



## **PRIMERA CIRCULAR INFORMATIVA RELATIVA A LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

**Publicación:** Día 30 de diciembre de 2013, BOE núm. 312

**Entrada en vigor:** Al día siguiente al de su publicación en el BOE, es decir 31 de diciembre de 2013.

**Fecha de esta ficha:** 17 de enero de 2014

### **Contenido de interés para las entidades locales:**

Es indudable el interés de esta Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LERSAL) para las entidades locales dado que supone una importante modificación de su régimen jurídico, al verse modificada tanto la Ley reguladora de bases de Régimen Local como el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, afectando a las competencias de municipios y provincias, las competencias mínimas obligatorias, a la competencia para la adopción de determinados acuerdos, la existencia de las entidades locales menores a las que se altera su naturaleza jurídica, al ejercicio de actividades económicas, la participación en entes instrumentales –como empresas, organismos autónomos, consorcios- y creación de éstos, el régimen jurídico de los consorcios locales, la fusión de municipios, la transferencia a la comunidad autónoma de determinadas competencias que hasta ahora eran de titularidad municipal, régimen de licencias, convenios interadministrativos, limitaciones que afectan al personal eventual y al número de miembros corporativos en régimen de dedicación exclusiva ...

Por ello, dado lo extenso de la norma, y centrándonos en las cuestiones de naturaleza jurídico administrativa, elaboraremos dos circulares informativas: en esta primera circular procederemos a hacer una exposición de los cambios en materia distinta de personal y función pública que se introducen por la Ley 27/2013.

En una segunda circular abordaremos las cuestiones relativas a personal y régimen de cargos públicos que se contienen en la Ley.

La Ley 27/2013, como hemos indicado, modifica el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales –en aspectos relativos a derechos de difícil o imposible recaudación, control interno e informes sobre resolución de discrepancias-, sobre los no emitiremos circular por no ser atribución de este servicio de asesoría jurídica, como sucede con aquellos preceptos que tienen un contenido estrictamente económico-financiero.



## I.- ENTIDADES LOCALES MENORES

La LERSAL modifica el artículo 3.2 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL) eliminando de la relación de entidades locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipio o entidades locales menores –como se denomina en la legislación aragonesa-, lo que supone ahora una discordancia con el art. 2.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón en las que, obviamente, todavía se citan como entidades de naturaleza local.

La Ley 27/2013 deja sin contenido el artículo 45 LRBRL que determinaba las bases de su régimen jurídico, conteniendo las líneas básicas sobre estos entes el nuevo artículo 24 bis, que los conceptúa como una mera forma de organización desconcentrada, es decir, un órgano, dependiente del correspondiente municipio, careciendo de personalidad jurídica.

¿Qué implica este cambio respecto de las entidades ya existentes? El no reconocimiento de la personalidad jurídica de este tipo de entidades afecta solamente a las que se constituyan con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley –véase DT 5ª-, existiendo una previsión en la disposición transitoria cuarta conforme a la cual:

- 1.- las entidades locales menores ya existentes mantienen la personalidad jurídica y su carácter de entidad local a todos los efectos (DT 4ª.1);
- 2.- para persistir como tales entidades deben presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y Comunidad Autónoma con fecha 31 de diciembre de 2014, so pena de incurrir en causa de disolución., que sería acordada por el Gobierno de Aragón, quedando su personal integrado en el Ayuntamiento, quien a su vez quedaría subrogado en todos sus derechos y obligaciones.

Para la provincia de Huesca, por tanto, las 39 entidades locales menores que existen en la actualidad permanecerán con la misma naturaleza de ente local y el mismo régimen jurídico que el que tenían hasta ahora, si bien deberán presentar sus cuentas a fin de que no pueda operar la causa de disolución prevista en la Ley. Al seguir siendo entes locales, las demás obligaciones que la Ley impone para las entidades locales les serán igualmente de aplicación, adaptándolas a su singularidad.

