

1.– La nueva Ley de Contratos del Sector Público y la Administración local, desde la perspectiva del Estado autonómico

Son varios los aspectos que cabe señalar respecto de la incidencia de la nueva Ley de Ley de Contratos del Sector Público en la Administración local, desde la perspectiva del estado autonómico. Nos limitamos a seleccionar algunos de ellos.

Por una parte, se ha criticado la prolijidad y excesivo detallismo de la Ley, que ofrece un contenido netamente reglamentista, por lo que deja poco espacio a las CCAA y a los entes locales, mientras que la competencia del Estado solo alcanza a la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas” (artículo 149.1.18ª Constitución) Entre las primeras reacciones, cabe indicar que la Comunidad Autónoma de Aragón ha iniciado los trámites previos a la interposición de un recuso de inconstitucionalidad por invasión de competencias estatutarias.

En cambio, sí que se otorga un amplio campo de actuación a las CCAA en un ámbito de fuerte incidencia local. En el contexto de la visión estratégica de la contratación pública en relación al desarrollo de políticas públicas, se contemplan las especialidades de contratación pública en los servicios sanitarios, sociales y educativos dirigidos a las personas, permitiéndose una fuerte modulación respecto de las reglas del mercado.

Esta opción ha sido aceptada por las Sentencias TJUE de 11 de diciembre de 2014, *Croce Rossa Italiana* y otros (Asunto C-113/13) y de 28 de enero de 2016, *CASTA* y otros, Asunto C-50/14, que reconocen incluso la posibilidad de adjudicación directa. Opción adoptada, por ejemplo, en Aragón por la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, en Cataluña, Decreto-ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, o por la Comunidad Valenciana Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. Por su parte, la Ley Foral 14/2017, 16 de noviembre, modifica el art. 203.3 la Ley Foral de la Administración Local de Navarra para adecuarlo a la Ley 13/2017, de 16 de noviembre, en materia de conciertos sobre servicios sociales.

En efecto, en esta línea, ahora la Disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP dispone: “Lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”.

En otro orden de consideraciones, se coincide en señalar la relevancia de la creación de la de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, el nuevo organismo con una incidencia determinante en el desarrollo de la Ley y de la política contractual de todas las Administraciones. Puede emitir informes vinculantes para todas las Administraciones públicas y aprueba la Estrategia Nacional de Contratación Pública vinculante para el sector público, en las condiciones previstas en el artículo 332.

En este contexto, cabe llamar también la atención sobre la Oficina Nacional de Evaluación, integrada dentro de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. El art. 334 LCSP dice:

“3. La Oficina Nacional de Evaluación, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:

a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros”.

Lo que se quiere destacar es que las CCAA pueden crear órganos equivalentes o adherirse a la Oficina Nacional, pero en cambio, las Administraciones locales, necesariamente están sujetas a la Oficina Nacional, aun cuando la correspondiente CA haya decidido crear su propia Oficina. De esta manera se introduce un claro límite a la denominada “interiorización” de lo local en lo autonómico que se encuentra presente en su relación con tantos otros supuestos de coexistencia de órganos estatales y autonómicos.

Ello es una práctica general establecida por el legislador en relación con órganos de garantía y control. Así por ejemplo, en la sujeción de los entes locales al órgano consultivo superior de la CA, y no al Consejo de Estado, en los procedimientos que requieren dictamen preceptivo, ya establecido desde la LBRL.

En la misma Ley de Contratos se hace patente la diferencia con la solución dada a la posición de los entes locales respecto del Órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación. El art. 46.4, que recoge lo que ya estaba en el TRLCSP, fija el criterio de que las Administraciones locales “siguen” a lo que decida la CA respectiva; y si ésta no dijera nada al respecto, la regla subsidiaria dispone que las entidades locales están sujetas al mismo órgano al que esté sujeta la CA. Esto es, si el legislador autonómico crea el órgano de recursos propio para la Administración de la Comunidad, está obligado a establecerlo también para las administraciones locales de su territo-

rio, y aunque no lo fijara expresamente, su competencia se extendería a dichas entidades locales.

A propósito de este extremo, dicha solución lo es sin perjuicio de que las diputaciones provinciales y las ciudades de gran población puedan establecer sus propios órganos de resolución de recursos contractuales. En efecto, el precepto ha añadido un nuevo párrafo de este tenor: *En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan.*

En otro orden de cosas, el principio de integridad que preside toda la ley tiene especiales consecuencias para los entes locales, en concreto en lo relativo al conflicto de intereses (art. 64 LCSP) y a la profesionalización de la contratación pública.

