Madrid y Barcelona, el número será de 45 y 32, respectivamente.

Por último, el artículo 104 bis establece las limitaciones por lo que al personal eventual al servicio de la Corporación hace referencia, estableciendo también una escala en función de la población del municipio (art. 104 bis, apdo. 1) que va desde un único eventual, como máximo, para los municipios con población entre 2.000 y 5.000 habitantes y el 0,7 por ciento del número total de puestos de trabajo de la plantilla de las respectivas Entidades Locales para los municipios con población superior a 500.000 habitantes.

Es necesario destacar en este apartado la relevancia que tiene el actual artículo 92 bis de la Ley 7/1985 en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, en el sentido de recuperar por parte del Estado las competencias perdidas en 2007 sobre los funcionarios con habilitación nacional. Se da marcha atrás así a lo establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007), derogando su disposición transitoria séptima, de tal forma que, en la actualidad, el Estado es, de nuevo, competente para la aprobación de la oferta de empleo público, selección, formación y habilitación de estos funcionarios.

IV. CONCLUSIONES

- En primer lugar, es necesario poner de manifiesto que, tras esta reforma aprobada en diciembre de 2013 y las reformas operadas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sería conveniente, como mínimo, aprobar un nuevo Texto Refundido en materia de régimen local que otorgase seguridad jurídica, estableciendo claramente cuál es la normativa que está en vigor en la materia y, como máximo, una reforma integral del Título VIII de la Constitución que abarcase tanto a la autonomía de las Comunidades Autónomas como a la de las Entidades Locales y que, por ende, se replantease el esquema general de distribución constitucional de competencias entre las tres instancias territoriales.
- La valoración general que cabe hacer de la reforma local de diciembre de 2013 es positiva en los aspectos que trata. Si bien no es la reforma completa que hubiese sido deseable, los aspectos que trata consiguen los objetivos perseguidos por el legislador y son congruentes con el contexto y las necesidades más primarias de nuestro país en general y de nuestro ordenamiento local en particular. Es una lástima, no obstante, que la reforma se centre sólo en los aspectos que mayor incidencia tienen en la estabilidad presupuestaria de las Entidades Locales, que, por cierto, no han sido las mayores incumplidoras de los objetivos de déficit, y no abarque otros aspectos esenciales del funcionamiento de las mismas necesitados de una actualización urgente.
- La delimitación de competencias locales que la reforma efectúa es adecuada, necesaria y refleja mejor la articulación constitucional de la autonomía local. Además, la limitación que no erradicación, si tienen recursos para llevarlo a cabo, del ejercicio de competencias impropias y la garantía de cobertura presupuestaria de las competencias delegadas coadyuvará al saneamiento de las arcas locales.
- Es también destacable y positiva la apuesta por reducir las actividades reservadas a la prestación monopolística por parte de las Entidades Locales. Incluso habría sido deseable llegar más lejos y eliminar algunas de las todavía existentes. No es admisible que en el año 2015 queden todavía actividades que se puedan ejercer en régimen de monopolio público en un contexto en que, alabado sea el Señor, el Estado ha dejado de prestar de manera directa la mayoría de los servicios públicos y se ve cómo las fórmulas de colaboración público-privada y demás herramientas de prestación indirecta de servicios públicos funcionan con una eficacia mucho mayor y, consecuentemente, coadyuvan a la mejora de la prestación del servicio y al saneamiento de las arcas públicas.
- También es positiva la regulación de las retribuciones de los corporativos y demás personal al servicio de las Entidades Locales. Con ello, se

acaba con la discrecionalidad retributiva existente, que ningún amparo tenía en la autonomía local, puesto que, como ya se encargó de poner de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, autonomía no es igual a soberanía y, por ende, entendemos que el Estado, en virtud de los títulos competenciales reconocidos a su favor por el artículo 149 de la Constitución, especialmente el artículo 149.1.18, cuenta con competencias para poder llevar a cabo dicha regulación, que debería haberse completado con la reducción del número de Concejales electos para cada tramo de población, para lo que también tiene competencias el Estado.

- Parecen también adecuadas las fórmulas de fomento de la fusión de municipios, aunque debería haberse hecho de manera más decidida, profundizando en las mismas y regulando algunas soluciones de manera más detallada. La planta local española requiere de un adelgazamiento notable, con reducción del número de municipios con población inferior a los 5.000 habitantes como forma de mejora de la prestación integral de los servicios públicos locales obligatorios sin necesidad de acudir a la ayuda de Entidades Locales de ámbito territorial superior al municipal.
- En definitiva, como ya se ha señalado, la reforma es francamente positiva y, una vez abordados los aspectos económicos más perentorios por el contexto internacional, europeo y nacional actual, debería completarse con una reforma más global que abarcase aspectos tales como la planta local, el funcionamiento interno de los municipios o el número de corporativos electos, temas espinosos en los que esta reforma no ha querido o no ha podido entrar. Parece que el legislador, debido a las disensiones internas incluso dentro del propio partido que sustenta al Gobierno, ha llegado hasta donde ha podido y no ha traspasado líneas rojas que deberían ser abordadas en algún momento, más pronto que tarde, si queremos que nuestras Entidades Locales alcancen su mayoría de edad constitucional.