

# **VALORACIÓN Y REFLEXIONES DE LA FSP-UGT**



## **SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

**(19 DE SEPTIEMBRE -2013)**

**GABINETE TÉCNICO FEDERAL FSP-UGT**

**El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local se sitúa a la estela de los Anteproyectos previos, al pretender dismantelar la Administración Local, reduciendo su autonomía.**

Previa a la aprobación del Proyecto de Ley (BOCG de 6/09/2013) hemos tenido la oportunidad de valorar y estudiar diversos Anteproyectos durante este último año. También tuvimos ocasión de analizar en su momento el Dictamen emitido por el Consejo de Estado referente a dicha iniciativa.

Por ello, consideramos oportuno indicar que no pretendemos ahora un análisis pormenorizado del texto presentado en sede parlamentaria sino que, partiendo de los comentarios que ya hemos manifestado en dichos informes (perfectamente válidos y por tanto atribuibles al reciente Proyecto de Ley), intentaremos poner de manifiesto los cambios introducidos en el texto definitivo para cerrar con ello los análisis que hemos venido realizando de esta iniciativa legislativa.

Eso sí, ya adelantamos que el Proyecto rectifica o matiza significativamente varias materias de enorme trascendencia que denunciábamos en nuestros informes (intervención municipios de menos de 5.000 habitantes, supresión de mancomunidades, poder absoluto atribuido a las Diputaciones, etc.). Así mismo, recoge algunas de las recomendaciones del Dictamen del Consejo de Estado (estructura de la norma, habilitación competencial, no supresión de las mancomunidades y entidades locales, etc.).

Cuestiones ambas que, no obstante, no impiden que la FSP-UGT continúe mostrando su rechazo a un Proyecto de Ley que sólo tiene un objetivo: reducir la Administración Local a la mínima expresión a través de una reinterpretación de la autonomía local prevista en la Constitución (art. 137).

### **¿Cómo quedan definitivamente las competencias municipales?**

#### **1. Competencias propias (artículo 25).**

El nuevo ámbito competencial de los Municipios se reduce con respecto a lo actualmente regulado en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (LBRL), a unas funciones más administrativas o de ejecución, impidiendo su

participación en la definición de las políticas que afectan a sus ciudadanos (salud, educación y servicios sociales).

El texto definitivo introduce varias modificaciones, destacando las siguientes:

- ✓ La vivienda de protección pública queda sujeta a criterios de sostenibilidad financiera;
- ✓ La asistencia social primaria se sustituye por la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social;
- ✓ Se suprime la competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios;
- ✓ En materia educativa, las competencias se resumen en: *"la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la cooperación para obtener solares para nuevos centros; y 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."*

Con respecto a la cuestión relativa a la educación, conviene precisar que la Disposición Adicional 15ª plantea de manera expresa que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas una vez acordado el sistema de financiación de las mismas.

Casi como anécdota, señalar que el Proyecto, al enumerar los principios que deben tenerse en cuenta para distribuir las competencias municipales, incluye el de *"la proximidad"*, cuestión más formal que práctica, pues no tiene una concreción real en el resto de la norma.

## **2. Competencias delegadas (artículo 27).**

El Proyecto incluye un listado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden delegar a los Municipios (por un periodo no inferior a 5 años) similar a la que se ya planteaba en los Anteproyectos, con una importante novedad, la relativa a *"la promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de violencia contra la mujer"*. Junto a esta, recordar otras muy importantes, como *"la creación, mantenimiento y gestión de escuelas infantiles, actividades complementarias en centro docentes, etc."*

La mayor de las críticas a plantear en esta cuestión es que no se pretende aproximar la gestión a los ciudadanos, simplemente procederá la delegación si se produce un ahorro. Un argumento que supone en sí mismo una contradicción, pues si se delega la competencia porque produce ahorro porque el Municipio la ejerce con mayor eficiencia, se le debería atribuir directamente.

Conviene recordar, aunque no es novedad, que las Comunidades, a pesar de la delegación, ejercen un control riguroso sobre las materias concretas. A su vez, es conveniente precisar que la delegación debe incluir una *"clausula de garantía de pago"* para el ejercicio y desarrollo concreto de la competencia delegada, o lo que es lo mismo, se asegure la suficiente financiación.

### **3. Competencias distintas de las anteriores (artículo 7.4).**

Según el Gobierno, y la Exposición de motivos, son la causa fundamental de la mala situación económica de la Administración Local. Pero claro, se obvia la dejación, tanto de la Administración General del Estado como de la Autonómica en el desarrollo de muchas materias (competencias) que la ciudadanía exigía y que, los Ayuntamientos, opinamos que con la intención de mejorar su bienestar, han venido prestando.

El Proyecto consiente que las entidades locales ejerzan competencias distintas de las propias y las atribuidas por delegación, pero con unos condicionantes abstractos que van a depender de la voluntad final de la Autonomía o Estado: *"no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración pública."*

Eso sí, el Proyecto elimina la obligación de evaluar las competencias impropias ejercidas por los Municipios, aunque la Disposición adicional 9ª, establece un plazo de 6 meses para que el convenio, acuerdo, etc, que sustenta estas competencias se adapte a la nueva ley, en caso contrario quedan sin efecto.

