

## 1. Introducción

Como es bien sabido, y ya se anunciaba el año pasado, la reciente reforma local se encuadra, según la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, en la reforma del art. 135 de la Constitución española –la reforma exprés de 2011– que en su nueva redacción recoge el principio de estabilidad presupuestaria como nuevo principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. En la crónica anterior ya se hizo constar el alcance de la reforma local entonces proyectada y los principales problemas que aquella ofrecía. Ahora corresponde actualizar aquellas referencias a la vista de la tramitación y aprobación de la hoy Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL).

El anteproyecto fue objeto de un contundente dictamen del Consejo de Estado –que ha sido calificado de varapalo y de demolidor– y que contribuyó en buena medida a limar algunas de las previsiones más lesivas para la autonomía local. En cambio, no se formularon serias objeciones a la posible vulneración del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que subsisten las dudas que a este respecto señalamos entonces. Aún así, son varias las Comunidades Autónomas que han anunciado la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, como Cataluña y Andalucía, a la vista de los correspondientes dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias y del Consejo Consultivo respectivamente. Y ello, sin perjuicio del conflicto en defensa de la autonomía local presentado por más de 2.000 municipios, encabezados por el de Barcelona

Según se afirma en la exposición de motivos, la reforma persigue varios objetivos básicos, de los que destacamos aquí, por su conexión con la estructura del Gobierno local en el Estado autonómico, los siguientes:

1.– Clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”.

Se trata de una medida que obedece en buena parte a la creencia de que el déficit público español se origina en buena parte en los excesos competenciales de los ayuntamientos, que habrían dilapidado sus presupuestos en satisfacer necesidades vecinales para las que no tenían atribución expresa de competencias. No obstante, los datos reales nos dicen que es la Administración central con un 88,5% del total de la deuda incluyendo la seguridad social, y las Comunidades Autónomas, con un 20,6% son las más endeudadas. Mientras que las Administraciones locales disminuyen su porcentaje de participación en el total

de la deuda pública, pasando del 6,1% en el cuarto trimestre de 2009 al 4,6% en el segundo trimestre del 2013 (y de ella, un 70% corresponde al municipio de Madrid).

De todas formas, esta determinación se ha traducido en diversas medidas. En primer lugar, la reducción de las competencias propias de los municipios, según el listado del art. 25.2 LBRL. Ello se acompaña con la supresión, por lo demás, de la mención a que estas competencias –igual que los servicios mínimos– pueden ser ejercidas por los municipios “por sí o de forma asociada”, en una línea de desconfianza hacia las mancomunidades de municipios, muy presente en las fases iniciales de la gestación normativa, pero que después se ha diluido y que pasa por no haber modificado el art. 44 LBRL que a ellas se refiere.

En segundo lugar, la LRSAL procede a la supresión de las competencias complementarias y a la restricción de las competencias conocidas como impropias, y que la Ley denomina “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” (art. 7.4 LRSAL). Éstas se sujetan a controles previos –informes de carácter vinculante– que han suscitado dudas de constitucionalidad.

En tercer lugar, se procede a la traslación *ex lege* de las competencias municipales en las materias sanidad, educación y servicios sociales en favor de las Comunidades Autónomas. Sin poder entrar ahora en detalles, la complejidad de los procesos de traslación de competencias, y de los medios y recursos correspondientes que se van a generar ha provocado ya amplias reacciones de las administraciones implicadas, así como de los secretarios e interventores municipales. De ahí que se hayan producido ya algunos Decretos-leyes (Andalucía, Castilla y León), proyectos de ley (Galicia) y “Notas informativas” (Cataluña), etc. de diverso alcance con la finalidad de delimitar los efectos de la LRSAL en estos aspectos, así como en el del ejercicio de competencias impropias, y garantizar la continuidad de los servicios públicos afectados.

2. Reforzar el papel de las Diputaciones, consejos insulares o entidades equivalentes de carácter supramunicipal. Curiosamente se presenta en la Exposición de motivos de las LRSAL como un objetivo de la ley y no como un medio o instrumento. Ello ha generado consideraciones críticas y ya en una ocasión anterior hemos señalado que la dinámica que se indica con este objetivo no deja de realzar una institución de legitimación democrática indirecta.