Para concluir esta apartado queremos referirnos a la previsión contenida en el artículo 116 bis.2 LRBRL, que prevé como medida a incluir en los planes económico-financieros la supresión de este tipo de entidades cuando “en el ejercicio presupuestario anterior 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”.



## II.- COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Uno de los cambios más importantes de la Ley viene referido a las competencias de las entidades locales, lo que implica una transcendencia en su propia actuación.

Para entender el nuevo marco competencial –especialmente el de los municipios- debemos partir de la redacción que se da ahora al art. 7 LRBRL, que distingue entre **competencias propias**, las **competencias distintas de las propias** y **las que se atribuyen por delegación**.

Son competencias propias –art. 7.2- de las entidades locales las que determine la Ley, sea esta estatal o autonómica. En todo caso, son competencias propias las que relaciona el artículo 25.2.

Son competencias delegadas las que le deleguen el Estado o la Comunidad Autónoma – art. 7.3 y 27-.

Son competencias distintas de las propias las que no se relacionen en el artículo 25.2 o no vengan atribuidas con tal carácter por una Ley formal. Respecto de este tipo de competencias, al igual que las que puedan ejercerse por delegación, la Ley LERSAL es mucho más restrictiva en relación a permitir su ejercicio, ya que ahora el art. 7.4 LRBRL sólo lo admite con el cumplimiento de estos requisitos:

- 1.- que 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;
- 2.- que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública; y,
- 3.- como requisito formal, referido al cumplimiento de los dos anteriores, se precisan dos informes previos y vinculantes: el de la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades; y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, acerca de la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Estos informes deberán incorporarse al expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad que exige para la prestación de cualquier servicio local el artículo 205 de la Ley de Administración Local de Aragón.

La redacción de este precepto es importante ya que muchas competencias actualmente ejercidas por municipios que no podemos considerar incluidas en el listado del artículo 25.2 LRBRL podrían quedar vedadas de su ejercicio en un futuro si no se obtienen estos informes favorables. Pero concretar si una determinada competencia está o no en el ámbito del artículo 25.2 no es sencillo: pensemos en una escuela de música o un servicio de



educación de adultos que ambas podrían incluirse en promoción de la cultura –apartado m)- o en ocupación del tiempo libre –apartado l)- y así pudiera ocurrir con muchas actuaciones municipales, que bien pudieran ser encardinadas en el listado de las competencias propias.

Sí que puede quedar más claro que son competencias distintas de las propias las que el legislador, con la aprobación de la Ley 27/2013, ha eliminado del elenco competencial del artículo 25 LRBRL anterior para incluirlas ahora en el art. 27.3 como competencias delegables: vigilancia y control de la contaminación ambiental, protección del medio natural, actividades complementarias en centros docentes ...

Los límites concretos de este tipo de competencias se determinarán por Ley –art. 25.3 LRBRL-, lo que dificulta, en este momento, la tarea interpretativa de saber qué servicios municipales entran como competencia propia y cuáles no a los efectos de cumplir con los informes que requiere el artículo 7.4 LRBRL, no pudiendo tener en cuenta sólo el artículo 25 sino que debemos acudir a la ley sectorial que delimite el ejercicio de las competencias para la administración municipal.

Además sería ilógico y atentaría al sentido común el considerar que en un único precepto, el artículo 25.2, se ha definido la totalidad del ámbito competencial municipal, con efectos de 1 de enero y sin ninguna norma transitoria ni reguladora de los efectos que se derivarían respecto de los numerosos servicios municipales que, con una interpretación limitativa o restrictiva de la norma, se consideran no son ya competencias propias municipales. Deberá llegarse a esta conclusión, necesariamente, con la delimitación que cada ley sectorial fije y con un análisis preciso de ésta.