A la hora de interpretar las competencias impropias, conviene recordar que el Consejo de Estado permite que un Ayuntamiento puede prestar un servicio, aún deficitario, si el conjunto del Ayuntamiento está saneado financiera y presupuestariamente, pues considera que la estabilidad

derivada de la LO 2/2012, está referida al conjunto del Ayuntamiento y no a cada uno de los servicios que presta, pudiendo compensar unos con otros.

#### **4. Servicios mínimos a prestar (artículo 26).**

Con respecto al listado de servicios mínimos obligatorios la variación más importante, a nuestro entender, está referida a que los municipios de más de 20.000 habitantes no están obligados a prestar los servicios sociales, limitándose su obligación a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

El Proyecto retira la figura del coste estándar y la sustituye por la del coste efectivo del servicio definido en el artículo 116 ter (que tratamos en otro apartado), pero se mantiene la atribución a la Diputación Provincial o entidad equivalente de la competencia para coordinar los servicios definidos en el artículo 26.2 en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

El mecanismo es el siguiente: a) la Diputación, para la efectiva coordinación en la prestación de los servicios propondrá, con la conformidad de los Municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación; b) la cual consistirá en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas; c) el Ministerio decidirá sobre la propuesta para reducir los costes; d) será preceptivo el informe de la Comunidad Autónoma, si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

En definitiva, si a esta previsión, le sumamos los servicios que ya, directamente, se le atribuyen a las Diputaciones (art. 36), la autonomía municipal queda muy diluida. Como ya hemos apuntado, con esta medida se reduce a los Municipios a meros gestores administrativos, otorgando a las Diputaciones la decisión política sobre los servicios públicos.

Ahora es el Ministerio quien decidirá sobre la forma de prestación, aunque se requiere la conformidad del Municipio, previsión insuficiente para preservar su autonomía.

## **El traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas (disposiciones transitorias 1ª y 2ª, y adicional 5ª).**

La reducción del ámbito competencial municipal hace que el Proyecto regule el traspaso de estas competencias a las Comunidades Autónomas, con distinta graduación según la materia:

- ✓ La disposición transitoria 1ª sobre la salud, prevé un plazo máximo de cinco años para su efectiva asunción (un 20% anual).
- ✓ La disposición transitoria 2ª de servicios sociales, plantea un plazo de un año).
- ✓ La disposición adicional 5ª, de educación, circunscribe el traspaso a la nueva regulación de su sistema de financiación. Sin plazos.

En los supuestos en que la Comunidad Autónoma no asuma la competencia o no la delegue, conforme a los criterios de esta Ley, seguirá prestándola el Municipio con cargo a la Comunidad Autónoma correspondiente, procediéndose, en su caso, a la retención de las cuantías precisas para ello en la forma que se prevea legalmente.

## **Se fomenta la fusión de municipios (art. 13).**

En línea con el Consejo de Estado, el Proyecto de Ley fomenta la fusión de los Municipios dentro de la misma provincia, mediante el convenio de fusión, aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos, pudiendo acordarse que todos o algunos de los municipios fusionados puedan funcionar como organización desconcentrada.

Las medidas contenidas en el Proyecto para promover la fusión se resumen en las siguientes: una mayor financiación; la dispensa de prestar servicios mínimos que le corresponda; la preferencia en la asignación de planes de cooperación local y subvenciones; etc.

Complementariamente, se apuesta por la fusión de municipios en los supuestos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, a incluir en el correspondiente plan económico-financiero.

### **Las Entidades Locales de ámbito inferior al Municipal, en peligro de extinción ( Artículo 24 bis y Disposición transitoria 4ª).**

De cara a las que se constituyan en el futuro, el Proyecto elimina su condición de entidades locales, configurándolas como una forma de organización desconcentrada del Municipio carente de personalidad jurídica. Sólo se pueden crear si se demuestra como opción más eficiente para la administración de un determinado territorio (una nueva indefinición legal).

Respecto de las entidades ya existentes, mantendrán su personalidad jurídica, pero deberán presentar sus cuentas en el plazo de 3 meses, constituyendo causa de disolución su no presentación. La disolución implica que el personal al servicio de la entidad disuelta se incorpora en el Ayuntamiento que, a su vez, se subroga en todos los derechos y obligaciones. Si existe alguna entidad de este tipo en trámite de constitución antes de enero de 2013, también gozará de personalidad jurídica.

En este apartado, también comentar que en el Proyecto desaparece la posibilidad de que las Diputaciones intervengan los municipios de menos de 5.000 habitantes en mala situación económica y presupuestaria.

### **Las Mancomunidades se mantienen como en la actualidad.**

La materia a cerca de la cual más ha variado la propuesta del Gobierno, para terminar planteando que lo mejor es mantener el actual artículo 44 de la LBRL. En consecuencia, elimina la disposición adicional undécima (evaluación de los servicios prestados por mancomunidades) y la disposición transitoria cuarta (disolución de mancomunidades de municipios).

