



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA INCIDENCIA DE LA LEY
DE RACIONALIZACIÓN Y
SOSTENIBILIDAD EN EL
ÁMBITO ECONÓMICO-
FINANCIERO DE LAS
ENTIDADES LOCALES**

Alumna: Laura Jaime Lara

Mayo, 2022

RESUMEN

Con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), supuso la mayor reforma que ha adoptado la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) en la estructura de las Administraciones Locales con el objetivo de alcanzar la mayor racionalidad presupuestaria y financiera de los entes locales.

En este trabajo vamos a estudiar los motivos de dicha reforma, enfocándonos también en el ámbito económico-financiero, para así analizar los cambios y sus correspondientes consecuencias. Reflexionaremos sobre la compleja estabilidad presupuestaria y racionalización de la sostenibilidad, razones principales de la reforma.

PALABRAS CLAVE

Sostenibilidad, racionalización, reforma, competencias, Administración Local, estructura.

ABSTRACT

With the approval of Law 27/2013, of 27 December on the Rationalization and Sustainability of Local Administration (LRAL), it meant the biggest reform ever adopted by Law 7/1985 of 2 April, Regulating the Bases of Local Regime (LBRL) in the structure of Local Administrations with the aim of achieving the greatest budgetary and financial rationality of local entities.

In this work we are going to study the reasons for said reform, also focusing on the economic-financial field, in order to analyze the changes and their corresponding consequences. We will reflect on the complex budgetary stability and rationalization of sustainability, the main reasons for the reform.

KEY WORDS

Sustainability, rationalization, reform, competencies, Local Administration, structure.

ABREVIATURAS

AALL: Administraciones Locales.

AAPP: Administraciones Públicas.

AGE: Administración General del Estado.

BOE: Boletín Oficial del Estado.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española de 1978.

CEAL: Carta Europea de Autonomía Local.

CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

EAA: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

EELL: Entidades Locales.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

LAULA: Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía.

LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LOTIC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

LPATRICA: Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

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

LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

PIB: Producto Interior Bruto.

RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

TC: Tribunal Constitucional.

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

TS: Tribunal Supremo.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	8
2.1. CONTEXTO.....	8
2.2. PRINCIPIOS.....	9
2.3. OBJETIVOS.....	10
2.4. REGIMEN COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	10
2.4.1. COMPETENCIAS PROPIAS.....	11
2.4.2. COMPETENCIAS DELEGADAS.....	12
2.4.3. LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN.....	13
3. LA DEBILIDAD FINANCIERA ANTERIOR A LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	14
4. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y ESTABILIDAD FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	16
4.1. EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	17
4.2. MODIFICACIONES DE LA REGULACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.	21
5. CONCLUSIONES.....	27
6. ANEXOS	30
7. FUENTES CONSULTADAS.....	31

1. INTRODUCCIÓN.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad (LRSAL) tiene un objetivo claro, reformar el Régimen Local para adaptarlo a los criterios de estabilidad presupuestaria establecidos en la reforma del art. 135 de la Constitución española.

El preámbulo de esta ley es directo al indicar en sus primeras líneas que: *“La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero.”*

Las razones por las que el Gobierno llevó a cabo esta reforma, venían ya redactadas en su programa electoral, dónde indicaba que el objetivo era reducir el número de entes y organismos del sector público para asegurar una gestión más transparente y eficiente¹.

La reforma local en España, vino a consecuencia de la crisis económica para llevar a cabo medidas más complejas de emprender en otras condiciones, por los costes electorales que pudieran haber supuesto.

¹ Programa electoral PP, elecciones generales (2011), medidas, nº 3, p. 154: “Reduciremos el número de entes y organismos del sector público para asegurar una gestión más transparente y eficiente. Suprimiremos todos aquellos entes que no respondan a una racionalidad económica o administrativa, supongan merma de transparencia o de garantías jurídicas o cuya actividad pueda ser realizada por la administración con sus actuales medios.”

Hay que admitir que la Ley de Haciendas Locales de 1985, y los gobiernos locales venían reclamando una reforma, el problema lo encontramos en que esta reforma, se realizó sin un consenso político y sin asesorarse por especialistas.

Esta ley está compuesta por un amplio preámbulo, dos artículos, el primero trata de la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y el segundo artículo sobre la modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; quince Disposiciones adicionales aplicables a algunas Comunidades Autónomas concretas (CCAA) y convenios; diez disposiciones transitorias; una única disposición derogatoria y por último seis disposiciones finales.

Nuestro estudio tratará de analizar las incidencias en el ámbito económico financiero y problemas de transitoriedad que provocó la reforma y la creación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Explicar los motivos que empujaron al Gobierno a llevar adelante esta reforma, los objetivos y finalidades que se quieren conseguir con la misma.

Analizaremos los efectos que han sufrido las Entidades Locales al implementar las nuevas medidas legislativas, adoptadas por las CCAA en defensa de las competencias asumidas mediante los Estatutos de Autonomía correspondientes.

En definitiva, se pretenderá conocer esta materia, de gran interés y relevancia, concentrándonos en las Administraciones Locales y más profundamente en los municipios como Entidades Locales territoriales, ya que es la más abundante y al alcance del ciudadano.

2. LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

2.1. CONTEXTO.

Cuando el proyecto de esta Ley apareció, descubrimos diferentes opiniones sobre la misma, con posiciones desde que esta ley no iba a salir adelante hasta posiciones en las que se comentaba que, suponía un cambio radical sobre el modelo que se había establecido en el año 1985².

El origen de la reforma vino derivado por un encargo que recibió el Instituto de Administración Pública (INAP), allá por marzo de 2012, de elaborar un borrador sobre un estudio de la reforma local en España. El borrador realizado pasó a texto articulado y en el mes de mayo, se consiguió un texto con cierto detalle que se aproximaba a las cuestiones que a continuación expondremos. Aquel borrador de articulado fue tomando forma, se convirtió en un ante proyecto de ley que se llevó a Consejo de ministros en julio del mismo año y posteriormente tuvo una tramitación compleja, llegando a tener al menos unos 40 borradores. Esta ley, en la historia de España ha sido una de las más debatida y publicitada, lo cual la hace de bastante interés.