2.1. Este refuerzo provincial se lleva a cabo, esencialmente, como medida de mayor impacto, mediante la nueva función *de coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos de los municipios de menos de 20.000 habitantes*, que le atribuye el art. 26.2 LBRL en la redacción dada por la LRSAL.,

La configuración de esta intervención provincial sobre los servicios municipales ha sido uno de los puntos más discutidos a lo largo de la tramitación de la reforma, y su redacción ha sufrido notables variaciones, resultado en buena parte de algunos informes contundentes, como el de la Comisión Nacional de la Competencia y en particular, el Dictamen del Consejo de Estado, especialmente

críticos en relación al concepto de “coste estándar” que se manejaba en el anteproyecto, como también lo fue la doctrina, a través del Informe de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

El resultado final ha sido mucho más suave, en cuanto a la incidencia de esta nueva modalidad coordinadora en la posición institucional de los municipios afectados, aunque no dejan de suscitarse diversas cuestiones que merecen ser apuntadas.

A) Así, se han suscitado problemas constitucionales, en primer lugar, por *afectación del principio democrático*. De modo un tanto genérico, se ha puesto de manifiesto que reforzar las diputaciones en este momento puede incidir en la percepción de la vigencia del principio democrático (art. 1.1 CE) dentro del conjunto del sistema local, puesto que se produce, en efecto, como ya se ha dicho, un refuerzo de la institución o ente intermedio local que no cuenta con una legitimación democrática directa sino solo de segundo grado (y en la práctica no por elección sino por designación de los partidos políticos).

Asimismo se puede hacer notar la situación de asimetría entre receptores (electorado) y proveedores de servicios (Administración supramunicipal), que va a producirse en la medida que la diputación preste directamente servicios mínimos obligatorios –que se corresponden con derechos prestacionales de los ciudadanos– sólo a algunos determinados municipios, mientras que su legitimación y composición política deriva indirectamente de los resultados electorales producidos en todos los ayuntamientos de la provincia.

En fin, mención aparte merece el supuesto de inexistencia de diputación provincial cuando ésta ha sido sustituida por la Comunidad autónoma uniprovincial. En este caso, las legitimidades políticas del nivel municipal y del autonómico no tienen ningún punto de encuentro, al obedecer a procesos electorales totalmente distintos.

B) Más relevante es la observación de que este sistema puede producir una *afectación a la autonomía local*, constitucionalmente garantizada. La crítica al precepto podría articularse alrededor de la idea de que el mismo establece un mecanismo que conduce al vaciado competencial y funcional de los municipios de menor tamaño poblacional.

Es cierto que, por una parte, la Carta Europea de la Autonomía Local define tal autonomía como la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, y la jurisprudencia constitucional española ha cifrado precisamente en los servicios mínimos obligatorios aquel “núcleo esencial” infranqueable que identifica la autonomía local (STC 214/1989).

Pero también es verdad que dicha jurisprudencia no ha abandonado la utilización del concepto de la garantía institucional, tan criticada por la doctrina, que requiere que se produzca una ruptura frontal de la imagen socialmente aceptada de la institución para entender que el legislador ha vulnerado la autonomía local.

Ahora bien, lo que sucede es que si en alguna ocasión pudiera producirse ese choque frontal, sería precisamente con la adopción de una regulación general, como es este caso, y no sectorial, de manera que se afectaría a la concepción misma de lo que se un municipio al menos como ente prestador básico de servicios locales a los ciudadanos, que quedaría privado de la posibilidad misma de gestionar –no digamos ya ordenar– aquella parte importante de los intereses locales que el propio Tribunal Constitucional ha identificado con los servicios mínimos.

La versión definitiva de la LRSAL ofrece una importante matización a este tipo de consideraciones. En efecto, introduce el elemento de la conformidad de los municipios afectados en la propuesta de la forma de prestación del servicio sometido a coordinación provincial. Así, el Dictamen del CGE 8/2014 de 27 de febrero ha entendido que basta con la previsión de esta conformidad del municipio afectado para entender que se respeta su capacidad decisoria y no se vulnera la autonomía local. Asimismo también cabe tener en cuenta que dicha coordinación provincial puede ser temporal y reversible, ya que el propio art. 26.2 admite que *“Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”*.

