

**LA HACIENDA LOCAL ANTE LA LEY DE
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL.
DIMENSIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA
DE LA LEY**

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social.
ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.
DIEGO J. VERA JURADO y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
90. la E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma económica local?
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.)
97. Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales
M^a ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)

**LA HACIENDA LOCAL ANTE LA LEY DE
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.
DIMENSIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA
DE LA LEY**

DIRECTOR Y AUTOR:

JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ

AUTORES:

FRANCISCO ANTONIO CHOLBI CACHÁ

FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO

GABRIEL HURTADO LÓPEZ

JUAN MARÍA MORENO URBANO

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

JOSÉ JOAQUÍN SERRANO ORTEGA

ALEJANDRO TERÉ PÉREZ

ALFREDO VELASCO ZAPATA



CEMCi

GRANADA, 2015

© AUTORES

© CEMCI Publicaciones

Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada

Correo electrónico: aurena@cemci.org

Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-06-3

Depósito legal: GR 841-2015

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

INDICE

PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	17
CAPÍTULO I: LA HACIENDA LOCAL ANTE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. DIMENSIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA DE LA LEY.	
<i>José Manuel Farfán Pérez</i>	21
I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA LEY.....	25
II. CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS GENERALES Y VALORACIÓN DE LOS ESPECÍFICOS.....	32
1. Principio de estabilidad presupuestaria.....	32
2. Sostenibilidad financiera.....	33
3. Principio de eficiencia.....	38
III. COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS.....	46
IV. NOVEDADES EN LA LEY DE HACIENDAS LOCALES Y OTRAS NORMATIVAS CON IMPACTO EN LA HACIENDA LOCAL.....	48
1. Nuevos requisitos de los Planes Económicos-financieros (PEF).....	48
2. El dudoso cobro en el Remanente de Tesorería... ..	50

3. Nuevas competencias de la Junta de Gobierno local.....	51
4. Financiación de la deuda con el Patrimonio municipal del suelo.....	52
5. La importancia de la rendición de cuentas.....	54
6. Las modificaciones en materia de recaudación....	55
7. Central de Información económica-financiera....	56

CAPÍTULO II:

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA EN LA LRSAL.

<i>Francisco Antonio Cholbi Cachá</i>	57
I. INTRODUCCIÓN.....	61
II. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA ACTIVIDAD DE LOS CIUDADANOS.....	62
1. La directiva de Servicios y su transposición al ordenamiento jurídico interno español.....	62
2. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.	77
3. Comentario crítico sobre la regulación actual.	81
III. EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA PÚBLICA POR LAS ENTIDADES LOCALES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS.	85
1. La regulación legal vigente hasta la reforma operada por la Ley 27/2013.	86
2. La nueva redacción dada al artículo 86 de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.	89
3. Los aspectos procedimentales a acreditar en el expediente acreditativo de la oportunidad y conveniencia para ejercer la iniciativa económica.	96

CAPÍTULO III:

LA INCIDENCIA DE LA LEY DE RACIONALIZACION Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL EN EL EMPLEO : EN PARTICULAR EL PERSONAL EVENTUAL Y DIRECTIVOS PROFESIONALES LOCALES.

<i>Fernando Fernández-Figueroa Guerrero</i>	101
I. EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN EL ENTORNO DE LA CRISIS ECONÓMICA.....	105
II. EL EMPLEADO LOCAL DESDE EL PUNTO DE VISTA CUANTITATIVO EN LA REFORMA LOCAL.	109
1. Personal electo.	109
2. Personal funcionario y eventual.....	116
III. EL EMPLEADO LOCAL DESDE EL PUNTO DE VISTA CUALITATIVO: EL PERSONAL EVENTUAL Y EL PERSONAL DIRECTIVO PROFESIONAL EN EL ÁMBITO LOCAL.	119
1. Personal eventual	119
2. Directivo profesional local.....	130
IV. LOS DIRECTIVOS PROFESIONALES LOCALES EN LA LRSAL.....	147

CAPÍTULO IV:

EL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LAS ENTIDADES LOCALES

<i>Gabriel Hurtado López</i>	151
I. INTRODUCCIÓN.....	155
II. ELECCIÓN DE CRITERIOS Y REGULACIÓN EN LA LRBRL.	158
II. LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LOS COSTES EFECTIVOS DE LOS SERVICIOS EN LA ORDEN HAP/2075/2014, DE 6 DE NOVIEMBRE.	167
1. La preparación del marco jurídico.	167
2. Propuesta de determinación de los costes efectivos en los supuestos de gestión directa.	169
3. Propuesta de determinación de los costes efectivos en los supuestos de gestión indirecta. ...	180

4. Previsión del desarrollo y aplicación de la medida.....	180
IV. INCIDENCIA DE LOS COSTES EFECTIVOS EN EL FUTURO	
DESARROLLO DEL RÉGIMEN LOCAL.....	181
1. El papel de las Diputaciones Provinciales.....	184
2. La gestión integrada o coordinada de los servicios.....	188
3. La elección de la forma de gestión de los servicios por las entidades locales.....	189
V. EPÍLOGO. ANEXOS.....	191

CAPITULO V:

EL REFORZAMIENTO DEL CONTROL INTERNO EN LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

<i>Juan María Moreno Urbano</i>	203
I. INTRODUCCIÓN.....	207
II. EL CAMBIO NORMATIVO EN CUANTO A LA REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS, LOS FUNCIONARIOS DE HABILITACIÓN NACIONAL, SU VUELTA A LA ESFERA ESTATAL Y LA INCIDENCIA DE TODO ELLO EN EL REFORZAMIENTO DEL CONTROL INTERNO.....	216
III. MODIFICACIONES ESPECÍFICAS EN LA REGULACIÓN SUSTANTIVA DEL CONTROL INTERNO.....	226
IV. EL CONTROL FINANCIERO Y EL CONTROL DE EFICACIA TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	235
V. LAS AUDITORÍAS EN EL ÁMBITO DEL CONTROL INTERNO LOCAL TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	238
IV. OTRAS MEDIDAS PARA LA PONTENCIÓN DEL CONTROL INTERNO EN EL ÁMBITO LOCAL.....	244

CAPITULO VI:	
COMPETENCIAS LOCALES EN LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	
<i>José Luis Rodríguez Rodríguez</i>	249
I. INTRODUCCIÓN.....	253
II. LA RACIONALIZACION Y LA SOTENIBILIDAD COMO PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REGULACIÓN EN LA LRSAL. ..	256
III. LA MODIFICACIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL EN LAS ADMINSITRATIONS LOCALES: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES.....	260
1. El municipio y su marco comptencial en la LRBRL tras la reforma de la LRSAL.	272
2. La Provincia y la reforma de sus competencias. .	330

CAPÍTULO VII:	
LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS-FINANCIEROS DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA AL CONTROL DE LOS PLANES ECONÓMICOS- FINANCIEROS Y LOS INFORMES DE SOSTENIBILIDAD.	
<i>José Joaquín Serrano Ortega</i>	377
I. INTRODUCCIÓN.....	381
TÍTULO 1ª PLANES DE SANEAMIENTO.....	382
TÍTULO 2º: PLANES ECONÓMICO-FINANCIEROS.	397
TÍTULO 3º: INFORMES DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	412

CAPITULO VIII:	
RENDICIÓN DE CUENTAS Y AUDITORÍA PÚBLICA TRAS LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.	
<i>Alejandro Teré Pérez</i>	427

I. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	433
1. Aprobación de la liquidación del presupuesto y su remisión.....	437
2. La aprobación de la cuenta general de las Entidades locales.....	442
3. Rendición de las cuentas a las instituciones de control externo.....	447
4. La incidencia del principio de estabilidad presupuestaria en la formación de la cuenta general de las corporaciones locales.....	456
II. LA AUDITORÍA PÚBLICA Y SU APLICACIÓN A LAS CORPORACIONES LOCALES.....	458
1. La auditoría de cuentas en las entidades locales..	458
2. La provisión de los derechos de dudoso cobro..	464
III. CONCLUSIONES.....	467

CAPÍTULO IX:

NUEVOS CONTENIDOS DE LOS PLANES ECONÓMICOS FINANCIEROS PARA LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Alfredo Velasco Zapata...... 473

I. INTRODUCCIÓN.....	477
II. CONTENIDO MÍNIMO DE LOS PLANES ECONÓMICOFINANCIEROS.	481
III. ELABORACIÓN DE UN PLAN ECONÓMICO FINANCIERO Y MODELO DEL MINISTERIO DE HACIENDA.....	497
IV. EFICACIA DE LOS PLANES ECONÓMICO FINANCIEROS.....	506

BIBLIOGRAFIA..... 511

ABREVIATURAS..... 515

ANEXO I..... 517

ANEXO II..... 519

PRESENTACIÓN

“La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión Económico-Financiera de la Ley”, es el nuevo título que el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), dependiente de la Diputación de Granada, les brinda con esta nueva edición.