Las cuestiones que abordaba ese borrador, por un lado, trataba sobre la heterogeneidad del sector local en España; segundo la complejidad local; la universalidad de fines que venía atribuida a la administración local desde el año 1985 y también de la debilidad financiera.

La heterogeneidad del sector local, aquí podemos ver que hay quince millones de personas en España que residían en municipios de menos de 20.000 habitantes³,

² La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseño un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades.

³ Véase tabla, Anexo 1.

con un total 7.717 municipios en 2012, es decir la mayoría de los municipios tienen menos de 20.000 habitantes, por lo tanto, si es necesario crear una ley que contemple esta realidad y también la gran diferencia que existe entre competencias y la realidad prestacional en municipios pequeños, medianos y grandes.

Sobre la complejidad local, lo que venimos viendo es que la Administración Local ha sufrido un agravamiento de conflictos en constante proceso de cambio, hay muchos intereses en juego y solucionarlos todos a la vez resulta casi imposible. Por tanto, hay más actores que tratan de influir en la ejecución de las políticas públicas y esto aumenta dicha complejidad.

La universalidad de fines es un elemento esencial de la LRBRL, pero no constaba cual es el alcance de esta universalidad de fines, es cierto que la Administración Local es el primer escalón de prestación de servicios, pero aplicando el principio de subsariedad y el principio de eficiencia, tendría que existir una coordinación y una integración de los servicios públicos en los distintos niveles municipales, que en España llegan a 5 niveles. Esto hace que el nivel inferior de prestación de servicios, que es el nivel local, tenga que tener en cuenta la realidad en la que se mueve el mundo local y en general de las Administraciones Públicas.

En resumen, La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administración Local no es una ley de Gobierno y Administración Local, es una ley de adaptación de la ley local a la ley orgánica presupuestaria, no suprime entidades locales, no privatiza servicios directamente, no es una ley de financiación local y no prohíbe la actividad económica ni las competencias impropias.

2.2. PRINCIPIOS.

En cuanto a los principios de la Ley se ha mantenido y se refuerza el sometimiento estricto de la LOEPSF: déficit 0 y endeudamiento inferior al 3% del PIB; el papel de la lealtad institucional se traduce en el sometimiento a la legislación estatal y de las CCAA siendo necesario una autorización expresa de éstas para prestar los servicios,

independientemente de las exigencias de los municipios; queda reservado el derecho a evaluar la eficacia de la Administración Local al Estado, obligando así a las CCAA y a las Administraciones Locales evaluar el impacto presupuestario de sus actuaciones; por último, la responsabilidad financiera se va a instrumentalizar a través de los llamados planes económicos financieros.

2.3. OBJETIVOS.

Los objetivos establecidos por la LRSAL como hemos dicho se expresan en el preámbulo de la misma y son cuatro objetivos básicos: el primero, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras AAPP, este se ha mantenido en sus términos y con matices pero sin embargo queda un poco difuminado el papel de las diputaciones provinciales; en segundo lugar, racionalizar la estructura organizativo de la AALL, bajo los principios anteriormente citados de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; tercero, un control financiero y presupuestario y por último favorecer la iniciativa económica privada evitando las intervenciones administrativas desproporcionadas.

Si es cierto que la Ley apuesta por un mayor control financiero y presupuestario pero oculto en clave de sostenibilidad financiera. Aquí el papel de la Administración Local ha adquirido un protagonismo que no puede subestimarse, con problemas adicionales como las relaciones con los equipos de gobierno.

El ultimo objetivo de favorecer la iniciativa económica privada se ha quedado muy abierto hasta el punto de que puede quedarse en un intento ya que solo se trata la materia de liberación de servicios y actividades.

2.4. REGIMEN COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES.

En este apartado, vamos a citar las modificaciones de la LRBRL a través de la LRSAL sobre las competencias en el ámbito local con los aspectos más importantes.

La nueva clasificación de las competencias la vemos justificada en el art. 7⁴ de la LRBRL. En este artículo se clasifican las competencias como propias o atribuidas por delegación. Esta clasificación es importante para así evitar las duplicidades en el ámbito competencial de las administraciones. Las competencias complementarias o impropias que conocíamos del art. 28 de la LRBRL han sido derogadas y sustituidas en el art. 7.4. de ya citadas, por las “distintas de las propias y las atribuidas por delegación”.

No existe un concepto de las competencias propias e impropias de la LRSAL, lo que nos muestra es una enumeración de las competencias y requisitos para llevarlas a cabo. También cabe la posibilidad de asumir otras competencias que no estén recogidas en la Disposición cuando no estén delegadas por otras Administraciones y que no supongan un gran gasto para la entidad. Esto resulta muy riguroso para los municipios de menos de 20.000 habitantes.

2.4.1. COMPETENCIAS PROPIAS.

Las competencias denominadas como propias son las referidas en el art. 7.2, 25.2 y 26 de la LRBRL. Estas competencias solo pueden ser determinadas por ley y se desempeñan bajo la responsabilidad y coordinación con las demás AAPP bajo los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Las reformas mas importantes en materia de competencias propias del art. 25.2 son: se eliminan algunas como la conservación de caminos y vías rurales, la participación en la atención de salud y defensa de los consumidores y usuarios; se modifican también a las referentes de pavimentación de vías públicas que se remplazan por infraestructura viaria y otros equipamientos; respecto a los servicios

⁴ Art. 7. LBRRL: “1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. “2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. “3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. “Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”

sociales, de promoción y reinserción social, se redacta de una manera más restrictiva y precisa.

En materia de educación se restringe la competencia, ahora, la construcción y sostenimiento de los centros educativos para a ser colaboración con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares para la construcción de los nuevos.

En el art 25.2 nos señala con un listado de las competencias que, permiten a las CCAA atribuirse como competencias propias en relación con sus competencias exclusivas.

En definitiva, con estas competencias lo que se pretende con la reforma de la LRSAL es prevenir que una Ley de carácter autonómico se atribuya competencias propias a las entidades locales.