También se plantea la duda de si el cumplimiento de este artículo 7.4 afecta a todas las competencias impropias que ya se están ejerciendo, es decir, si es preciso recabar tales informes a fin de seguir prestando los correspondientes servicios que se venían prestando anteriormente por las entidades locales. No da respuesta a ello la Ley, que ni siquiera recoge un régimen transitorio, por lo que nos atrevemos a decir –con base en el texto legal exclusivamente- que la nueva redacción del precepto no implica la obligación de recabar estos informes para las competencias que ya se venían ejerciendo. Sería absurdo considerar que desde el 1 de enero no podían ser prestados legalmente muchos servicios impropios por las administraciones locales por el mero hecho de no contar con tales informes, con independencia de que la entidad local estuviera o no en una favorable situación financiera.

Otra cuestión diferente es la posición en la que quedan las entidades que formulen un plan económico-financiero para cumplir con el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, ya que como medida a incluir en sus planes, conforme el artículo 116 bis.2 a) LRBRL, está la “supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.”

Teniendo en cuenta lo anterior, nos remitimos en relación a las **competencias de los municipios** a la lectura detenida del artículo 25 LRBRL, recordando que el anterior artículo 28 LRBRL, que recogía competencias complementarias en educación, cultura, promoción de la mujer etc. ha quedado sin contenido.

A continuación incluimos una tabla comparativa de las redacciones del artículo 25, anterior y la ahora vigente, para apreciar los cambios. Entre ellos destacamos la cláusula general de atribución de competencias del apartado 1, que se ha visto reducida a los términos previstos en ese artículo.

VERSIÓN ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.</p> <p>2. El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a) Seguridad en lugares públicos.</p> <p>b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.</p> <p>c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.</p> <p>e) Patrimonio histórico-artístico.</p> <p>f) Protección del medio ambiente.</p> <p>g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.</p> <p>h) Protección de la salubridad pública.</p> <p>i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.</p> <p>j) Cementerios y servicios funerarios.</p> <p>k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.</p> <p>l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>ll) Transporte público de viajeros.</p> <p>m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas;</p>	<p>1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.</p> <p>2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.</p> <p>b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.</p> <p>c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</p> <p>d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.</p> <p>e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.</p> <p>f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.</p> <p>g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.</p> <p>h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.</p> <p>i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.</p> <p>j) Protección de la salubridad pública.</p> <p>k) Cementerios y actividades funerarias.</p>



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

Se ha visto modificado igualmente el artículo 26, relativo a **servicios mínimos obligatorios**, en dos importantes sentidos:

- por un lado, de cara a los municipios, para los que desaparece la posibilidad de dispensa de esta obligación como se permitía en la redacción anterior de la LRBRL y se modifican algunos servicios. En esta tabla comparativa se aprecian los cambios introducidos perfectamente:

VERSIÓN ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>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, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.</p> <p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes además: Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.</p>	<p>1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>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.</p> <p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.</p> <p>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.</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.</p>



<p>Letra c) del número 1 del artículo 26 redactada por R.D.-ley 7/1996, 7 junio («B.O.E.» 8 junio), sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Ir a Norma</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.</p>	
--	--

- por otro lado, de cara a las provincias, al ver las Diputaciones provinciales ampliado su ámbito de actuación al poder coordinar la prestación de algunos servicios para municipios de menos de 20.000 habitantes (todos menos el de Huesca en nuestro caso) en los términos que señala el artículo 26.2:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Esta coordinación que plantea la Ley es de dificultosa plasmación práctica puesto que requiere las voluntades de la Diputación provincial, del municipio afectado, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma de Aragón –véase el tenor literal del art. 26-.

Y además, para las competencias de “recogida y tratamiento de residuos” y “evacuación y tratamiento de aguas residuales” hay que tener en cuenta las leyes sectoriales y la atribución competencial que contienen a favor de otros entes.

En cuanto a las **competencias delegadas** que se regulan en el artículo 27, nos remitimos a su contenido, resaltando que se contiene un listado de competencias delegables y se alude a la necesidad de que con la delegación se mejore la eficiencia de la gestión pública, respetándose la legislación de estabilidad y sostenibilidad financiera.

Las **competencias de las Diputaciones provinciales** se ven ampliadas con la Ley 27/2013 por el juego conjunto de los artículos 26 y 36 LRBRL, pero también especialmente por el papel que el artículo 116 bis.3, sobre contenido y seguimiento de los planes económicos-financieros, les otorga.