El CEMCI siempre les tiene muy presentes. Es la razón de que todas nuestras publicaciones tengan muy presentes a quienes, como ustedes, usuarios y colaboradores del Centro, tienen entre sus principales o únicos intereses laborales y profesionales trabajar en el ámbito de la Administración. Sigue siendo cierto y muy actual que nuestros ayuntamientos están a la vanguardia de los asuntos que afectan a todos los ciudadanos. Constituyen la primera instancia administrativa en sus relaciones con ellos; y es esta cercanía la que nos impele a todos los que en ella y por ella hemos adquirido responsabilidades, a continuar en el proceso de formación e investigación que requieren los nuevos retos.

Ya en un trabajo anterior publicado en esta misma colección de Temas de Administración Local con el número 94, hablábamos de ser un gran reto el abordaje de estos asuntos de tan imperiosa necesidad por exigencias de la actualidad. Se trataba entonces de adentrarnos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y lo hacíamos de la mano del trabajo del profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería,

Lorenzo Mellado Ruiz. Pues bien; ahora volvemos a la carga con “La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión Económico-financiera de la Ley”.

El hilo conductor y su complementariedad son más que evidentes. Y es que estamos ante el meollo de unos problemas y de unos intentos de solución, tras concienzudos análisis y profundos estudios, para resolver asuntos que desde hace tiempo, y no sólo por acumulación temporal, se venían enquistando en nuestra Administración hasta hacerlos, sin paliativos que los desvirtúen, el núcleo esencial de los grandes y graves problemas que tiempo vienen aquejando a nuestros ayuntamientos, siempre situados en la primera línea y avanzadilla para ser referencia de cómo acometer las ineludibles tareas de reformas en profundidad.

Así, pues, aquí tenemos este trabajo que ve ahora la luz, que tiene como director y autor a José Manuel FARFÁN PÉREZ, y como coautores a Francisco Antonio CHOLBI CACHÁ, Fernando FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Gabriel HURTADO LÓPEZ, Juan María MORENO URBANO, José Luis RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, José Joaquín SERRANO ORTEGA, Alejandro TERÉ PÉREZ y Alfredo VELASCO ZAPATA.

Nuestra condición de Centro especializado en formación en el ámbito de las administraciones públicas, particularmente las del ámbito local, ayuntamientos y diputaciones, es la que nos impulsa y motiva para corresponsabilizarnos con ellas, sus dirigentes y gestores en la tarea del buen funcionamiento y gobierno de las entidades municipales. En nuestro caso –expresa voluntad del Centro y por mandato de la Diputación de Granada– el trabajo pretérito y presente corrobora la apuesta emprendida hace ya cuatro décadas. Un Centro donde la formación, es complemento de la investigación. Dos instrumentos para el asesoramiento, puesta al día y aprendizaje.

Y en paralelo a formación e investigación la tarea editorial del CEMCi, también como complemento. Labor editorial como recurso de un

Centro que cuenta con un Programa de Publicaciones y Documentación, cuya programación abarca la doble vertiente de la actividad editorial y la de recopilación, clasificación y difusión de la información que pasa por nuestras aulas y que depositan nuestros colaboradores con sus enseñanzas en nuestros múltiples y variados medios.

Como conocen, esta política editorial tiene cinco colecciones, cada una con contenidos diferenciados: análisis y comentarios, perspectiva histórica, estudios de divulgación, premios CEMCi y temas de administración local. A esta última pertenece esta última entrega.

Agradecemos al director y autores la colaboración que nos presta para continuar esta labor de una política editorial ya consolidada. Colaboraciones que nos permiten mantener objetivos y exigencias. Y gracias también a todos ustedes, porque sin lectores y estudiosos no tendría sentido el ahínco con el que nos proponemos día a día continuar este servicio público. Nuestra sincera gratitud.