2.4.2. COMPETENCIAS DELEGADAS.

Las competencias denominadas como delegadas a las que se refieren los art. 7.3 y 27 de la LRBRL queda redactado en la LRSAL con las modificaciones más relevantes como son: el estado y las CCAA podrán delegan en los Municipios debiendo ser aceptadas por el mismo y por un periodo mínimo de 5 años, estas competencias delegables se establecen para aquellas que la LRSAL dispone a su traspaso a las CCAA en materias de sanidad, servicios sociales y educación.

En este apartado hacemos referencia a lo que señala el art. 27.6 acerca de que el legislador contempla que la correspondiente financiación se cumple con “la existencia de dotación presupuestaria suficiente”. En esta anotación no se indica que financiación sea la adecuada o suficiente, ni se establece un límite ni quien lo determina. Por otra parte, el legislador tampoco incluye la figura del “pago anticipado” por parte de las Administraciones a favor de los municipios, con ello, recae toda la responsabilidad de los gastos para posteriormente poder realizar el cobro. Esto tiene con secuencias como la posibilidad de situación de déficit de tesorería a haciendas locales u otros tipos de inconvenientes.

2.4.3. LAS COMPETENCIAS DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DE LAS ATRIBUIDAS POR DELEGACIÓN.

Estas competencias recogidas en el art. 7.4 de la LRSAL condiciona las competencias anteriores a la asistencia de dos requisitos. Por un lado, que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Local. Este requisito se tiene que interpretar en sentido de verificar que la actividad no va a poner en riesgo la sostenibilidad financiera. Esto quiere decir que el gasto que ha conllevado la competencia no puede producir inestabilidad presupuestaria o incumplimiento de la regla de gasto.

El segundo requisito es, que no se incurra a un supuesto de ejecución de un servicio público simultáneamente con otra administración pública. Para verificar estos dos requisitos se debe realizar mediante la emisión de informes con carácter vinculante y lo debe emitir el órgano financiero tutelado de la CCAA si tiene delegada la competencia o el Ministerio de Hacienda si no lo está. También debe emitirse el informe de inexistencia de duplicidades de la Administración competente ya sea de la CCAA o del Estado. Esto se realiza a través de una nota informativa de el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas dónde valora la sostenibilidad financiera y la situación económico-presupuestaria, así analizando también el remanente de tesorería, ahorro y endeudamiento financiero.

La sostenibilidad presupuestaria puede variar de cada ejercicio, lo que sería una propuesta necesaria en este informe al órgano de tutela financiera sería un informe de inexistencia de duplicidad en una competencia para así saber quién la está controlando en cada ejercicio.

3. LA DEBILIDAD FINANCIERA ANTERIOR A LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Vamos a mostrar los datos fiscales de la debilidad financiera de los 1.816 municipios que existían en España en el año 2011⁵, antes de la entrada de la LRSAL que llevaron a cabo la creación de la misma.

El gasto per cápita de servicios públicos de media en un municipio de menos de 5.000⁶ habitantes es de 1.219 euros y en un municipio de más de 100.000 habitantes es de 445 euros, es decir, tres veces más. Es decir, un habitante de un municipio de menos de 5.000 habitantes paga más por el mismo servicio.

Hay servicios públicos que, si pueden variar, pero en aquellos que no, podría existir un mínimo de servicios que deberían estar garantizados en todo el Estado y que ese nivel de servicios tendría que tener un coste similar o tendente a esa igualdad, porque este problema, resta derechos efectivos a los ciudadanos, que a consecuencia produce lo que conocemos como despoblamiento, falta de inversión en la Administración Local, dispersión poblacional y un nuevo ajuste entre la realidad competencial y el núcleo de la representación política.

Acerca de las mancomunidades⁷ el 71,3% en el año 2011 no rendía cuentas, el 85,2 de las agrupaciones de municipios y el 96,1% de las entidades locales menores tampoco lo hacía. Esta realidad, se venía constatando año tras año y nos estábamos centrando solo en que la manera de resolver los problemas competenciales a través de las mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores. Pero visto esto, este sistema de agrupación voluntaria de competencias o de mancomunidades de competencias no es efectivo ni eficaz. Es decir, de las 1.000 mancomunidades, 700 mancomunidades no rendían cuentas.

⁵ Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2011 <https://www.tcu.es/repositorio/fd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2/I1010.pdf>

⁶ Véase Anexo, tabla 2.

⁷ Véase Anexo, tabla 3.

Cuando se presentaban problemas competenciales se recurría a las mancomunidades y agrupaciones de municipios, esto significa que los municipios dejados a su voluntad para resolver los problemas de competencias y de garantía de los derechos de los ciudadanos de sus municipios a la recepción de prestación de servicios en igualdad de condiciones, no lo garantizaban. Por lo tanto, este concepto de mancomunidades que resuelven el problema de la ineficiencia de la prestación de servicios por la asignación de competencias municipales, no existe. La mayoría de las competencias de los municipios no son asignadas de manera voluntaria a mancomunidades para tener una economía de escala. Esto se produce porque los ayuntamientos no han resuelto por los mecanismos de la LRBRL ese déficit de competencias y el déficit de funcionamiento eficiente de los servicios públicos para garantizar esa igualdad de los servicios de los ciudadanos.

Esto es una cuestión muy importante y una manera de ver el ineficiente o la debilidad del sistema financiero.

Antes de la entrada en vigor de esta LRSAL se produce una serie de ajustes en la Administración Local. Se producen porque lo obliga la Ley Orgánica Presupuestaria en términos de déficit y estabilidad presupuestaria, y esto hace que la aplicación de la LRSAL sea de inmediata.

El superávit en 2012⁸ llega al 0,22 cuando existía un déficit, en 2013⁹ había un 0,19. La cifra se quedó en un ajuste de 4.200.000 millones de euros, este ajuste se produce en todo tipo de servicios de públicos, especialmente en el ajuste de personal, se reduce en un 12,29%.

