

---

# Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Mayte Salvador Crespo

Profesora titular acreditada de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén

tcrespo@ujaen.es

1. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL). Un largo proceso legislativo para una Ley sin consenso. Algunas causas explicativas
2. Novedades más significativas de la LRSAL
3. Las competencias de las diputaciones provinciales en la LRSAL
4. ¿Fortalece realmente la LRSAL a las diputaciones provinciales?
5. Reflexiones finales

## Resumen

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, supone un cambio de paradigma del régimen local que pivota sobre el objetivo de lograr una mayor racionalidad presupuestaria y financiera de los entes locales, aun a costa de una merma significativa de su autonomía. En particular se analizan las competencias y el papel institucional que asumen las diputaciones provinciales en la Ley, y se realiza una valoración crítica sobre los retos y capacidades que para la institución provincial supone el nuevo sistema de relación con los municipios de su territorio.

Palabras clave: *diputaciones provinciales; relaciones intergubernamentales; competencias locales; autonomía.*

## *The competences of intermediate local governments (diputaciones) in the framework of Law 27/2013, of 27 of December, on rationalization and sustainability of Local Administration*

### **Abstract**

*The enactment of Law 27/2013, of 27 of December, on rationalization and sustainability of Local Administration, signifies a new paradigm for local law. This new paradigm is based on budget and financial rationalization of local entities even at the cost of losing autonomy. In particular, this article analyzes the competences and the institutional role of intermediate local governments (diputaciones) in this new framework. The article provides a critical appraisal of the challenges and capabilities that the new paradigm implies for intermediate local governments and its relationship with the municipalities within its territory.*

*Keywords:* intermediate local governments (*diputaciones*); intergovernmental relationships; local competences; autonomy.

## 1. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL). Un largo proceso legislativo para una Ley sin consenso. Algunas causas explicativas

Tal y como se había anunciado por el Gobierno en su Plan Nacional de Reformas, el día 31 de diciembre entraba en vigor la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>1</sup>. Con esta Ley se da cumplimiento al mandato dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de adaptar la normativa básica en materia de Administración local a las exigencias derivadas de la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Según el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en adelante MINHAP), con esta Ley se consiguen los siguientes objetivos:

- Se clarifican las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, bajo el principio “una Administración, una competencia”, y ajustando la Administración local a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Se garantiza el derecho a unos servicios mínimos municipales para el conjunto de España, pudiéndolos prestar la diputación provincial, en los municipios menores de 20 000 habitantes.
- Se publicará el coste de los servicios municipales para que el ciudadano pueda comparar la gestión de sus servicios y evaluar a sus representantes.
- El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará según la población del municipio, y se reduce el número del personal eventual y de cargos públicos.
- Se garantiza, en todo caso, el mantenimiento y la prestación de los servicios a los ciudadanos, entre los que se encuentran los servicios sociales.

El texto definitivo de la Ley que se analiza se ha aprobado un año y medio después de que el Gobierno anunciara la reforma, y tras un más que discutible proceso legislativo que ha conocido más de una decena de borradores de los cuales dos fueron informados por el Consejo de Ministros<sup>2</sup>. Sin embargo, su tramitación final ha resultado más ágil gracias a la sólida mayoría parlamentaria con la que cuenta el Gobierno. Esta sucesión de borradores podría ser una manifestación de la complejidad del tema que se aborda, reforma de uno de los pilares de la organización territorial e institucional del Estado; sin embargo, ha demostrado ser más bien una muestra de la improvisación con la que se ha gestado todo el proceso, con un reflejo evidente en los errores técnicos que se detectan en los borradores que se van sucediendo. Lo que sí se mantiene en todos ellos es el anuncio en su Exposición de Motivos de una reforma en profundidad del régimen local, que se circunscribe principalmente al ámbito competencial, al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y a favorecer la actividad económica local con medidas liberalizadoras.