Así, el régimen jurídico de las mancomunidades, permanece en idénticos términos a los previstos actualmente en la LBRL.

### **Las Comarcas son competencia autonómica (Disposicion adición al 5ª).**

Aunque no ha experimentado modificación alguna, hemos considerado oportuno volver a indicar que la única mención en el Proyecto salva la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas en cuyos estatutos de autonomía tenga expresamente atribuida la gestión de servicios supramunicipales.

**Desaparece el "coste estándar", hace su presencia el "coste efectivo de los servicios" y adquiere más protagonismo el plan económico-financiero (Artículos 116 bis y 116 ter).**

Uno de los aspectos más controvertidos de la iniciativa del gobierno, el "coste estándar", y que mayores objeciones motivo desde todos los ámbitos (incluyendo una valoración inconstitucional del mismo por parte de Consejo de Estado) ha desaparecido, siendo sustituido por "el coste efectivo de los servicios", que se debe elaborar todos los años.

Dicha figura (cuyos criterios de cálculo fijará mediante Orden el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) continúa resultando esencial en la definitiva distribución de servicios públicos entre las distintas Administraciones. Y su genérica regulación, supone un cheque en blanco para el Gobierno y las Diputaciones que serán quienes analicen los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios.

Por su parte, el plan económico-financiero que toda Administración debe llevar a cabo si se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 21 de la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria), presenta una regulación específica y complementaria para la Administración Local, insistiendo fundamentalmente en la supresión de competencias, racionalización organizativa, etc.

En definitiva, aunque la regulación que presenta el Proyecto, suaviza la de los Anteproyectos, consideramos que a efectos prácticos, las consecuencias son las mismas: un control económico presupuestario exhaustivo, basado sobre criterios tremendamente abstractos que, a la mínima, reduce la autonomía municipal en términos de competencia, organización, etc.

**Las referencias en materia de personal continúan resultando escasamente garantistas.**

Las novedades más importantes, y negativas, que presenta el Proyecto, son:

- ✓ La eliminación de la Disposición Adicional 11ª previstas en todos los Anteproyectos que regulaba, con carácter general, el traspaso de medios personales que resultara de aplicar las medidas previstas en el conjunto de la norma (traspaso competencias, disolución entidades, etc.). La Disposición resultaba poco garantista, pero menos lo es su



desaparición. Será uno de los aspectos en los cuales más deberemos incidir.

- ✓ También se elimina la Disposición adicional 15ª que regulaba específicamente el traspaso de medios personales en materia educativa. Igualmente, la regulación inicial era insuficiente, pero su desaparición es peor.

El resto de referencias en materia de personal que contenían los Anteproyectos, se mantienen en el Proyecto de Ley en términos similares, valiendo por tanto los comentarios que planteamos en su momento:

- ✓ En el supuesto de fusión municipios (art. 13). Integración de los medios personales sin incremento de masa salarial.
- ✓ Delegación de competencias (art. 27) del Estado o Comunidad Autónoma a los municipios (asignación medios personales).
- ✓ Limitación máxima y mínima (art. 75 bis) de todos los conceptos retributivos vía Presupuestos Generales del Estado.
- ✓ Al decidir el modelo de gestión de prestar los servicios (art. 85.2) se debe tener en cuenta el EBEP.
- ✓ Una regulación genérica (art. 92) del personal funcionario de la Administración Local.
- ✓ La nueva regulación del personal habilitado de carácter nacional (art. 92 bis), que modifica totalmente el EBEP en esta materia (disposición transitoria 7ª).
- ✓ Limitación específica (art. 103 bis) y definición de la masa salarial del personal laboral de las entidades locales.
- ✓ Regulación del personal eventual de la Administración Local (art. 104).
- ✓ Personal susceptible de desempeñar puestos de dirección general (art. 130.3): "*funcionarios A1*". Puede entrar en contradicción con el artículo 32 bis: "*A1, salvo que se considere se debe acudir a una persona que no es un funcionario.*"
- ✓ Al regularse la posible disolución de Entidades Locales Menores (disposición transitoria 4ª), se alude a la incorporación en el Ayuntamiento en el cual se integre.

**Conclusión: FSP-UGT rechaza el Proyecto de Ley.**

Una vez vistas y analizadas las novedades que presenta el Proyecto de Ley consideramos que no sirven para modificar la postura de la Federación respecto al rechazo a la iniciativa del Gobierno.

Es cierto que gracias a la presión ejercida desde el ámbito sindical, político, ciudadano, etc., y el contundente Informe del Consejo de Estado, presenta unos contenidos menos agresivos, habiendo eliminado varias cuestiones muy preocupantes. Pero la filosofía es la misma, y el objetivo también: un supuesto ahorro de 8.000 millones a costa de efectuar una reinterpretación minimalista de la autonomía municipal prevista en la Constitución.

Cuestión que, como no puede ser de otra manera, rechazamos y que intentaremos reconducir durante la tramitación parlamentaria, con la elaboración de aquellas enmiendas que se consideren oportunas.