⁸ Informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Ejercicio 2012. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2524

⁹ Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2013 <http://www.mieres.es/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Fiscalizacion-Sector-Publico-Local-Tribunal-de-Cuentas-2013.pdf>

4. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y ESTABILIDAD FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Esta Ley tuvo un gran impacto e incidencia en el ámbito de la actividad financiera de las Administraciones Locales, bien porque afecta al ámbito de la estructura de gastos de las entidades locales o bien porque incide de alguna manera también en las haciendas locales por las modificaciones puntuales en el TRLHLL.

En este apartado, vamos a destacar dos aspectos fundamentales: en el coste efectivo de los servicios públicos, que tiene como objeto de desarrollo en lo que se refiere a su metodología de cálculo y en las modificaciones que se han producido en el ámbito de las Haciendas Locales, bien de forma directa a través de modificaciones en el Texto Refundido o de forma no directa desde un punto de vista normativo, porque afecta a instrumentos que se aplica a las Entidades Locales igual que al resto de las AAPP como pueden ser, los planes económicos-financieros de estabilidad o equilibrio que establecen la LOEPSF

Los principios generales de la LRSAL que están enumerados en ella, son como hemos señalado: autonomía para la gestión de los respectivos intereses que tiene anclaje en la propia constitución, en el art. 137¹⁰; el principio de descentralización; principio de proximidad a los ciudadanos en la realización de las actividades que corresponden y a las entidades locales el principio de eficacia en la prestación de servicios públicos y en la realización de la actividad administrativa por parte de las entidades locales; el principio de eficiencia; el principio de estabilidad presupuestaria; el principio de sostenibilidad financiera; el de coordinación entre las administraciones públicas con las propias entidades locales sobre todo con el diseño de un nuevo marco competencial y el principio de lealtad institucional.

¹⁰ Artículo 137 CE. “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

Estos son los principios generales que recoge la Ley, pero de estos principios los que son más relevantes porque son los puntos de conexión con la LOEPSF que es la que ha servido de motor inicial para que se estudiara la elaboración de esta reforma son, los principios de eficiencia, de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Este último ha sido objeto de modificación en la reforma de la LOEPSF que se instrumentó con la Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público y que amplía este principio de sostenibilidad financiera, no solamente en el ámbito de la deuda financiera de las AAPP en general, si no también con la deuda comercial que tengan las AAPP. Es un principio que ha tenido una gran expansión en esa reforma.

Los objetivos que se recogen en la exposición de motivos de la LRSAL, es la clarificación de competencias municipales tratando de evitar duplicidades administrativas en el ejercicio de esas competencias; la racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local, no solo a nivel interno si no la propia organización institucional con los entes dependientes o vinculados que se puedan establecer; la garantía de un control riguroso potenciando la independencia de los órganos interventores de las entidades locales, y por último, favorecer la iniciativa económica privada y evitar las intervenciones administrativas que sean desproporcionadas. Este último dio lugar a confusión, lo que se pretende según el articulado, es reducir los casos en los que se exigen licencias administrativas y delimitar los monopolios por parte de las entidades locales en el ejercicio del desarrollo de la actividad económica. pero de esto, a declarar que se pretenda como objetivo la privatización de los servicios públicos parece que sea riguroso viendo el mismo articulado.

4.1. EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

El coste efectivo de los servicios públicos tiene una conexión con el art. 7.2¹¹ de la LOEPSF, es un precepto que define el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, recursos que son escasos y limitados. Este

¹¹ Art. 7.2. LOEPSF: “La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.”

precepto y principio lo que nos dice es que la gestión de los recursos propios debe estar orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad en la prestación de servicios y ejecución de competencias por parte de las administraciones públicas y que en consecuencia se debe aplicar medidas de racionalización del gasto y de mejora de gestión de sector público. Este es el punto de conexión que se establece y regula con carácter general en la LRBRL introducido por la LRSAL en relación con el coste efectivo de los servicios públicos.

En cuanto el coste efectivo, el art. 116¹² ter de la LRBRL establece unos criterios generales. En primer lugar, que todas las entidades locales deberán calcular antes del 1 de noviembre los costes efectivos de todos los servicios que prestan, es una idea de globalidad en cuanto al ámbito subjetivo para todas las Administraciones Locales y en cuanto al ámbito objetivo, todos los servicios que prestan. Se establece la fecha límite para el cálculo de estos costes efectivos, una vez calculados deben ser comunicados al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. En la norma no consta de ningún plazo para esa comunicación ni en cuanto a la publicación por parte del Ministerio. En la orden ministerial de desarrollo de la metodología de cálculo de los costes efectivos, se podría establecer algunos plazos o algunas fechas para el suministro de la información y para la publicación de la misma. Esta orden que establece la metodología de cálculo se ciñe a unos criterios generales y a unos límites que establece la propia ley, esos límites afectan a la fuente de información, que tendría que ser las liquidaciones de presupuestos generales de las entidades locales o las cuentas anuales aprobadas correspondientes al último ejercicio anterior.

Con esto, la ley deja un poco de lado cualquier intento de implantación de una contabilidad analítica por parte de las Entidades Locales que sería deseable que

¹² Art. 116 ter LRSAL: “1. 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. 2. 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. 3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.”

existiera con generalidad por parte de todas las entidades que aplicaran contabilidad analítica, pero somos conscientes de que no es la situación actual y que es una información útil para conocer la gestión de los servicios públicos por parte de las entidades locales y entonces habría que optar por esta vía viene dada el art. 116 ter.

Estos costes efectivos tendrán dos componentes, uno de costes reales directos y otro de costes reales indirectos, que resulten de la ejecución de gastos, con lo cual ya nos están dirigiendo a las obligaciones reconocidas.

La norma que se debe referir a todos los servicios que prestan las entidades locales se va a tener que aplicar de forma escalonada, primero en los servicios públicos de prestación obligatoria y en una segunda fase ya se podría incluir la totalidad de servicios que prestan las entidades locales.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que el cálculo y la publicación de un dato económico con valores absolutos puede dar lugar a malas interpretaciones ya que, hay que tener en cuenta qué unidades físicas son relevantes en cada servicio que se presta. Por ejemplo, el servicio de transporte público, si hacemos constar o se calcula una magnitud económica y no se dice nada más que observar la eficiencia o gestión del servicio, puede dar lugar a interpretaciones engañosas. Tiene que estar asociado a algo, por ejemplo, en la flota de autobuses que prestan en cada municipio el servicio de transporte público o los kilómetros de red en los que se ejecuta ese servicio. Con la comparación de esos elementos, sí se puede extraer conclusiones, pero, el mero dato económico del coste del servicio puede dar lugar, como hemos dicho, a problemas de interpretación.