El debate sobre la reforma local no es nuevo, y desde la aprobación de la LRBRL, hace ya casi tres décadas, ha ido pasado por diferentes fases con orientaciones y reivindicaciones diferentes<sup>3</sup>. Entre los debates más recientes podrían distinguirse dos etapas muy distintas<sup>4</sup>. Una anterior a la crisis económica, centrada en la regulación que en los estatutos de autonomía de nueva generación se hace de la competencia autonómica sobre régimen local, con una tendencia más o menos generalizada de interiorización del régimen local en el ámbito autonómico, y de dotar de mayor entidad y competencia a los Gobiernos locales; y otra posterior a la crisis económica, que ha girado en torno a la racionalidad y sostenibilidad del nivel de Gobierno local. Pero lo curioso de esta segunda etapa es que no responde a una

1. El 19 de diciembre el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó definitivamente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (EDL 2013/248308), publicada en el BOE el pasado 30 de diciembre, y que ha entrado en vigor el día 31 del mismo mes.

2. Sin pretensión de exhaustividad, puesto que los borradores que han ido circulando de estos anteproyectos han sido muchos y no siempre “oficiales”, pueden mencionarse los siguientes: anteproyectos de 25 de mayo, 13 de julio, 18 de octubre, 14 de noviembre y 22 de diciembre de 2012, y de 10 de enero, 4 y 18 de febrero, 21 y 24 de mayo, y 22 de julio de 2013.

3. La evolución detallada de este proceso puede consultarse en JIMÉNEZ ASENSIO. R., “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales”, en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 17 y ss.

4. Vid. CASTILLO BLANCO, F., “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Diario del Derecho Municipal*, lustel, enero de 2014.

evaluación o percepción negativa del funcionamiento de los Gobiernos locales, ni siquiera desde un punto de vista contable, puesto que la Administración local es la Administración Pública con menos deuda y de las pocas que no incurren en déficit público en la actualidad<sup>5</sup>. Conforme a los datos disponibles del año 2011, y en comparación con el conjunto de la deuda del sector público, la deuda de las entidades locales estuvo por debajo de un 5 % del total. No parece entonces de recibo achacar a los municipios, y especialmente a los pequeños<sup>6</sup>, la responsabilidad sobre la deuda pública (unos 35 290 millones de euros conforme a los datos de 2012, sobre un volumen total de deuda cifrada en 937 334 millones de euros a julio de 2013)<sup>7</sup>. Estas evidencias numéricas conducirían entonces a una explicación diferente, conforme a la cual la sostenibilidad se ha orientado hacia el nivel de Gobierno que se ha pensado que podría presentar menos problemas. Y este ha sido el error de partida, pensar que lo jurídicamente más fácil podría serlo también en el ámbito político y social, de ahí los desatinos que han caracterizado a esta Ley desde el comienzo<sup>8</sup>. Por eso, a pesar de ser una Ley muy esperada y demandada desde ámbitos políticos y jurídicos, cuando por fin ha llegado, lejos de ser consensuada y aclamada, ha encontrado una acogida muy desigual por parte de los diferentes actores y sectores implicados, al considerar que la Ley es recentralizadora, vulnera la distribución de competencias y lesiona la autonomía local constitucionalizada. Incluso el Consejo de Estado, órgano constitucional que asesora al Gobierno, fue especialmente crítico con el Anteproyecto de Ley que le fue presentado por el ejecutivo en el mes de junio para su valoración<sup>9</sup>.

Algunas causas explicativas de este proceso que se han ido apuntando desde diferentes ámbitos coinciden en señalar:

1. La ausencia de una hoja de ruta y de un mínimo consenso político a la hora de acometer una reforma que planeaba sobre la reducción del número de municipios, la supresión de determinados escalones intermedios de los Gobiernos locales a imagen y semejanza de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno, y la racionalización y simplificación de las competencias atribuibles y asumibles por los diferentes niveles de Gobierno, con el objetivo prioritario de hacer frente a la crisis económica y de justificar los compromisos políticos adquiridos con Bruselas, han tenido su manifestación en la aportación de soluciones distintas y en ocasiones radicalmente opuestas para unos mismos problemas en una especie de experimento prueba-error, que se ha ido plasmando en los diferentes borradores y anteproyectos conocidos.