CEMCi

INTRODUCCIÓN

Esta obra monográfica, “La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión Económica-financiera de la Ley”, consta de nueve capítulos que tratan de analizar los aspectos más relevantes de esta ley desde un punto de vista económico-financiero.

José Manuel Farfán Pérez, Interventor-Tesorero de Administración Local, Tesorero General de la Diputación de Sevilla y del OPAEF, analiza la incidencia de esta Ley en la actividad financiera de las Entidades Locales, y muy especialmente los artículos del TR-LRHL (Texto Refundido de la Ley Reguladora de las haciendas Locales) que han sido modificados por dicha Ley. El autor contempla la premisa del mercado contenido económico de esta Ley.

Francisco Antonio Cholbi Cachá, Tesorero del Ayuntamiento de Benidorm (Alicante), pone de manifiesto la importancia de la intervención administrativa en la actividad privada de los ciudadanos. Este capítulo se estructura en dos apartados el control administrativo de la actividad privada, y, por otra parte, la propia iniciativa pública, en el ejercicio de actividades económicas, por la propia Administración.

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero, Secretario General de la Diputación de Sevilla alude como la necesaria contención y reducción del gasto público tenía entre sus objetivos prioritarios el empleo público, su necesaria armonización y, colateralmente, al amparo

de una “reorganización” generalizada, su disminución mediante diferentes técnicas, especialmente en el ámbito de los empleados públicos sujetos al régimen jurídico del Derecho Laboral. Realiza por tanto un extenso análisis del empleo público local dedicando un apartado a dos aspectos poco tratados en la doctrina: el personal eventual y el directivo profesional local.

Gabriel Hurtado López, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, elabora un capítulo sobre el coste efectivo de los servicios públicos locales. Con la aprobación de la LRSAL se reformó puntualmente el TRLRHL y sustancialmente la LRBRL incidiendo en el ámbito operativo, más que en el organizativo, de las entidades locales. Los puntos de conexión de esa reforma hay que localizarlos en el marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se definió en la LOEPSF, y los principios homónimos, definidos en ésta, así como el de eficiencia. Principio este último en el que encuentra su fundamento la figura del coste efectivo como elemento de concreción.

Juan María Moreno Urbano, Interventor del Ayuntamiento de Cádiz, considera que la mejora del control interno es necesaria para la consecución de los objetivos de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta LRSAL establece este control como objetivo, y se acometen medidas de refuerzo y de garantía en el ejercicio de las funciones de control interno local, pero cuya posición de partida podemos calificar de precariedad, y de insuficiencia en cuanto a su regulación según el autor, y establece en dicho capítulo las razones.

José Luis Rodríguez Rodríguez, Vicesecretario General de la Diputación de Sevilla, analiza la racionalización y la sostenibilidad como principios básicos de la regulación en la LRSAL y un profundo análisis de la modificación del marco competencial en las Administraciones Locales: Las competencias municipales y las competencias provinciales.

Joaquín Serrano Ortega, Subdirector general de Relaciones Financieras con las Entidades Locales, Secretaría general de coordinación autonómica y local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), desarrolla el contenido en tres apartados, uno dedicado a los Planes de Saneamiento, otro para los Planes Económico-Financieros y un tercero para los Informes de Sostenibilidad Financiera tan importantes y relevantes para la aplicación práctica de esta ley.

Alejandro Teré Pérez, Letrado de la Cámara de Cuentas de Andalucía (Coordinador del Departamento de CC.LL), analiza la rendición de cuentas y la auditoría pública, en dos partes diferenciadas: en la primera analiza las novedades que se contienen en la LRSAL sobre la rendición de las cuentas de las entidades locales y en la segunda, las consecuencias que tiene la referencia expresa a la auditoría de cuentas y su aplicación a las corporaciones locales.

Alfredo Velasco Zapata, Economista UAEM del OPAEF (Diputación de Sevilla), analiza la aportación de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL) a los Planes Económicos-financieros, por la modificación del 116 bis LRBRL, a la vez realiza una evaluación pormenorizada de los contenidos de dichos planes.

CAPÍTULO I
LA HACIENDA LOCAL ANTE LA LEY DE
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. DIMENSIÓN
ECONÓMICA-FINANCIERA DE LA LEY.

JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ.
INTERVENTOR-TESORERO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. TESORERO
GENERAL DE LA DIPUTACIÓN DE SEVILLA Y DEL OPAEF.

**LA HACIENDA LOCAL ANTE LA LEY DE
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL. DIMENSIÓN ECONÓMICA-
FINANCIERA DE LA LEY**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA LEY. II. CONSECUCCIÓN DE OBJETIVOS GENERALES Y VALORACIÓN DE LOS ESPECÍFICOS. 1. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. 2. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA. 3. PRINCIPIO DE EFICIENCIA. III. COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS. IV. NOVEDADES EN LA LEY DE HACIENDAS LOCALES Y OTRAS NORMATIVAS CON IMPACTO EN LA HACIENDA LOCAL. 1. NUEVOS REQUISITOS DE LOS PLANES ECONÓMICOS-FINANCIEROS (PEF). 2. EL DUDOSO COBRO EN EL REMANENTE DE TESORERÍA. 3. NUEVAS COMPETENCIAS DE LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL. 4. FINANCIACIÓN DE LA DEUDA CON EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO. 5. LA IMPORTANCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS. 6. LAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE RECAUDACIÓN. 7. CENTRAL DE INFORMACIÓN ECONÓMICA-FINANCIERA.

I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS DE LA LEY.

La Ley 27/2013, de 27 de Diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) está teniendo un impacto relevante en las Haciendas Locales, entendida esta última en sentido amplio como toda actividad financiera realizada por las Entidades Locales, y esencialmente en cuanto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Pretendemos en este artículo analizar la incidencia de esta Ley en la actividad financiera de las Entidades Locales, y muy especialmente analizaremos los artículos del TRLRHL (Texto Refundido de la Ley Reguladora de las haciendas Locales) que han sido modificados por dicha Ley.

La lectura de esta Ley nos desvela la profusión y detalle de su preámbulo que nos ayudará a conceptualizar algunos aspectos hacendísticos de la Ley. La exposición de motivos de la LRSAL considera la estabilidad presupuestaria como principio rector a seguir que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas y por tanto también la Local, en desarrollo del artículo 135 de la CE y en aplicación de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPYSF).

El objetivo general de la Ley es la adaptación de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o

eficiencia en los recursos públicos locales. Y además se deben adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económicos-financiero.

De esta simple lectura extraemos tres reflexiones:

- a) ¿No son suficientes los mecanismos de actuación previstos en la normativa de la LOEPYSF (Ley 2/2012)? Parece ser que el legislador no ha visto estos mecanismos suficientes. Es más el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas opina que: “ a partir de esta reforma no se producirán tampoco gastos innecesarios y caminaremos hacia una Administración más ágil, moderna, flexible y a facilitar a nuestros ciudadanos mejores servicios, eficiencia y estabilidad presupuestaria”
- b) El propio objetivo general (principio constitucional de estabilidad presupuestaria) obliga a considerar esta Ley como preponderantemente económica, y con innumerables efectos económicos que incidirán en la Hacienda Local.
- c) Consecuencia de lo anterior el Gobierno estimaba inicialmente que el impacto global de las medidas contempladas en el texto desde el punto de vista del ahorro en gasto público local ascendería a 7.619 millones de euros; el 67,72% del ahorro generado por el modelo proyectado, equivalente a 5.159,9 millones de euros, tendrá lugar en el año 2015, mientras que el 24,17% (1.842 millones de euros) se podría ahorrar a lo largo de 2014; el 6,07% restante (462 millones de euros) se ahorraría el año 2016, como consecuencia del ajuste del modelo que propone la reforma. En el documento presupuestario para 2014 remitido a Bruselas por el Gobierno Español se esgrimía: “ En la actualidad la ley para la reforma de la Administración Local se encuentra en proceso parlamentario, se trata del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Su objetivo es mejorar la eficiencia

en la prestación de los servicios por parte de las Entidades Locales y su sostenibilidad, fundamentalmente a través de la reorganización de competencias entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas. La reforma prevé un escenario de ahorro de 8.024 millones de euros para el periodo 2014-2019, siendo el mayor ahorro esperado en 2015 (5.127 millones de euros) en términos de incremento anual. De ahí que la Ley bajo estos parámetros se denomine de Racionalización y Sostenibilidad”.