La identificación de esas unidades físicas de referencia según los servicios públicos que se traten sería un extremo que también en principio se regulan en la orden de cálculo de los costes efectivos de los servicios.

Para el cálculo de los costes efectivos, hay que tener en cuenta la Orden de 14 de marzo¹³ en relación con la estructura de presupuestos de las entidades locales y que

¹³ Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

desarrolla en algunos grupos de programas, buscando una similitud entre esos grupos de programas y los servicios que prestan las entidades locales y las competencias que tienen que ejecutar las entidades locales. Esa clasificación es cerrada y obligatoria para todas las entidades locales, no hay un régimen simplificado de presentación y liquidación de presupuestos de las entidades con menos de 5.000 habitantes.

El coste efectivo es relevante, porque es un indicador y un elemento de transparencia de la gestión pública local. En segundo lugar, porque deberá fundamentar la forma de gestión de determinados servicios públicos en municipios de 20.000 habitantes, son los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, limpieza de agua, limpieza viaria, pavimentación y alumbrado público. En estos casos y en referencia a los municipios con menos de 20.000 habitantes las diputaciones provinciales deberán valorar cual es la forma de gestión que resulta más eficiente y esa forma de gestión, que incluso, puede ser mancomunada deberán comunicarla al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que tendrán que dar su conformidad a esa forma de gestión.

Esto se plantea para todas las diputaciones y en relación con los municipios con menos de 20.000 habitantes, pero, también debe que haber un acto por parte de estos ayuntamientos de acogerse o de que sean las diputaciones provinciales que gestión esos servicios públicos municipales.

Otro elemento de incidencia del coste efectivo lo encontramos en la gestión integrada de los servicios públicos municipales. Esta figura que recoge el ordenamiento jurídico, se refiere al acuerdo entre dos o más municipios de prestar la totalidad de servicios que sean coincidentes o cuya prestación sea coincidente por parte de esos municipios. Si como consecuencia de esa gestión integrada de los servicios municipales resulta que se incurre un ahorro como mínimo del 10% de la totalidad del coste que hubieran incurrido de los municipios por separado y se acredite por la diputación provincial, los municipios tendrían un incremento de la

financiación a través de la participación de tributos del Estado mediante de una mayor participación en función de la variable de población de derecho, es decir, es un incentivo para la gestión coordinada de los servicios públicos municipales que afecta a la gran mayoría de municipios que están incluidos de cesión de impuestos totales.

Una vez determinado el coste efectivo, identificado ese elemento corresponde a las diputaciones provinciales hacer un seguimiento de ellos y de qué manera se está siendo eficiente por parte de los municipios en la prestación de los servicios públicos. Cuando la diputación detecte que esos costes son superiores a los costes a los que incurre la misma, se plantearía dos opciones que se desarrollarían la diputación. En primer lugar, ofrecer a los municipios su colaboración para realizar una gestión coordinada en la prestación de servicios públicos para reducir en los costes que estén incurriendo por separado en la prestación de los servicios, y, en segundo lugar, incluir en los planes provinciales fórmulas de prestación coordinada de sus servicios afectando a los municipios en los que sean más ineficientes la prestación de los servicios públicos. A su vez, el coste efectivo puede ser tenido en cuenta, tanto por el estado como por las CCAA, para implementar las subvenciones o para la formalización de convenios. En estos casos, podrán tener en cuenta un análisis del coste efectivo de los servicios públicos que prestan los municipios.

4.2. MODIFICACIONES DE LA REGULACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES.

En primer lugar, en cuanto a los planes económicos-financieros, el art. 116 bis en el que se establece un contenido adicional de estos, al que se contiene la LOEPSF en su art. 21.¹⁴ Este art. 116 dice que adicionalmente a lo que se establece en la Ley de Estabilidad se incluirá en los PEF, la supresión de las competencias que no sean

¹⁴ Art. 21 LOEPSF: “1. En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita en el año en curso y el siguiente el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, con el contenido y alcance previstos en este artículo.”

ni propias ni delegadas, inclusión de la gestión integrada de los servicios obligatorios para reducir costes y ganar en eficiencia, incrementar los ingresos para financiar adecuadamente los servicios públicos obligatorios, racionalizar la organización de la entidad local, supresión de ámbito territorial inferior al municipio o una propuesta de fusión con un municipio colindante dentro de la misma provincia.

Lo que viene a decir la LRSAL, es que estas medidas se tienen que analizar y se tienen que valorar y que ese análisis se tendrá que recoger en el plan económico-financiero y puede ocurrir que en algunos casos si sea necesaria la adopción de esas medidas, que se estén ejecutando competencias que no son ni propias ni delegadas y que no son sostenibles financieramente, aunque esto ya se recoge en el art. 7.4.¹⁵ de la LRSAL o puede ocurrir que sea adecuada además de la que se recoge o que se haga una propuesta de fusión. Esto hay que valorarlo y incluirlo en el plan económico financiero.

Antes del seguimiento de los planes, en cuanto a la elaboración, las diputaciones asistirán al resto de entidades locales y colaboraran por ellas y con la administración que sostenga la tutela financiera en la elaboración de sus planes económicos-financieros y posteriormente podrán proponer medidas que se puedan incluir en el propio plan siempre que tengan una naturaleza de medidas supramunicipales en el ámbito de la propia provincia.