Antes de aludir a ello queremos aclarar que la dicción empleada por la Ley de “Diputación o

entidad equivalente” en la determinación de competencias -por ejemplo, artículos 36 o 116- no debe entenderse que se refiere a las “comarcas”, ya que la norma no les da en ningún momento esta equivalencia, equivalencia que es más predicable de Consejos insulares o Cabildos u otras entidades que gestionan la provincia. Para comprender el papel de las Comarcas –aunque la Ley es poco clara al respecto- debemos tomar en consideración las disposición adicional tercera, apartado 3, y la disposición adicional sexta.

El artículo 116 bis.3 LRBRL, al que ya nos hemos referido, amplía el ámbito competencial de las Diputaciones provinciales, al determinar su actuación no sólo en la asistencia a otras corporaciones locales en la elaboración y seguimiento de este tipo de planes, sino también en la colaboración con la Administración que ejerza la tutela financiera. Además, señala que la Diputación propondrá y coordinará medidas cuando tengan carácter supramunicipal, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.

A continuación incluimos una tabla comparativa de las redacciones del artículo 36, anterior y la ahora vigente, para apreciar los cambios introducidos:

VERSIÓN ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p>1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:</p> <p>a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.</p> <p>b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.</p> <p>c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.</p> <p>d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.</p> <p>e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.</p>	<p>1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:</p> <p>a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.</p> <p>b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.</p> <p>c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.</p> <p>d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este</p>



	<p>ámbito.</p> <p>e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.</p> <p>f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.</p> <p>g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.</p> <p>h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.</p> <p>i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.</p>
--	--

Las **competencias de las entidades locales menores** no se determinan en la Ley, puesto que las conceptúa –salvo las existentes- como meros órganos dependientes del municipio. En el caso de Aragón, el marco competencial de estas entidades sigue siendo el fijado en el artículo 90 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (LALA).

### III.- EJERCICIO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR LAS ENTIDADES LOCALES

Es fácil imaginar que una Ley que condiciona el ejercicio de competencias distintas de las propias a una buena salud económica de la hacienda local haya establecido límites al ejercicio de actividades económicas por las entidades locales.

El artículo 86 LRBRL regula esta posibilidad, con una nueva redacción en la que se suprime la referencia al artículo 128.2 de la Constitución y añade que será necesario para su ejercicio que se garantice el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Se completan los cambios en este aspecto con la modificación del artículo 97 TRRL –por la



disposición final primera de la LERSAL-, para los supuestos en que se ejerciten actividades en régimen de monopolio.

Resulta chocante que el artículo 116 bis.2 LRBRL no contemple la medida de supresión de estas actividades dentro de los planes económico-financieros, como en cambio sí efectúa respecto de otros servicios relativos a competencias distintas de las propias.

Para finalizar con los cambios que afectan al ejercicio de actividades económicas, téngase en cuenta las medidas de redimensionamiento del sector público local que recoge la reforma y a las que aludiremos posteriormente, en cuanto impide a las entidades locales durante la vigencia de su plan de ajuste o plan económico-financiero constituir nuevas sociedades o entes instrumentales o incluso aportaciones a los ya existentes (actual disposición adicional novena de la LRBRL, a la que luego nos referimos).

#### **IV.- FUSIÓN Y CREACIÓN DE MUNICIPIOS**

La nueva redacción del artículo 13 pretende modificar la planta municipal al objeto de conseguir una reducción en el número de municipios existentes en España, por vía voluntaria, lo que puede llevar a que tenga poca efectividad práctica esta pretensión del legislador. Para ello estatuye un requisito esencial para la creación de nuevos municipios al exigirse, además de la base territorial de un núcleo diferenciado territorialmente, una población de al menos 5.000 habitantes (art. 13.2), límite éste que difiere de la previsión de la ley aragonesa que lo estableció en 1.000 habitantes (art. 11 LALA).

