

**COMENTARIOS
A LA LEY 27/2013,
DE 27 DE DICIEMBRE
DE RACIONALIZACIÓN
Y SOSTENIBILIDAD
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
Manuel J. Sarmiento Acosta
(dirs.)



COMARES

DIRECTORES:

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA



COMENTARIOS A LA LEY 27/2013,
DE 27 DE DICIEMBRE,
DE RACIONALIZACIÓN
Y SOSTENIBILIDAD
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

GRANADA, 2014

SUMARIO

PRESENTACIÓN	XXI
ABREVIATURAS	XIX

CAPÍTULO PRIMERO
EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN INTEGRADA
EN LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

I. INTRODUCCIÓN	1
II. EL MODELO CONSTITUCIONAL	7
III. LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA, COMÚN, INTEGRADA O SINCRONIZADA	11
IV. LA CUESTIÓN LOCAL	15
V. ESPECIAL REFERENCIA AL MODELO ESTRUCTURAL-ORGANIZATIVO DE LOS ENTES LOCALES.	20
VI. SOBRE LAS FUSIONES MUNICIPALES	23
VII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA	27

CAPÍTULO SEGUNDO
LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS
Y DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

José María Vázquez Pita

I. EL PUNTO DE PARTIDA	29
II. EL NUEVO MODELO COMPETENCIAL: SUBSIDIARIDAD Y CONCERTACIÓN	33
1. Hacia una profundización en el principio de subsidiaridad: flexibilidad y dinamismo competencial	33
2. Subsidiaridad vs. concertación. La previsible inoperancia del modelo	37
III. LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE Y AUTONOMÍA LOCAL	39
1. La garantía institucional de la autonomía local como límite al principio de subsidiaridad	39
2. Autonomía local, concertación, coordinación y gestión supramunicipal	40

3.	El principio de proporcionalidad y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre	42
IV.	COMPETENCIAS MUNICIPALES	43
1.	Clasificación competencial y jerarquización de la actividad prestacional	43
2.	Competencias propias	46
	A. <i>Listado de materias en las que los municipios han de ejercer competencias en todo caso.</i>	46
	B. <i>Servicios de prestación obligatoria.</i>	47
3.	Competencias atribuidas por delegación	50
	A. <i>Ámbito objetivo de la delegación.</i>	50
	B. <i>Ámbito subjetivo y temporal de la delegación.</i>	52
	C. <i>Presupuestos para el ejercicio de la delegación.</i>	52
	D. <i>Especial consideración de la financiación de las competencias atribuidas por delegación.</i>	53
	E. <i>Mecanismos garantes del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la delegación.</i>	54
4.	Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.	55
V.	COMPETENCIAS PROVINCIALES.	56
1.	El difícil acomodo de la provincia en el Estado de las autonomías	56
2.	La nueva redacción del artículo 36 LBRL.	59
3.	La intervención de la diputación en el saneamiento económico-financiero de los municipios. El artículo 116.bis	61

CAPÍTULO TERCERO LA ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES FUNCIONALES

Francisco Javier Sanz Larruga

I.	INTRODUCCIÓN	65
II.	DUPLICIDADES FUNCIONALES, COMPETENCIAS IMPROPIAS Y ENTIDADES LOCALES	66
	1. Un largo debate acerca de la duplicidad de Administraciones públicas	66
	2. Delimitación conceptual entre duplicidades funcionales, actividades impropias y otros conceptos similares.	70
	3. Una aproximación a la realidad empírica de las duplicidades en la Administración Local española y razones que motivan semejante fenómeno	74
	4. Posibles soluciones para la simplificación funcional y eliminación de las duplicidades en el régimen local	78
III.	ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES DE COMPETENCIAS ENTRE ADMINISTRACIONES EN LA LEY 27/2013	79
	1. Antecedentes inmediatos. El Programa Nacional de Reformas de 2012, el Informe CORA de 2013 y la eliminación de las duplicidades en las Administraciones locales.	79
	2. El principio «una Administración una competencia» y la eliminación de las duplicidades administrativas	81
	3. La redefinición de las competencias municipales propias y las soluciones legales contra la duplicación competencial	82
	4. La revisión del régimen jurídico de las competencias municipales delegadas como contribución a la eliminación de duplicidades	84
	5. La cooperación interadministrativa como modalidad de simplificación convencional y como medio de eliminar duplicidades administrativas	85
	6. Supuestos de «reservas autonómicas» de competencias en materia de educación, salud y servicios sociales (remisión).	86
IV.	REFLEXIÓN FINAL	86