En la adopción de acuerdos se recogen las excepciones a aquellos casos en los que no se puedan acordar acuerdos plenarios, por problemas de minorías o cualquier otro que se pueda suscitar en el ámbito de las EELL y cuando el pleno en determinados supuestos no pueda adoptarlos, lo podría hacer la junta de gobierno

¹⁵ Art. 7.4. LRSAL: “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 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.

local. Estos supuestos son, la aprobación del presupuesto del ejercicio siguiente siempre que exista uno prorrogado, se trata de evitar una segunda prórroga, la aprobación de planes económicos-financieros, equilibrio o ajuste, instrumentados en el ámbito de la LOEPSF o la aprobación de planes de saneamiento de reducción de deuda o inclusión en su caso de mecanismos extraordinarios de apoyo a las EELL.

En definitiva, se trata de evitar que se estén gestionando presupuestos prorrogados en más de una ocasión.

Los derechos de difícil o imposible recaudación se introduce un precepto en el TRLRHL estableciendo unos límites mínimos de cuya aplicación se deberá informar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se incluirá un formulario donde se recogerá el criterio que están utilizando las EELL para valorar los derechos de difícil o imposible recaudación a efectos del cálculo de remanente de tesorería.

Se modifica el TRLFHL en lo que se refiere al control interno y a las discrepancias que existan entre los acuerdos de la entidad local bien a través de su presidente o el pleno, y los reparos que pueda formular el interventor de la Entidad Local. En cuanto al control interno, recoge las modalidades ya conocidas de la función interventora de la función de control financiero y de control de eficacia, pero existe la inclusión de la auditoría de cuentas. Con ello, se pretende resolver una cuestión que en algún caso no ha sido pacífica, se refiere a los supuestos de contratación de auditorías por parte privada de las entidades locales, es decir, que se podrá contratar la entidad local la auditoría privada que considere pero que los criterios, el control, corresponderán al interventor dentro de sus funciones. El único objetivo de los interventores es que sean lo más uniformes posibles, por ello, los interventores deberán remitir anualmente al IGAE un informe resumen de los resultados que se deriven a lo largo de un ejercicio.

El interventor deberá informar al pleno de las resoluciones que adopten el presidente de la Entidad y que sean contrarias a los reparos que haya formulado, así como un resumen de las principales anomalías que se hayan podido observar en materia de ingresos. El informe solo se referirá a aspectos de la función

fiscalizadora sin entrar en cuestiones de oportunidad. A su vez, el presidente de la corporación podrá presentar ante el pleno un informe que justifique esa acción contraria a los reparos que haya formulado el interventor de la Entidad e incluso cuando existan esas discrepancias el presidente de la entidad podrá elevar su resolución al órgano de control que sea competente por razón de la materia de la Administración que tenga la tutela financiera.

La LRSAL recoge una externalización de las discrepancias que se han podido producir entre las resoluciones del presidente de la corporación o del pleno con los reparos que haya formulado el interventor. El interventor debe remitir al Tribunal de Cuentas todos los acuerdos de esos órganos, que sean contrarios a los reparos que haya formulado y un resumen de las principales anomalías que haya podido detectar en materia de ingresos. En el caso de que haya informes justificativos de su actuación de parte del presidente se deberán también acompañar en la información que se remita al Tribunal de Cuentas.

Con efecto en el ámbito de las Haciendas Locales y concretamente en la participación en tributos del Estado, nos encontramos la existencia o el planteamiento de incentivos para la fusión de municipios. La fusión de municipios deberá tener una vigencia mínima de 10 años desde el convenio de fusión, que es el instrumento a partir del cual la fusión puede tener vigencia. Esos incentivos en materia de tributación de tributos del Estado suponen una mayor financiación correspondiente a la variable población que se puede incrementar en un 10% la financiación que corresponde a esa variable. Un mejor tratamiento en cuanto a las variables de reparto del refuerzo fiscal y del inverso de la capacidad tributaria para los cuales se utilizaría el mayor valor de los municipios que se vayan a fusionar. Se agregarían las participaciones garantizadas de los municipios que se fusionen o las compensaciones que se deriven del Impuesto Sobre Actividades Económicas y que están integradas en la participación de Tributos del Estado.

Al margen de la participación de Tributos del Estado, tal y como está definido esos incentivos, lo que implica es que están diseñados para los municipios que no

están incluidos en el modelo de cesión de impuestos Estatales, si no que están para el resto de municipios.

Otros incentivos al margen de la participación de tributos del Estado, son las dispensaciones de prestar nuevos servicios públicos que se pueden generar por el salto de estrato que se derive de la propia fusión y en aplicación del art. 26¹⁶ LRBRL o la preferencia de los 5 primeros años desde el convenio de fusión para ser beneficiarios de planes de cooperación local, convenios o subvenciones. Ese plazo de 5 años se puede prorrogar por Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Dentro de lo que es la fusión de municipios y con incidencia financiera, se destaca que aparte de la subrogación de la nueva entidad en todos los derechos y obligaciones, se acoge un principio de no contaminación de desequilibrios financieros mediante la constitución de un fondo que no tendría personalidad jurídica y que se liquidaría en un plazo de 5 años desde el convenio de fusión y en ese fondo se incorporarían las obligaciones y derechos correspondientes al municipio que estuviera en situación de desequilibrio financiero. Se trata de evitar que el nuevo municipio que surja de la fusión pueda nacer con un mal plan financiero. A partir del ejercicio siguiente del convenio, existiría un presupuesto único para la nueva entidad que se creó.

Se establece como un posible mecanismo extraordinario de financiación, la utilización de un patrimonio público del suelo. Esto es un recurso excepcional que puede destinarse a reducir la deuda comercial y financiera, exclusivamente se tienen que cumplir una serie de requisitos que se recogen en el art. 39.5.¹⁷ del Texto

¹⁶ Art. 26.1. LRBRL: “Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos. c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.”

¹⁷ Art. 39.5 LSRH: “Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes: a) Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores. b) Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado. c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las

Refundido de la Ley del Suelo que modifica la propia LRSAL. En primer lugar, se debe tener aprobado del ejercicio en curso y liquidados los presupuestos de los ejercicios anteriores, en segundo lugar, se debe tener actualizado el registro del patrimonio municipal del suelo, el pleno tendrá que acordar que no es necesario el destino de esos recursos a los fines que le son propios al patrimonio público del suelo y autorizar ese nuevo destino de reducir la deuda comercial y financiera. Necesitara autorización previa del órgano que tenga atribuida la tutela financiera de las EELL. Ese importe debe reponerse en un plazo de 10 años y el pleno debe acordar las modalidades en las que se repone, con lo cual no es posible hacer una reposición única al termino de 10 años o cada 3 años, debe ser anualidades con cargo a los ingresos corrientes.