Por otro lado, la Ley recoge una extensa regulación para favorecer las fusiones de municipios mediante incentivos –art. 13.4-, sin que el texto legal haya regulado supresiones imperativas de municipios.

El artículo 116 bis.2 LRBRL, en su apartado f), contempla que los planes económico financieros deben contener una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

#### **V.-PADRÓN MUNICIPAL**

Se incluye una modificación del artículo 16.2 f) LRBRL relativo al padrón, referido a la identificación de extranjeros a los que se exigirá el correspondiente visado si disfrutan “de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento”.



## VI.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONSORCIOS

La LARSAL incluye un gran número de referencias a los consorcios, alterando incluso la regulación existente hasta este momento.

Primeramente, aludiremos a la nueva redacción que la disposición final segunda de esta ley da a la Ley 30/1992, introduciendo una nueva disposición adicional vigésima, sobre régimen jurídico de los consorcios.

De la nueva regulación resaltamos los aspectos más relevantes:

1.- necesidad de que los estatutos de consorcio determinen a qué Administración están adscritos, para lo cual incluye unos criterios de prioridad (D. final segunda, ahora adicional novena de la Ley 30/1992);

2.- el personal al servicio de un Consorcio solo puede provenir de personal funcionario o laboral de las administraciones participantes, mediante un proceso de reasignación de puestos, lo que implica una medida para impedir aumento de personal en el sector público. El régimen de este personal será el que corresponda a la administración pública de adscripción (D. final segunda, ahora adicional novena de la Ley 30/1992).

3.- Para los consorcios ya constituidos que presten servicios mínimos a que se refiere el art. 26 LRBRL, el personal podrá provenir tanto de la reasignación de efectivos a que hemos aludido como de personal de nuevo ingreso (disposición adicional decimotercera de la Ley 27/2013).

4.- La D.A 14.<sup>a</sup> se refiere a consorcios que no tengan la consideración de administración pública. No existen en la provincia este tipo de consorcios creados por entes locales, más teniendo en cuenta que conforme a la normativa aragonesa los consorcios que prestan servicios locales tienen naturaleza de administración local –así, Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, REBASO, en su artículo 321.3-.

5.- La figura del consorcio se conceptúa como una de las fórmulas de gestión compartida de servicios mínimos obligatorios que puede ser propuesta por la Diputación provincial (art. 26.2 LRBRL)

Para adaptarse a la nueva regulación, la Disposición transitoria sexta concede un plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, lo que supone que todos los consorcios existentes tengan que adaptar sus estatutos al nuevo régimen, sobre todo en orden a determinar en su norma la administración a la que están adscritos.



Por concluir con el régimen de los consorcios, téngase en cuenta la imposibilidad de adquirir, constituir o participar en la constitución de consorcios para las entidades locales que se tengan vigente un plan económico-financiero o un plan de ajuste, por imperativo de la nueva redacción que se da a la disposición adicional novena de la LRBRL sobre redimensionamiento del sector público local.

## **VII.- CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.**

En esta materia la Ley 57/2013 incluye importantes novedades. Así, se introduce un nuevo artículo 57 bis en la LRBRL a fin de garantizar el pago a las entidades locales de las obligaciones económicas que tengan con ellas la Comunidad Autónoma derivadas de convenios de delegación de competencias o de cualquier otro convenio de colaboración. La garantía consiste en la inclusión de una cláusula convencional en el que se autoriza a la Administración estatal a retener de las transferencias a las comunidades autónomas los importes que se adeuden a la entidad local.

Para los convenios o para las delegaciones de competencias ya existentes y/o que hayan sido objeto de prórroga, sólo se podrán volver a prorrogar si se incluye esta cláusula –art. 57 bis.2-.