Afecta, al menos, al personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo: miembros de las Mesas de Contratación, de Juntas de Contratación, etc. En el caso de Administración local: los miembros del Pleno, de la Junta de Gobierno, según los casos.

La Disposición Adicional Segunda LCSP es más precisa y rigurosa en la composición de las Mesas: En ningún caso podrá formar parte de las Mesas de contratación ni emitir informes de valoración de las ofertas, personal eventual. Además, “podrá formar parte de la Mesa personal funcionario interino únicamente cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente”.

En cuanto a los representantes políticos, se incorpora, frente a la libertad del modelo anterior, una limitación a la posibilidad de participación de los miembros de la Corporación en la Mesa de Contratación, de tal modo que, en ningún caso, puedan suponer más de un tercio del total de miembros de la misma.

2.– Legislación autonómica de interés local

Se seleccionan algunas intervenciones más significativas.

La Ley aragonesa 10/2017, de 30 de noviembre, *de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón* desarrolla el artículo 87 del Estatuto de Autonomía, que preceptúa que “Zaragoza, como capital de Aragón, dispondrá de un régimen especial establecido por ley de Cortes de Aragón”. Ya

anteriormente el artículo 61 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, contemplaba la posibilidad de establecer un régimen especial competencial y financiero para el municipio de Zaragoza, en atención a su condición de capital de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus peculiaridades propias.

De acuerdo con los planteamientos de la propia norma, la ley refuerza la autoorganización como núcleo de la autonomía local, con una mayor separación entre el Pleno y el órgano ejecutivo municipal –o Gobierno de Zaragoza– y prevé la creación de otros órganos como un Consejo Jurídico Municipal para emitir informes y dictámenes de carácter no vinculante sobre cualesquiera asuntos de interés municipal; y asimismo hace posible la creación de comisiones específicas de asesoramiento para dictaminar recursos administrativos, acaso en la línea del precedente del Consell Tributari del Ayuntamiento de Barcelona.

Por su parte, se otorga una cierta relevancia a la Comisión bilateral y de carácter permanente para la coordinación funcional entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza.

En cuanto a las competencias del ayuntamiento, la ley recoge el catálogo de competencias propias del municipio de Zaragoza, ya sean las procedentes de la LBRL, ya sean las procedentes de la propia Comunidad Autónoma de Aragón. El listado es minucioso en cuanto a las funciones que componen cada competencia, aun cuando en muchas ocasiones, la función del ayuntamiento sea de mera participación en la decisión autonómica por vía de informe previo o de presencia en órganos colegiados de aquélla.

La participación del ayuntamiento también queda garantizada en relación al desarrollo reglamentario de la misma Ley especial, mediante un informe preceptivo previo a la aprobación de los correspondientes Decretos por el Gobierno de Aragón.

La financiación del ayuntamiento de Zaragoza constituye un aspecto determinante del régimen especial, y parece obedecer a un pacto político entre las fuerzas gobernantes respectivamente en el ayuntamiento y en la Comunidad.

Por otra parte, la Ley de Canarias 14/2017 en materia de ordenación del suelo incrementa notablemente las competencias de planificación urbanística de los consejos insulares y de los propios ayuntamientos, atribuyéndoles la aprobación definitiva de los diversos instrumentos de planeamiento, con un informe autonómico sobre la afectación a sus intereses.

En Cataluña, debe señalarse la Ley 2/2017 de creación de la veguería del Penedès, como institución supracomarcal, en el marco de la Ley 30/2010 de 3 de agosto de veguerías.

En las Islas Baleares, la Ley 3/2017, de 7 de julio, de modificación de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, introduce medidas de transparencia y participación para fomentar la implicación de la ciudadanía en la política municipal.

3.– Continúan las sentencias constitucionales sobre la LRSAL

Durante 2017 han continuado apareciendo Sentencias sobre las múltiples impugnaciones de la LRSAL de 2013: STC 44/2017, de 27 de abril, recurso interpuesto por más de cincuenta diputados; STC 45/2017 de 27 de abril, recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía; STC 54/2017, de 11 de mayo, recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña. Con carácter general las sentencias son poco innovadoras, ya sea por el objeto de las impugnaciones, en muchos casos reiterativo del de recursos ya resueltos, ya sea por la reincidencia de las argumentaciones del Tribunal en su propia doctrina.