- d) La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, constituye el marco de referencia para la consolidación presupuestaria de todas las AA.PP.

Estas reflexiones justifican el impacto de los objetivos de estabilidad, sostenibilidad y racionalización de la Administración Local, frente a los que preconizan que la ley solamente contempla un cambio del modelo de gobierno local.

Esta idea subyace en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Estamos por tanto, ante una Ley de contenido económico en desarrollo del tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la unión económica y monetaria de 2 marzo de 2012, que se transfiere en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio¹, que nos recuerda.” *que las Partes Contratantes,*

¹ Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República

como Estados miembros de la Unión Europea, han de abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión en el marco de la unión económica, en particular la práctica de acumular deuda fuera de las cuentas públicas". También es significativa la introducción de la Ley: "Es interés de España la rápida entrada en vigor de este Acuerdo. La crisis de deuda soberana viene amenazando la estabilidad de la Eurozona desde mayo de 2010, afectando también a España. La persistencia de la crisis de confianza que continúa minando la estabilidad de nuestra moneda única y la necesidad de transmitir confianza a los mercados con prontitud y de forma definitiva avalan la importancia de este Tratado con cuya entrada en vigor se envía una positiva señal tanto a los ciudadanos como a los mercados financieros. Por todo ello, el Gobierno considera deseable que el instrumento de ratificación por parte de España del Tratado de referencia pueda ser depositado cuanto antes".

Las AA.PP. registraron un déficit en 2012, en términos de Contabilidad Nacional, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria, equivalente al 6,98% del PIB, frente al déficit del 8,96% del PIB registrado en 2011, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad, pero insuficiente para asumir los compromisos europeos de consolidación fiscal. No obstante Las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) redujeron el déficit en 0,3 p.p. en 2012 situándose este en el 0,15% del PIB y cumpliendo ampliamente con el objetivo del 0,3% del PIB fijado. En la consecución de este resultado han tenido un papel clave los 2.700 planes de ajuste que

de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. (BOE Jueves 26 de julio de 2012)

presentaron las EE.LL. que se adhirieron al Plan de Pago a Proveedores. Las medidas adoptadas por las EE. LL. han supuesto, respecto de 2011, un incremento de ingresos de 1.108 millones de euros y una reducción de gastos de 1.466 millones de euros. En el ejercicio 2013 las EELL cerraron sus cuentas con un superávit del 0,52 % del PIB. En cierta forma la entrada en vigor de la Ley se ha producido en un escenario de saneamiento fulgurante de las finanzas locales, donde el mecanismo de la regla de gasto y el objetivo de estabilidad presupuestaria han tenido una incidencia especial para la consecución de estos objetivos. Esta “destacada evolución”, que se constata principalmente a partir de 2012, se ha conseguido gracias al importante esfuerzo de las entidades locales, a las medidas de consolidación fiscal que han adoptado y también a la puesta en marcha de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en 2012. En el avance para el ejercicio 2014 el superávit previsto es del 0,53% del PIB.

Los saldos presupuestarios de las entidades locales (medida de la estabilidad presupuestaria) han evolucionado positivamente en 8.712 millones de euros en los tres últimos años, al pasar de -1.441 millones de euros en 2010, a una situación positiva de 7.271,8 millones de euros en 2013.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas Hacienda ha destacado que por primera vez se publica de forma individual el saldo presupuestario de cada entidad local, ha señalado que en el conjunto de las entidades locales, el número que hoy presenta saldo presupuestario negativo se reduce casi a la quinta parte, pasando de 3.559 a 773.

La evolución positiva se constata en la mayoría de las entidades locales, de manera más significativa en diputaciones, consejos y cabildos insulares y en municipios incluidos en el modelo de cesión de impuestos estatales (los que cuentan con más de 75.000 habitantes o son capital de provincia o comunidad autónoma).

Paralelamente, se ha procedido a una reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional en todas las Administraciones Públicas y por ende en el ámbito local.

En definitiva, con Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, desde un punto de vista económico-financiero se pretende:

- a) Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de «competencias impropias» a criterios de eficiencia, lo que supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015, tratando de eliminar duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- b) Se establece un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las CC.AA., con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.
- c) Las mancomunidades y EE.LL. menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.
- d) Se refuerza el papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- e) Se favorece la iniciativa económica al limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica.
- f) El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.