Para finalizar, la LRBRL recogía un precepto en el art. 109 muy genérico sobre la compensación de deudas recíprocas entre las EELL y otras AAPP. Precepto que salvo casos muy puntuales tuvo una virtualidad practica limitada. La LRSAL ha ampliado los supuestos de compensación de deudas y regularlos con un mayor detalle, destacamos por lo que supone las relaciones financieras entre CCAA y EELL, los supuestos de garantía a favor, de las EELL los caos de delegación de competencias que deben realizarse con financiación adecuado y que no se este facilitando por parte de la Administración delegante. En el caso de las CCAA, podrá dar lugar a compensaciones mediante retenciones en los recursos del sistema de financiación autonómico.

Por lo que se refiere a deudas de materia tributaria, aunque no se menciona en la LRSAL, está pensada para deudas de naturaleza tributaria correspondientes al Impuesto de Bienes Inmuebles y en las que el contribuyente es la CCAA. Se refiere a un caso muy concreto, al supuesto de obligaciones tributarias relativas a Bienes Inmuebles que pertenezcan al Patrimonio Social y que estén adscrito a otras Administraciones Públicas o a Entidades de Derecho Público con personalidad

partidas del patrimonio municipal del suelo. d) Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución. e) Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera”

jurídica propia que estén vinculadas o que sean dependientes de esas Administraciones Públicas. Normalmente son las CCAA, en este caso, las Tesorería General de la Seguridad Social comunicara al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el incumplimiento de las obligaciones tributarias al objeto de que se pueda practicar las retenciones de los recursos que corresponden al sistema de financiación autonómica para cubrir la deuda tributaria en la que haya incurrido la CCAA en este caso.

Con esto, concluimos los elementos más financieros, ya que encontramos muchos en la LRSAL, con mayor impacto directo en las Haciendas Locales que se recogen en la Ley de 27/2013.

5. CONCLUSIONES.

La Ley 27/2017, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, como hemos visto, tiene un texto muy complejo que resulta riguroso en la práctica. Esta ley que se ha redactado en base a un modelo de racionalización y sostenibilidad, se configura en un sistema en el cual la aplicación de esta ley resulta compleja ya que necesita la actuación de 5 actores institucionales que son los municipios, diputaciones, Comunidades Autónomas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y los interventores locales.

Las entidades locales deberán asumir las previsiones de la LRSAL, las diputaciones tendrán que reforzar su papel institucional en los términos establecidos y adoptar un papel relevante en el ejercicio de sus competencias. En las CCAA el papel de las comarcas puede resultar crucial.

Vamos a recopilar las conclusiones y reflexiones de las modificaciones que se han realizado a través de la LRSAL:

- En primer lugar, decir que la modificación de la LRBRL a través de la LRSAL era necesaria, ya que la LRBRL se aprobó en un contexto en el que se daba más

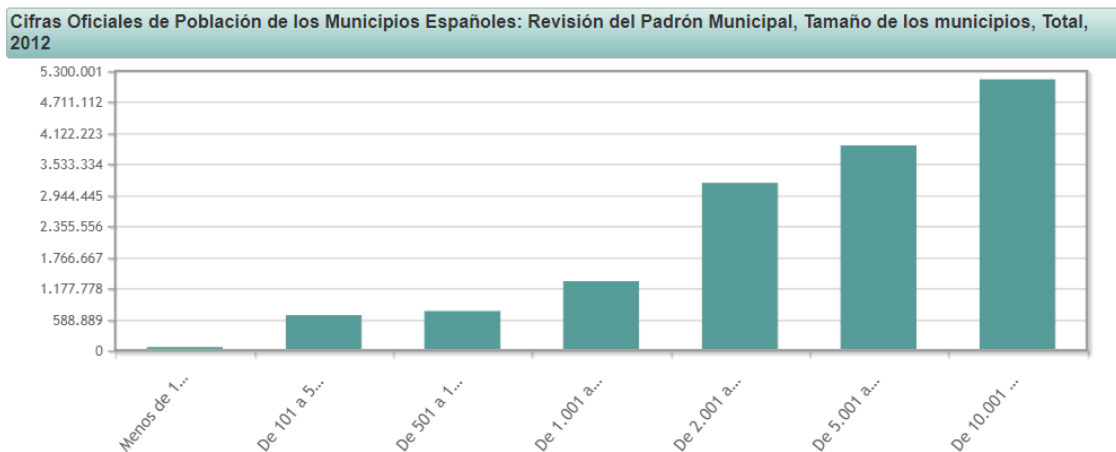
importancia a delegar una gran cantidad de competencias a los ayuntamientos, en la que se buscaba descentralizar el poder institucional del estado. El problema aparece cuando en el transcurso de los años, se detecta en los ayuntamientos locales una situación económica decadente en el que se vio obligado a necesitar un mayor control sobre ellos.

- La modificación del art. 15 de la CE, hizo que todas las AAPP se rijan por el principio de estabilidad presupuestaria, permitiendo así al Estado y a las CCAA un margen de déficit. Suponemos que la situación en la que quedaron los ayuntamientos económicamente fue delicada, pero desde un punto de vista objetivo, se consiguió que se movieran los márgenes económicos.
- El coste efectivo del que hemos hablado en la memoria, fue introducido por la LRSAL, que viene a ser el coste real de un municipio al prestar un servicio público. Determina que la diputación o entidad coordinará la prestación de servicios y el criterio a utilizar. Además, la LRSAL permite una mayor transparencia a las Haciendas Públicas por la necesidad de confianza en la gestión local.
- La disposición transitoria segunda de la reforma dónde se determina que las CCAA delegaran la titularidad de las competencias que se prevén propias de los municipios, en relación a las prestaciones de los servicios sociales y reinserción social. En el art. 26 de la LRSAL, determina que los municipios de menos de 20.000 habitantes no se va a llevar a cabo ninguna competencia en el ámbito social, limitándose a los que superen la cifra. Observamos aquí como se reduce la capacidad de actuación de las entidades locales, orientándose a un marco más propio de la beneficencia local.
- Otra cuestión que ha sido importante en la LRSAL es la determinación de las competencias en las EELL, siendo detonantes de lo que conocemos como “inframunicipalismo”. Este fenómeno tiene las características de generar gobiernos locales ineficaces por la falta de dimensión. Un municipio no puede llevar a cabo un servicio público porque económicamente es inviable y tendrá la obligación de refugiarse en una institución superior.