Tal vez quepa señalar la STC 54/2017, en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 75.bis, 75.ter y 104.bis LBRL, a los que se achaca una regulación que excede lo básico en relación a la retribuciones de los miembros de las corporaciones locales y al número máximo de personal eventual. La Sentencia estima el recurso parcialmente y anula los apartados 3 y 4 del art. 104.bis, en cuanto las limitaciones fijadas al personal eventual no dejan margen ni a la autoorganización local ni al desarrollo autonómico. El voto particular de 5 magistrados entiende que, por las mismas razones, debían anularse los demás preceptos citados.

4.– La reforma de la financiación Local¹

A) *Los escenarios de la reforma de la financiación local*

A pesar de las amplias críticas compartidas, con carácter general cabe decir que el sistema financiero local en su conjunto ha resistido la crisis económica de los años pasados. Es cierto que algunas fuentes de ingresos han disminuido radicalmente, como el ICIO, y que otras se verán posiblemente afectadas, como la Plus Valía. Pero también es cierto que otros ingresos, como el IBI, no han perdido su capacidad recaudatoria, como es igualmente cierto que durante la pasada legislatura, el 76% de los municipios españoles lograron congelar o reducir su deuda, que tal vez es el mayor problema dentro del conjunto del sistema

Cuando se habla de reforma de la financiación local cabe contemplar diversos escenarios divergentes entre sí. En primer lugar, la simple optimización del sistema de financiación vigente, con la superación de sus disfunciones o ineficiencias. En segundo lugar, el establecimiento de un nuevo sistema de financiación local, que incida sobre todos sus elementos, a aplicar sobre el régimen local general existente. Y en tercer lugar, la propuesta de un nuevo sistema de financiación local en el contexto de una reforma general que conduzca a un nuevo régimen local.²

1. Recupero aquí FONT, T; GALÁN, A: “El debate sobre los servicios públicos locales: público y privado, la efectividad de los derechos sociales, autonomía y financiación”. Anuario del Gobierno Local 2017, IDP FDyGL.

2. Lo planteó así Francisco Velasco Caballero en la Mesa Redonda sobre “Nuevos retos para los Gobiernos locales” que compartí con él en el trascurso XXVII Seminario de Estudios Autonómicos, Toledo, 9 de marzo de 2017.

La opción por la optimización del sistema pasaría, entre otros aspectos, por disminuir los costes de gestión, reducir los beneficios fiscales que no resulten adecuados, actualizar las bases imposables, por ejemplo del IBI, mediante las correspondientes revisiones catastrales, hacer operativos recargos que ahora no se aplican, como el relativo a las viviendas desocupadas, al que nos referimos en otro lugar, o profundizar en la participación en algunos tributos estatales o autonómicos que por ahora solo se produce en los grandes municipios

También aquí cabe incluir la optimización de las tasas por nuevos servicios o nuevas formas de utilización del dominio público, las denominadas “tasas creativas” que algunos de los ayuntamientos gobernados por la nueva izquierda están empezando a introducir –cajeros automáticos, colas en la vía pública, uso masivo de vehículos de movilidad personal para ocio (“segway”, “rollers”) , entre otras. Su finalidad, no obstante, no es la de remediar la insuficiencia financiera, sino que sus funciones son las de ajustarse a las nuevas realidades sociales y económicas (por ejemplo, actuaciones publicitarias o promocionales, “street marketing”, “flash mobs”); cumplir con el principio de equivalencia en beneficio de los particulares (p. ej. vigilancia especial en eventos masivos); reforzar el principio de justicia en la tributación (p. ej. cajeros); y por supuesto, instrumentar políticas públicas municipales: ambientales, de vivienda, etc.

En cambio, la alternativa de plantear un nuevo sistema de financiación, aún sin modificar el régimen local vigente, obliga a buscar nuevas fuentes de financiación, ya sea a través de la introducción de nuevos impuestos (p. ej. el impuesto turístico que ya existe a nivel autonómico en algún caso), o la determinación de hechos imposables hasta ahora no gravados, y, en definitiva, aumentar la capacidad municipal para incidir en los grandes impuestos como IBI e IAE.³ Encaja ahí, pues, el replanteamiento hacia una mayor corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos, con el incremento de su capacidad normativa.