La Disposición Adicional Novena hace referencia a los convenios interadministrativos ya suscritos a la entrada en vigor de la Ley entre entidades locales y administración estatal o autonómica y cuyo objeto fuera la financiación de competencias delegadas o distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 LRBRL, a los que obliga a adaptarse a la Ley a 31 de diciembre de 2014, quedando sin efecto estos instrumentos en caso de no adaptación. Esta vía obligará a plantearse por las entidades locales qué convenios tienen en vigor y comprobar si se refieren a las competencias citadas, pues de no ser así, y encontrarse en una situación financiera negativa la entidad local, ésta verá perdida la fuente de ingreso prevista en el convenio, desplegándose de modo indirecto los efectos prevenidos en el artículo 7.4, que limita el ejercicio de competencias que no sean propias a tener una hacienda local saneada.

Esta disposición adicional novena de la Ley 27/2013 contiene a su vez una especificidad para los convenios suscritos con la UNED, remitiéndonos, por su menor interés, a la lectura de esta D.A 9ª.2. Esta disposición tiene directa relación con el artículo 27.3 o) que considera como competencia delegable a los municipios la cooperación con la administración educativa a través de los centros asociados de la UNED.

La Disposición Adicional Décima de la Ley 27/2013 contempla un tipo específico de convenios de colaboración entre el Estado y las entidades locales relativos a la obtención y mantenimiento de información que debe suministrarse para la aplicación de los tributos locales. Nos remitimos a su lectura.



### **VIII.- PRINCIPIOS EN RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS**

Se introduce una pequeña modificación en el artículo 55 LRBRL en el sentido de que las administraciones, en sus relaciones recíprocas, valoren el impacto que, en materia presupuestaria y financiera, sus actuaciones pueden producir en el resto de Administraciones Públicas.

### **IX.- LICENCIAS Y LUGARES DE CULTO**

Se modifica el artículo 84 bis LRBRL para incidir nuevamente en que la exigencia de licencias deben estar justificadas en las razones que menciona ese precepto. Igualmente se señala ahora que las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado.

Dado que las licencias que otorgan ahora los municipios son las que fija la Ley sectorial – por lo que, en su caso, sería el legislador estatal o autonómico quienes debieran modificar sus normas-; dado que se ha modificado la Ley urbanística aragonesa reduciendo los actos sujetos a previa licencia; y visto que ya muchas entidades locales han aprobado sus Ordenanzas reguladoras de actividades que no precisan licencia previa, podemos concluir que la nueva redacción del artículo 84 bis no supone actuaciones inmediatas para las entidades locales.

Una previsión específica hace la Ley para la apertura de lugares de culto, a los que exige solo comunicación previa o declaración responsable, sin perjuicio de la licencia urbanística en su caso (disposición adicional decimoséptima).

### **X.- REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL**

Para limitar la extensión del sector público local, abogando por su reducción, la Ley 27/2003 da nueva redacción a la disposición adicional novena de la LRBRL, estableciendo varias reglas tendentes a redimensionar a la baja el sector público local y que deben ser tenidas muy en cuenta por aquellas entidades locales que tengan fundaciones o sociedades mercantiles (eléctricas, de promoción de la vivienda, por ejemplo) o estuvieran proyectando crear nuevos entes dotados de personalidad jurídica.

Esquemáticamente estas reglas son:

- Primera: Las Entidades Locales y los organismos autónomos de ellas dependientes con



plan económico-financiero o plan de ajuste no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos entes instrumentales -organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes- durante el tiempo de vigencia de sus planes.

- Segunda: Tampoco podrán durante la vigencia de esos planes realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación, con la excepción de que en el ejercicio inmediato anterior hubieren cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

- Tercera: Las entidades adscritas a entes locales –con independencia de que esta administración matriz esté saneada- que desarrollen actividades económicas y se encuentren en desequilibrio financiero –necesidad e financiación o existencia de resultados negativos de explotación en dos ejercicio consecutivos, según sea el caso- deben aprobar un plazo de corrección de dicho desequilibrio antes del 1 de marzo de 2014. Si este desequilibrio perdura a 31 de diciembre de 2014, se abre un nuevo plazo de seis meses –finaría el 30 de junio de 2015- para disolverse la entidad en desequilibrio; de no hacerlo, quedarán automática mente disueltas *ope legis* el 31 de diciembre de 2015.