De todas formas subsiste la duda de si este dato de la conformidad municipal, tal como se prevé, es suficiente para enervar la afectación a su autonomía, más aún cuando la reversión de la situación está condicionada a la prestación del servicio a un coste efectivo menor, sin que se vincule necesariamente a los requisitos de sostenibilidad financiera, extremo éste último en el que el Dictamen del CGE citado sí aprecia afectación a la autonomía local.

En fin, el nuevo art. 116 bis dispone, para los municipios sujetos a un plan económico-financiero según el art. 21 de la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria 2/2012, que adicionalmente el PEF incluirá medidas de “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes”. En este caso no se garantiza absolutamente la voluntariedad, y además, se ha objetado –p. ej., el Dictamen CGE citado– que esta previsión vulnera la reserva de Ley orgánica establecida por el art. 135 CE.

C) En fin, las *críticas a los excesos competenciales* de la LRSAL son abundantes, ya sea por exceso de las bases ex art. 149.1.18 CE, ya sea por no hallar cobertura algunas de las medidas en la competencia ex art. 149.1.14 CE (hacienda general). El propio Consejo de Garantía Estatutarias así lo ha señalado en relación a múltiples preceptos de la Ley. Por lo que se refiere al art. 26 que ahora nos ocupa, debe tenerse en cuenta que el art. 160 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre las formas de gestión de los servicios públicos, y el caso es que se crean nuevas formas de gestión como son la “gestión coordinada” o las diversas “fórmulas gestión compartida”. La STC 31/2010 indica que tales previsiones estatutarias deben respetar la competencia estatal para dictar las bases.

Lo que ocurre es que el precepto atribuye al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas la decisión concreta sobre la forma de prestación del servicio en cada uno de los casos de provincialización, competencia meramente ejecutiva que es difícilmente asimilable a las bases y que por consiguiente corresponde a las Comunidades Autónomas. En concreto, afecta a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre las formas de relación con los entes locales (art. 160.1, a) EAC), y así lo ha señalado el CGE, no siendo suficiente que se prevea la intervención de las Comunidades Autónomas por vía de un mero informe.

2.2. Son muchas las *cuestiones prácticas* que va a suscitar la implementación y puesta en práctica de la coordinación provincial de los servicios mínimos municipales, aunque no procede aquí profundizar en ellas, y que en todo caso se requerirá un complejo proceso de desarrollo reglamentario así como de concreción también por parte de las Comunidades Autónomas. Baste pensar en la determinación del coste efectivo de los servicios –cuyos criterios debe determinar el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, en las transferencias de recursos humanos que pueden producirse, en la adopción de formas mixtas o conjuntas de gestión, que conduciría a la creación de nuevas entidades, etc.

A título de una primera *valoración*, cabe decir que ante la renuncia de la LRSAL a intervenir en profundidad, con cirugía mayor, en la estructura misma del mapa municipal español, se ha optado por incidir funcionalmente en las relaciones interadministrativas del sistema local, y en concreto ha jugado a fondo con el dato de que se trata de un sistema local de doble nivel.

Según algunos autores (Andrés Boix) puede mantenerse la idea de que por vías indirectas (obligación de publicar costes efectivos de la prestación de los servicios en cada municipio y su control posterior por las diputaciones, así como su publicación) se trata de ir llevando poco a poco la prestación de los servicios públicos locales de los municipios de menos de 20.000 habitantes a unas estructuras de prestación supramunicipal, incluso de base provincial o bien de base comarcal, en el caso de Cataluña.

Todo esto puede incidir en la calidad del servicio, porque incidirá en la elección de los modos de gestión y en caso de gestión indirecta, en la tipología de empresas prestadoras de dichos servicios.

Los economistas señalan que las economías de escala no funcionan por igual, dependiendo de unos servicios u otros, y económicamente, la agregación territorial podrá resultar más eficiente en algunos casos, pero no en otros (Germà Bel).

Por su parte, los criterios de valoración del coste efectivo que debe establecer el Ministerio de Hacienda y AAPP debieran contemplar múltiples variables, y según tipologías distintas de servicios públicos: tamaño de población, concentración o dispersión, estacionalidad en municipios turísticos, superficie total, superficie de suelo urbano, grado de consolidación de la urbanización, etc.