En fin, una reforma de la financiación de gran calado que se inscriba en una reforma global del régimen local en su conjunto, necesariamente ha de contemplar ese aumento del poder normativo local, pero en el contexto de un incremento también de las competencias locales. Junto a ello, cabría plantear un nuevo diseño del alcance de la reserva de ley en materia tributaria, que disminuya su densidad, así como poner sobre la mesa la actual dimensión de los servicios mínimos de prestación obligatoria y su eventual reducción.⁴

Los anteriores escenarios, así esquematizados, son consecuencia de la evolución de un sistema de financiación en un régimen local que se ha articulado en torno a unos elementos que han resultado disfuncionales. Por un lado, el eje conceptual de la garantía institucional de la autonomía local, cuya experiencia aplicativa por el Tribunal Constitucional ha acreditado que no sirve para lo que fue ideada: para proteger la autonomía local frente al legislador. Por otro lado, la confusión entre servicios mínimos obligatorios y contenido competencial mínimo de la autonomía local. En fin, la preferencia por la suficiencia financiera sobre la autonomía financiera en el diseño del sistema de financiación.

3. Francisco Velasco, *ibid.*

4. *Ibidem.*

En definitiva, todo ello se completa con la paradoja de que a grandes rasgos, en el mundo local son unos los que definen las necesidades de gasto, –las CCAA, mediante las leyes sectoriales– y es otro –el Estado– el que fija el régimen de los ingresos locales.

Así, pues, a la vista de todas estas circunstancias, resulta casi inexorable afrontar desde el Gobierno las demandas reformistas largamente reclamadas, especialmente desde la FEMP. A grandes rasgos, se ha propuesto un sistema en el que se mantenga la participación en los tributos del Estado, con financiación no condicionada, incrementar la corresponsabilidad fiscal de los ayuntamientos así como establecer transferencias específicas por competencias o servicios impuestos por el legislador sectorial, como ya previera de manera genérica el art. 84.4 del Estatuto de Cataluña de 2006 y que ahora se recoge en la legislación del País Vasco que comentamos en otro lugar.

b) El Informe de la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de la financiación Local

Finalmente, el Gobierno ha decidido abrir el melón de la reforma. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017 se ha dispuesto la creación de la Comisión de expertos sobre la reforma del modelo de financiación local, que se constituye en paralelo a la Comisión referida a la Financiación autonómica resultado de la Conferencia de Presidentes. Los Acuerdos contemplan que cada comisión rinda un informe final en el plazo de seis meses. Una vez aprobado, será remitido, en el caso de la autonómica, al Comité Técnico Permanente de Evaluación y al Consejo de Política Fiscal y Financiera; y, en el caso de la local, a la Comisión Nacional de Administración Local para su valoración, y, en ambos, para la continuación del desarrollo de los trabajos propios de los procesos de reforma con el objetivo de alcanzar sendos acuerdos sobre una nueva financiación autonómica y local.

La composición de la Comisión de Expertos sobre la revisión del modelo de financiación local es la siguiente: Presidenta: Ana Muñoz Merino, a propuesta de la Administración general del Estado, igual que los vocales José Antonio Sánchez Galiana, Daniel Carrasco Díaz, Alfonso Utrilla de la Hoz y Ángel de la Fuente Moreno; los vocales a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias, son César Martínez Sánchez, Javier Suárez Pandiello, Juan José Rubio Guerrero y Pablo Chico de la Cámara.

Según el acuerdo de creación, la misión de los expertos será la revisión y el análisis de los sistemas de financiación de las Entidades Locales para la posterior formulación de un nuevo modelo fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. En este contexto, la Comisión deberá plantearse lógicamente retos de diversa naturaleza y calibre, pero en general, cabe decir que habrá de afrontar todas las ineficiencias del actual sistema, tanto desde el punto de vista del modelo de financiación como del más específico del régimen jurídico de cada uno de los distintos ingresos. Además

es inevitable que deba coordinarse con la otra Comisión, debido a la íntima conexión entre el modelo de financiación local y el autonómico.