Estos plazos están ampliados por un año más si se prestan los servicios esenciales que se indican en esta disposición adicional.

- Cuarta: Los organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que estén adscritos, vinculados o sean dependientes a cualquiera de las Entidades Locales o de sus organismos autónomos, no podrán constituir, participar en la constitución ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología.

- Quinta: Aquellos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes que, controlados por las entidades locales, no estén a la entrada en vigor de esta Ley en situación de superávit, equilibrio o resultados positivos de explotación deberán estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a las Entidades Locales, o bien ser disueltos, en ambos casos, antes del 31 de marzo de 2014, e iniciar, si se disuelve, el proceso de liquidación en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de disolución. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas transcurridos a 30 de junio de 2015.

En el caso de que aquel control no se ejerza con carácter exclusivo las citadas unidades dependientes deberán proceder a la transmisión de su participación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Estos plazos se amplían en un año más cuando las entidades en desequilibrio estén prestando alguno de los servicios esenciales relacionados en esta disposición adicional



novena.

## **XI.- MAYORÍAS ACUERDOS LOCALES: COMPETENCIAS DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL.**

Se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta relativa a la mayoría requerida para la adopción de determinados acuerdos en las corporaciones locales a fin de atribuir, si no se consigue la mayoría exigida, la competencia a la Junta de Gobierno Local, de modo que se facilite la adopción de acuerdos tendentes a cumplir con la normativa de estabilidad presupuestaria. Este cambio no afecta a muchas entidades de la provincia que no han creado estas Juntas de Gobierno Local.

“1. Excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar:

a) El presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado.

b) Los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

c) Los planes de saneamiento de la Corporación Local o los planes de reducción de deudas.

d) La entrada de la Corporación Local en los mecanismos extraordinarios de financiación vigentes a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, y, en particular, el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez previstas en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a Entidades Locales con problemas financieros.

2. La Junta de Gobierno Local dará cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre con posterioridad a la adopción de los acuerdos mencionados en el apartado anterior, los cuales serán objeto de publicación de conformidad con las normas generales que les resulten de aplicación.”

Evidentemente, en el supuesto de la aprobación de presupuestos anuales, no impide que la Alcaldía o Presidente opte por el mecanismo de la cuestión de confianza regulada en el artículo 197 bis la Ley Orgánica de Régimen Electoral General.



## XII.- PREVISIÓN ESPECÍFICA PARA ARAGÓN: LAS COMARCAS

En la tramitación de la Ley 27/2013 se incluyeron dos preceptos referidos a la realidad de Aragón por el hecho de tener implantado un sistema comarcal: primeramente se introdujo la que ha resultado ser la disposición adicional sexta; en la tramitación final del proyecto se añadió un apartado 3 a la disposición adicional tercera.

Antes de aludir a ello queremos aclarar que la dicción empleada por la Ley de “Diputación o entidad equivalente” en la determinación de competencias -por ejemplo, artículos 36 o 116- no debe entenderse como incluidas las “comarcas”.

Dispone la Ley 27/2013:

- Disposición adicional sexta Comarcas

“Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales.”

- Disposición adicional tercera Competencias autonómicas en materia de régimen local

“(…).

*3. La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas.”*

Ambos preceptos no tienen una redacción clara ni concluyente, si bien su tenor no permite considerar ni que las Comarcas puedan sustituir a las Diputaciones provinciales (pues en otro caso se vulneraría la Constitución y el contenido básico de la Ley), ni entender que el nuevo reparto competencial que elimina competencias a ayuntamientos en favor de la Comunidad Autónoma no permita la prestación de éstas por las comarcas (pensemos, por ejemplo, en servicios sociales). La Comunidad Autónoma de Aragón podrá continuar con su organización comarcal y con la distribución competencial derivada de esta organización en orden a la distribución de competencias y organización prevista en el Estatuto de Autonomía.