En definitiva, estas modificaciones presentes en la Ley deberían expresarse de manera más detallada, como, por ejemplo. el papel que desempeñan las Diputaciones Provinciales relacionado con el control en las EELL. La evolución de la Administración local y de sus competencias se ha ido configurando a lo largo de los años. El problema aparece cuando en los últimos años, las cuentas de todas las AAPP son muy inestables, a causa del excesivo déficit y el gasto público. Así, el gobierno ha tenido la necesidad de reestructurar todas las competencias, dónde aún no tenemos claro los límites.

6. ANEXOS

- Anexo 1. Tabla 1. Total de población que residen en municipios de menos de 20.000 habitantes



TOTAL: 15.012.782 HABITANTES

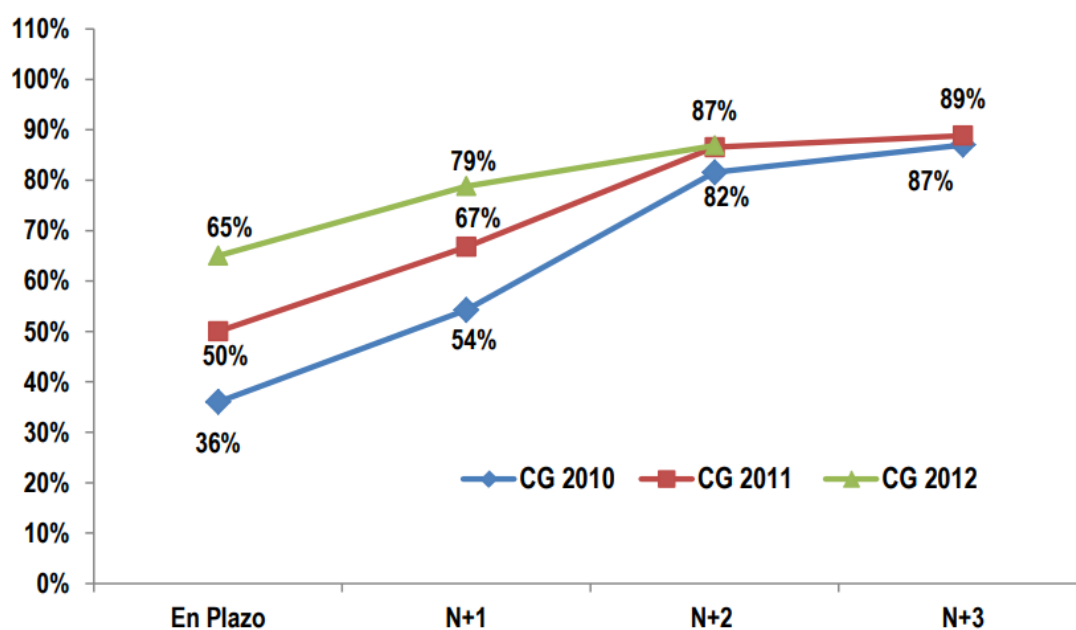
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

- Anexo 2. Tabla 2. Gasto total y gastos medios por tamaño del municipio de residencia

	Gasto medio por persona 2011
Total	
Dato base	11.258,86 ¹
De 100.000 o más habitantes	
Dato base	11.952,80 ¹
De 50.000 a menos de 100.000 habitantes	
Dato base	11.469,77 ¹
De 20.000 a menos de 50.000 habitantes	
Dato base	10.775,24 ¹
De 10.000 a menos de 20.000 habitantes	
Dato base	10.675,07 ¹
Menos de 10.000 habitantes	
Dato base	10.385,93 ¹

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

- Anexo 3. Gráfico de evolución de niveles de rendición de las Entidades Locales: ejercicios 2010 a 2012



Fuente: Informe sobre las actuaciones del Tribunal de Cuentas para promover en el ámbito local la rendición de cuentas.

7. FUENTES CONSULTADAS.

BIBLIOGRAFÍA

- Bassols Coma, M. (2014). La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general.
- Galán, A. G. (2015). La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*, 97-112.
- Díaz Lema, J. M. (2013). El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?
- Navarro, M. J. P. (2016). Crisis económica y ayuntamientos españoles: Un análisis según la población a través de indicadores presupuestarios. *Revista de Estudios Regionales*, (107), 207-237.

- Márquez, J. R., & Jiménez, Ó. R. (2014). Un estudio sobre gasto impropio en la Administración Local española. In *XXI Encuentro Economía Pública* (p. 52).
- Programa electoral PP, elecciones generales 2011, pág. 154, medidas, nº 3ª
- Zafra Víctor, M. (2014). Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

LEGISLACIÓN

- Constitución Española. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229
- Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, BOE nº 196 de 15/07/1955: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1955-10057>
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. e <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788>
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>
- Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-151>
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730>

- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-7730>
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723>
- Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-6856>
- Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-11492>

WEB

- La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea. <http://documentos.femp.es/files/11-618-fichero/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf>
- Informe sobre la interpretación de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por Real Decreto-Ley 10/2015 de 11 de septiembre. Recuperado de <http://www.cosital.es/noticias-y-actualidad/921-2015-09-14-13-01-22.html>
- Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2011 <https://www.tcu.es/repositorio/fd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2/I1010.pdf>
- Informe sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Ejercicio 2012. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2524

- Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2013
<http://www.mieres.es/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Fiscalizacion-Sector-Publico-Local-Tribunal-de-Cuentas-2013.pdf>
- www.ine.es