Asimismo, la Comisión habrá de tener en cuenta la evolución de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la repercusión que el mismo pueda tener en la caracterización de las prestaciones patrimoniales de carácter público por actividades contratadas o concedidas, para superar el ya largo conflicto en la determinación de si la diferencia en los modos de gestión de los servicios implican o no la alteración de la naturaleza de la contraprestación.

Como condicionantes generales de toda propuesta de reforma global de la financiación local, es muy posible que se ponga sobre la mesa la cuestión de la misma organización territorial local, que comprende desde la cuestión del inframunicipalismo hasta la posición de las diputaciones provinciales, pasando por el dilema entre la uniformidad del sistema y la diversidad o heterogeneidad del mismo, así como el alcance real de la autonomía financiera de los ayuntamientos, y no solo de la suficiencia hasta ahora contemplada.

Durante la elaboración de su Informe, los trabajos de la Comisión se han mantenido en la más estricta reserva, con la finalidad de preservar la neutralidad y libertad de la propia Comisión y su independencia respecto de los diversos sectores e instituciones implicados. Finalmente, el informe ha sido entregado al Gobierno a finales del mes de julio. Sin perjuicio de un ulterior análisis en profundidad, cabe adelantar ahora algunos de sus puntos principales.

De entrada, se alerta acerca de la tantas veces denunciada fragmentación local, que debería incentivar la colaboración y, en su caso, integración, para lograr una gestión pública más eficaz, que aproveche las economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos locales. También se introduce el principio de diferenciación, y para implantar un sistema de financiación en el ámbito municipal, la Comisión propone definir tres categorías de entidades con regulación diferenciada: las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona; los pequeños Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y el resto de Municipios, a los que se les supone capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto, como de organización autónoma de sus ingresos. Asimismo se propone flexibilizar la regla de gasto del art. 12 LOEPSF.

En cuanto a los ingresos tributarios, con carácter general la Comisión se muestra partidaria del mantenimiento de las figuras tributarias actuales, sin perjuicio de una profunda remodelación de algunas de ellas. Así, se propone una reforma profunda del IBI, en tanto que principal fuente de ingresos, de la gestión catastral con una mayor intervención municipal, así como la introducción de una ley general de valoraciones patrimoniales. Por su parte, se propone una simplificación y mejora del IAE y del ICIO.

Asimismo, se propone una sustitución del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana por un Impuesto de Plusvalías Inmobiliarias, en línea con la problemática manifestada en las Sentencias del Tribunal Constitucional y especialmente la STC 59/2017, de 11 de mayo, que ha declarado la inconstitucionalidad de su actual regulación en el TRLHL en

la medida que somete a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

Con atención a la autonomía local, la Comisión propone también la creación de un nuevo tributo ligado a las estancias turísticas, como impuesto local potestativo, lo que podría entrar en conflicto con los actuales impuestos autonómicos establecidos en Cataluña y en las Islas Baleares, y se proponen asimismo el establecimiento de recargos potestativos sobre el IRPF por parte de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y de las Diputaciones.

Por otra parte, el Informe insta a la clarificación del hecho imponible en las tasas por prestación de servicios o realización de actividades, para poner fin a las discusiones doctrinales y jurisprudenciales y a la litigiosidad creada al respecto, y a mejorar las fórmulas de cuantificación, así como estima necesario potenciar el papel del informe técnico-económico, al que antes se ha hecho referencia, y extenderlo a los precios públicos.

La Comisión propone una reforma del sistema de transferencias del Estado y de las CCAA a los entes locales, especialmente para disminuir las subvenciones condicionadas, financiar nuevas competencias locales y agregar los gastos de suplencia. En fin, se propone por la Comisión la elaboración de una Ley estatal sobre el modelo de financiación del transporte urbano colectivo, que sirva de referencia a todas las Administraciones Públicas.

Junto a lo anterior, el Informe contiene una serie de propuestas de mejora de la organización administrativa y procedimental, entre ellas, la creación de órganos económico administrativos supramunicipales que permitan generalizar esta vía gratuita previa a la contencioso-administrativa.

En su conjunto, se trata de un Informe de contenido preponderantemente técnico, aunque con algunas discrepancias de fondo en cuanto a la función de los beneficios fiscales, y que en su conjunto permite una cierta mejora de la autonomía y de la suficiencia financiera local así como una modernización y simplificación del actual modelo de financiación, sin rupturas radicales con los actuales elementos integrantes del sistema.

Una vez entregado el Informe no han circulado noticias acerca de su destino.