### **XIII. PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO**

La Ley 27/2013 incluye una modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, incorporando un nuevo apartado 5 al artículo 39 al objeto de que excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, puedan destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan determinados requisitos (nos remitimos a este artículo).

Se amplía con esta modificación el posible destino del patrimonio público del suelo, aun con la obligación de que se reponga en el plazo máximo de diez años, a las finalidades recogidas en el artículo 112 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

Recordemos que esta posibilidad solo se permite a las entidades locales que dispongan de patrimonio público del suelo, que solo pueden ser las que tengan plan general de ordenación urbana (artículo 110 de la Ley 3/2009), por lo que no se verán beneficiados muchos municipios de la provincia que no disponen de planeamiento.

### **XIV.- MANCOMUNIDADES**

Debemos aludir a las Mancomunidades, a las que la disposición transitoria única obliga que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor –antes pues del 1 de junio de 2014- se adapten, so pena de incurrir en una causa de disolución, al artículo 44 LRBRL; esta previsión no tiene sentido alguno ya que este artículo 44 no ha sufrido modificación.

Sí que, no obstante, la citada disposición transitoria obliga a que las mancomunidades se orienten exclusivamente a la realización de obras y prestar servicios públicos a que se refieren los artículos 25 y 26 de la LRBRL, lo que pudiera limitar la existencia y creación de mancomunidades que prestaran servicios no englobables en las competencias propias.

### **XV.- ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS.**

Nos limitaremos a señalar que la Ley 27/2013 modifica la disposición adicional quinta LRBRL, relativa las asociaciones en entidades locales para la promoción y protección de sus intereses comunes –por ejemplo, FEMP, FAMPC, ADELPA ...- permitiéndoles ser entidades colaboradoras en gestión de subvenciones conforme a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, e incluso adherirse a la contratación centralizada estatal regulada en el artículo 206 del TRLCSP en iguales términos que las entidades locales –lo cual resulta extraño, ya que éstas no pueden adherirse conforme a este precepto- o crear propias centrales de contratación.



## XVI.- TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS MUNICIPALES A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Ley 27/2013 establece una reorganización competencial consistente en la eliminación de competencias que hasta ahora eran de titularidad municipal para quedar atribuidas a las Comunidades Autónomas. Estas competencias –que desaparecen del artículo 25.2 y figuran como delegables en el artículo 27- son:

- las relativas a la salud, cuya transferencia se regula en la disposición transitoria primera;
- las relativas a servicios sociales, cuya transferencia se regula en la disposición transitoria segunda;
- las relativas a la inspección sanitaria, cuya transferencia se regula en la disposición transitoria tercera;
- las relativas a la educación, cuya asunción se determina en la disposición adicional decimoquinta.

Estas transferencias en Aragón pueden no tener efecto en cuanto a la administración titular, ya que puede ser bien la Comunidad Autónoma bien las Comarcas, según determine el legislador aragonés.

Las competencias relativas a la salud que hasta ahora venía reconocidas a los municipios eran las de participación en la gestión de atención primaria de la salud, que pasan a ser ahora de titularidad autonómica, previéndose un plazo de cinco años para su asunción progresiva, a razón de asumir su coste un 20% anual, a cuyo efecto se elaborará por la Comunidad autónoma un plan de evaluación y reestructuración de servicios.

Las competencias relativas a servicios sociales que quedan con la nueva Ley como competencias propias para los municipios se limitan a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2 e). El resto de competencias en prestación de servicios sociales y de promoción y inserción social pasan a ser de titularidad autonómica (o, recordemos, en su caso comarcal) de modo inmediato a fecha 31 de diciembre de 2015.

Las competencias de servicios de inspección sanitaria se transfieren en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, incluyendo “la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios”.

Por último, en relación a la asunción de competencias en materia de educación, la disposición adicional decimoquinta prevé una futura asunción de la titularidad de



competencias relativas a “participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.”

Recordemos que la nueva Ley fija en este momento estas competencias propias del municipio, artículo 25.2 m) LRBRL, debiendo esperar para su transferencia efectiva normas futuras.