CAPÍTULO CUARTO
LA OPCIÓN POR LA GESTIÓN SUPRAMUNICIPAL:
LA POTENCIACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
Y DE LOS CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES

Manuel J. Sarmiento Acosta

I.	BREVE EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL: EL CAMINO HASTA LA LEY 27/ 2013	89
1.	Evolución: rasgos generales	89
2.	La inversión de la tendencia descentralizadora: la Ley 27/ 2013	93
II.	REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, CRISIS ECONÓMICA Y REALIDAD POLÍTICA	94
III.	CABILDOS, DIPUTACIONES Y MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS HASTA EL MOMENTO PRESENTE	99
1.	Panorama general de la gestión supramunicipal	99
2.	En especial, la incidencia en las Mancomunidades de la Ley 27/ 2013	106
3.	Conclusión	107
IV.	LAS LÍNEAS MAESTRAS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	108
1.	Punto de partida, propósitos y premisas legales básicas	108
2.	La decisión legal de potenciar y fortalecer las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes	111
V.	EL TRATAMIENTO DE LA GESTIÓN SUPRAMUNICIPAL: FORTALECIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES, CABILDOS Y CONSEJOS INSULARES	112
1.	La coordinación de la prestación de servicios por parte de la Diputación Provincial o entidad equivalente: el artículo 26.2	112
2.	La flexibilización de la redacción del precepto y su intento de ajuste a los principios propios de la autonomía local: breve referencia sobre su gestación	115
3.	La reforma del artículo 36: la potenciación de las Diputaciones Provinciales	117
VI.	ANÁLISIS PARTICULAR DE LA POTENCIACIÓN DE LA DIPUTACIÓN; EL CASO DE ANDALUCÍA; LEY 5/2010, DE 11 DE JUNIO, DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA	120
1.	La situación de partida: una evidente desvalorización hasta la Ley 27/ 2013	120
2.	El propósito de fortalecimiento (remisión)	123
3.	El caso andaluz: la Ley 5/ 2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía	125
VII.	LA OPCIÓN DE LA LEY POR LA DELEGACIÓN INTERADMINISTRATIVA. ARTÍCULO 27: LA RESTRICCIÓN DE LAS ENTIDADES DELEGANTES	126
VIII.	REFLEXIONES FINALES	130

CAPÍTULO QUINTO
SISTEMA DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS
Y DE CONTROL

José Suay Rincón

I.	LA FORMACIÓN DEL MODELO ACTUAL: LA LRBRL	133
1.	La regla: sistema de relaciones interadministrativas	134
A.	<i>El marco común (LPAC)</i>	134
a)	<i>Deber de lealtad institucional</i>	134
b)	<i>Deber de colaboración</i>	135
B.	<i>Su concreción en el ámbito local (LRBRL)</i>	135
a)	<i>Lealtad institucional: deber de información</i>	136
b)	<i>Colaboración: cooperación y coordinación</i>	136
C.	<i>Entidades interadministrativas: mancomunidades y consorcios</i>	138

2.	La excepción: relaciones de control	141
A.	<i>Los ejes del modelo: ausencia de controles administrativos y judicialización de conflictos</i>	141
a)	<i>Judicialización de conflictos</i>	141
b)	<i>Ausencia de controles administrativos</i>	142
B.	<i>Su fundamento: el principio de la autonomía local y la jurisprudencia constitucional</i>	143
a)	<i>La jurisprudencia constitucional: etapa inicial</i>	143
b)	<i>La jurisprudencia constitucional: evolución ulterior</i>	144
II.	LA REFORMA DE LA LRBRLL: «CONFIRMACIÓN O RECTIFICACION DEL MODELO?»	145
1.	Relaciones interadministrativas	146
A.	<i>Los preceptos directamente modificados</i>	146
a)	<i>Principios generales</i>	146
b)	<i>Cooperación</i>	147
c)	<i>Cláusula de garantía (convenios y competencias delegadas)</i>	148
B.	<i>Las «otras» modificaciones</i>	149
a)	<i>Coordinación</i>	149
b)	<i>Mancomunidades</i>	150
c)	<i>Consortios</i>	151
d)	<i>Convenios de colaboración</i>	153
2.	Relaciones de control (remisión)	154