En este sentido, el Proyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña (PLGLC), en su art. 31 alude a que la fijación de estándares de calidad por reglamento, así como los criterios y método de evaluación se efectuará con atención al principio de diferenciación, con aplicación de factores de corrección que correspondan a la realidad socioeconómica del mundo local de Cataluña, y, además, con la intervención de las entidades municipalistas más representativas.

2.3. Relaciones con otras entidades supramunicipales: la veguería, la comarca i el área metropolitana.

A) Al referirse a las diputaciones provinciales, la LRSAL menciona en todo momento a las “entidades equivalentes”. En la lógica de la Ley, que sigue la de la LBRL, esas entidades equivalentes son sin duda los consejos o cabildos insulares, así como las Comunidades Autónomas uniprovinciales. No cabe tampoco ninguna objeción, en principio, a entender que en el caso de Cataluña, las competencias y funciones atribuidas por la LRSAL a las diputaciones pueden ser realizadas por las veguerías, en el caso de su definitiva constitución, y a ello se refiere precisamente la Disposición Adicional 3ª, 2 LRSAL.

De acuerdo con el art. 90 EAC, la veguería tiene atribuidas competencias de cooperación local, pero también es cierto que según el art. 92, la comarca está configurada para la gestión de competencias y servicios locales. De manera que corresponde al legislador catalán determinar la adecuación del sistema básico local estatal a las características estatutarias del sistema institucional local de Cataluña y redistribuir, en su caso, las funciones provinciales entre veguerías y comarcas.

Esta conclusión se confirma con la Disposición Adicional 5ª LRSAL, que dispone que *“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”*.

Esto es lo que en parte pretende efectuar el PLGLC ya aludido. El proyecto responde a la necesidad de desarrollo del EAC (incluso “básico” en cuanto a mayoría reforzada), con los objetivos declarados de lograr la simplificación de estructuras administrativas, evitar duplicidades y garantizar la estabilidad presupuestaria y la suficiencia financiera.

Según sus arts. 32, 33, 34, 54 i 67.1 las comarcas pueden efectuar la gestión de los servicios mínimos municipales, por delegación de los municipios, o por encargo o encomienda de las veguerías cuando éstas los hayan asumido. Delegación que puede resultar obligatoria –art. 67.3– una delegación *ex lege*, tendencialmente de todas las competencias de la veguería en la comarca, con el solo requisito de que la comarca esté en condiciones de poderlas ejercitar, lo que pudiera ser de dudosa constitucionalidad, en la medida que en Cataluña hoy la veguería es la provincia. Ello podría llevar, en todo caso, a preguntarse si la gestión comarcal de los Servicios mínimos municipales por delegación de la veguería podría significar una de las fórmulas de gestión compartida a que alude el art. 26.2 LBRL.

De todos modos, téngase en cuenta que el art. 42.4 LRBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL, prohíbe que la comarca asuma la totalidad de los servicios municipales, y que fue declarado constitucional por STC 214/1989.

B) En la LRSAL no hay referencias expresas y específicas a las *áreas metropolitanas*, aunque le son de aplicación las novedades de régimen general para las entidades locales, a excepción de las medidas de redimensionamiento del sector público, que parece que solo se refieren a las entidades territoriales básicas: municipio, provincia e isla (disposición adicional 9ª). Ya es sabido que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los entes locales no necesarios son objeto de un “mayor grado de interiorización” por las Comunidades Autónomas.

¿Cabría entender que en su ámbito, las áreas metropolitanas podrían asumir las nuevas funciones de las diputaciones provinciales en cuanto a la coordinación de los servicios mínimos municipales?, ¿Podrían ser consideradas entidades equivalentes a estos efectos?

Estas preguntas conducen a una reflexión de carácter más general, pero de hondo calado institucional. No es ya que el área metropolitana sustituya a las comarcas –lo que ya prevé el PLGLC– sino que la misma provincia o veguería se pueda ver desplazada cuando en su interior se encuentre constituida un área metropolitana. El criterio de la simplificación administrativa y de eliminación de niveles estructurales tiene aquí su verdadero banco de pruebas.