CAPÍTULO SEXTO

EL FORTALECIMIENTO DE LA INTERVENCIÓN LOCAL Y LA GARANTÍA DE UN MEJOR CONTROL INTERNO ECONÓMICO-FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO

Andrés García Martínez

I.	INTRODUCCIÓN	159
II.	LA TRASCENDENCIA DEL CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO EN LAS ENTIDADES LOCALES	161
III.	EL CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES	163
1.	Concepto y modalidades de control interno	163
2.	Ámbito subjetivo del control interno	164
3.	El reforzamiento del papel del Estado en la regulación y supervisión del control interno económico-financiero de las Entidades locales	165
4.	La función interventora	166
A.	<i>Concepto y ámbito de la función interventora</i>	166
B.	<i>El procedimiento de la función interventora</i>	167
a)	<i>El carácter contradictorio del procedimiento</i>	167
b)	<i>Los reparos del interventor</i>	168
c)	<i>Las discrepancias del órgano de gestión y su resolución por el Presidente o por el Pleno de la Corporación Local</i>	169
C.	<i>La efectividad de la función interventora: las obligaciones de información del resultado del control</i>	170
a)	<i>La información al Pleno de la Corporación Local</i>	170
b)	<i>La posibilidad de que resuelva las discrepancias la Administración que ejerza la tutela financiera sobre la Entidad Local</i>	172
c)	<i>La obligación de remitir información al Tribunal de Cuentas</i>	173
5.	Valoración de la reforma introducida por la LRSAL	175

A. <i>Respecto a las medidas adoptadas</i>	175
B. <i>La intervención previa limitada</i>	175
C. <i>El control financiero y el control de eficacia</i>	177
IV. LA COLABORACIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO CON LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO DE LAS ENTIDADES LOCALES	181
V. NUEVAS TAREAS ASIGNADAS A LOS INTERVENTORES LOCALES EN ARAS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	184

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA NUEVA POSICIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN
LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL*Luis Montalvo Lobo*

I. INTRODUCCIÓN	189
1. Referencia a la evolución y características de la legislación moderna sobre Administración Local (de la Constitución de 1812 a la Constitución de 1978)	189
2. Problemática del Sector Público español	191
3. Valoración General del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	192
II. EXAMEN COMPARATIVO DE LA POSICIÓN EN LA QUE CON EL ANTEPROYECTO DE LEY QUEDAN LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL	194
1. Comentario previo	194
2. Concreción de la actual regulación de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional	194
3. Examen y comentario del contenido del Anteproyecto de Ley	197
4. Análisis comparativo de los distintos apartados del nuevo Art. 92 Bis de la Ley 7/1985	198
5. Breve análisis del Apartado Veintiséis del Art. Primero y de la Disposición Adicional Primera del Anteproyecto de Ley	210
6. Examen del Art. Segundo del Anteproyecto de Ley, que modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales	211
7. Examen de la Disposición Adicional Octava del Anteproyecto de Ley	213
8. Examen de la Disposición Transitoria Sexta del Anteproyecto de Ley	213
III. EXAMEN DE LAS MODIFICACIONES DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY EFECTUADAS POR EL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	213
1. Exposición de Motivos	213
2. Artículo Primero	214
3. Artículo Segundo	218
4. Disposiciones Adicionales	218
5. Disposiciones Transitorias	219
IV. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL PROYECTO DE LEY EN EL CONGRESO Y EN EL SENADO	219
V. REFERENCIA AL CONTENIDO DEFINITIVO DE LA LEY 27/2013 DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	220
VI. CONCLUSIÓN SINTEZADA RESPECTO A LA REGULACIÓN QUE AFECTA A LOS FUNCIONARIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL CON HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL EN LA LEY 27/2013 DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	220

CAPÍTULO OCTAVO
EL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

José Adrián García Rojas

I. INTRODUCCIÓN: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y SERVICIOS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE: ¿HACIA UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN PÚBLICA?.....	223
II. LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES COMO PRODUCTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y COMPROMISO DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE REFORMAS PRESENTADOS POR EL REINO DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA	229
III. LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES COMO PIEZA CENTRAL DE LAS VERSIONES DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ANTERIORES A LA VERSIÓN DE 15 DE JULIO DE 2013	236
IV. EL ABANDONO DE EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES, TRAS EL DICTAMEN 567/2013, DE 26 DE JUNIO DE 2013, DEL CONSEJO DE ESTADO, EN EL PROYECTO DE LEY Y EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	249
V. CONCLUSIONES	259

CAPÍTULO NOVENO
LAS INNOVACIONES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL
Y DE LOS MIEMBROS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Juan José Rodríguez Rodríguez

I. INTRODUCCIÓN	265
II. EL ESTATUTO DE LOS CARGOS REPRESENTATIVOS.....	268
1. El régimen retributivo.....	268
2. El régimen de dedicación	275
3. Algunas omisiones y el régimen transitorio.....	279
III. EL PERSONAL DIRECTIVO	280
IV. LIMITACIONES EN EL RÉGIMEN RETRIBUTIVO DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y LABORAL Y LA OPCIÓN POR LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	287
V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL EVENTUAL.....	290
VI. OTROS ASPECTOS PUNTUALES DEL RÉGIMEN DE PERSONAL	296
1. Traspasos de medios personales y medidas de redimensionamiento.....	296
2. Los contratos de alta dirección y los consejos de administración en el sector público local	298
3. El personal de los consorcios locales	299

CAPÍTULO DÉCIMO
ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS SOBRE SERVICIOS SOCIALES,
EDUCACIÓN, SALUD Y MEDIO AMBIENTE URBANO

Carlos I. Aymerich Cano, Marta García Pérez y Manuela Mora Ruíz

I. SERVICIOS SOCIALES.....	303
1. Antecedentes	303
2. Concepto de «asistencia social» y «servicios sociales»	306
3. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas.....	308
A. En materia de asistencia social	308
B. En materia de régimen local	310

4.	Competencias municipales en materia de servicios sociales hasta la entrada en vigor de la LRSAL	313
5.	La LRSAL y los servicios sociales	317
	A. <i>Reducción de las competencias municipales sobre los servicios sociales</i>	317
	B. <i>La delegación de las competencias en materia de servicios sociales</i>	321
	C. <i>Asunción autonómica de las competencias locales en materia de servicios sociales</i>	323
6.	Conclusiones	324
II.	EDUCACIÓN	326
1.	Antecedentes	326
2.	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia educativa	329
3.	Las competencias educativas de los entes locales antes de la LRSAL	335
4.	De la LBRL a la LRSAL: algunos hitos relevantes en la gestión de la LRSAL	340
	A. <i>El Programa Nacional de Reformas del Reino de España</i>	340
	B. <i>El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local</i>	341
	C. <i>El Dictamen del Consejo de Estado</i>	343
	D. <i>El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local</i>	347
5.	Las competencias educativas en la LRSAL	348
	A. <i>La regulación de la educación en la nueva LBRL</i>	348
	a) <i>Las competencias propias</i>	348
	b) <i>Las competencias delegadas</i>	351
	c) <i>La supresión de las competencias complementarias</i>	352
	B. <i>Otras disposiciones de la LRSAL con incidencia en las competencias educativas</i>	352
6.	Análisis crítico de la regulación de las competencias educativas en la LRSAL	353
III.	SALUD	357
1.	Antecedentes	357
2.	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de salud	359
3.	Las competencias de los entes locales antes de la LRSAL	362
4.	Las competencias de los entes locales tras la LRSAL	367
	A. <i>La eliminación de la participación municipal en la gestión de la atención primaria</i>	367
	B. <i>Régimen transitorio de la asunción autonómica de las competencias sanitarias municipales</i>	369
5.	Conclusiones	370
IV.	MEDIO AMBIENTE URBANO	371
1.	Antecedentes	371
2.	Tramitación parlamentaria de la LRSAL	374
3.	Análisis de la reforma	377