2. Las decisiones sobre un tema tan central como es la arquitectura institucional y competencial de las entidades locales, no deberían haber tenido como eje vertebrador los criterios de sostenibilidad presupuestaria y la crisis económica. Al vincular las reformas a la economía se han dejado al margen otros criterios básicos, como la función de cohesión territorial y social que cumplen los Gobiernos locales y su dimensión política como Gobierno más próximo a los ciudadanos, elegido democráticamente y dotado de autonomía.

3. Otra causa explicativa de este caos legislativo experimentado en la gestación de la LRSAL, puede encontrarse en la inexistencia en la Administración del Estado de un órgano administrativo que pueda proyectar conocimiento experto sobre el régimen local. La inserción del Ministerio de Administraciones Públicas en el actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ha primado la dimensión económica sobre la perspectiva constitucional, jurídica y política de los Gobiernos locales, tal y como se manifiesta en esta Ley<sup>10</sup>.

5. CARBONELL PORRAS, E., "La planta del Gobierno local. Análisis general y perspectivas de reforma", en *La Planta del Gobierno Local* (Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo), Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, 2013.

6. Según el informe número 931 del Tribunal de Cuentas, el mayor endeudamiento que se contabiliza en el ámbito local proviene de los municipios mayores de 50 000 habitantes, diputaciones provinciales, y consejos y cabildos insulares, y no de los pequeños municipios.

7. Datos citados en CASTILLO BLANCO, F., "Una lectura de urgencia de la Ley...", *op. cit.*, p. 2.

8. Las medidas se han ido planteando con el objetivo de reducir el gasto público, evitar duplicidades en la gestión de los servicios defendiendo la conveniencia de suprimir municipios y entidades locales supra e inframunicipales, reducir cargos representativos y personal eventual, etc. *Vid.* BOIX PALOP, A., "Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley...", *op. cit.* También en este sentido JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Diez puntos críticos de la reforma local", publicado en su blog el 11 de octubre de 2013, <http://www.estudiosultoria.com>

9. VELASCO CABALLERO, F., "Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, en el enlace: [http://www.idluam.org/images/files/boletines/BOLETIN\\_46\\_index\\_archivos/Page426.htm](http://www.idluam.org/images/files/boletines/BOLETIN_46_index_archivos/Page426.htm)

4. El punto de inflexión en todo este proceso fue el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. El Dictamen puso negro sobre blanco, y dotó de carácter oficial muchas de las críticas que sobre las deficiencias técnicas y jurídicas del Proyecto venían circulando. Hasta llegar al órgano consultivo, el Anteproyecto había parecido blindarse a toda opinión externa sobre los importantes ajustes institucionales que se incluían en el mismo, con el objetivo de contener el déficit público y garantizar la sostenibilidad financiera<sup>11</sup>.

Como puede verse tanto en su gestación como en su resultado final, se trata de un texto complicado tanto en su estructura como en su aplicabilidad. La Ley se mueve entre la necesidad y ventaja formal de afrontar una modernización y racionalización de las estructuras administrativas locales, y las reservas y requerimientos materiales que se derivan del modelo territorial local consagrado en la Constitución y en los demás textos legales aplicables a esta materia. De ahí que algunos de sus preceptos se aplacen en su efectividad, mientras que otros siguen planteando numerosos interrogantes

sobre sus consecuencias e impacto en el ámbito local, efectos que además no serán realmente evaluables hasta principios de 2015<sup>12</sup>.

Los dilemas que planean sobre algunas de las disposiciones normativas de esta Ley, se han materializado en el anuncio de la presentación de un recurso ante el Tribunal Constitucional por varios partidos (Izquierda Unida, Coalición Canaria, PNV, CiU y el Partido Socialista), pero, como es bien sabido, hasta que haya una sentencia tendrán que pasar algunos años, y entonces los efectos de la Ley no habrán sido inocuos.

## 2. Novedades más significativas de la LRSAL

La Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), para llevar a cabo esta reforma aborda amplias reformas legislativas<sup>13</sup>. Modifica sustancialmente algunos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL)<sup>14</sup>; introduce

10. VELASCO CABALLERO, F., "Sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria", en [www.idluam.org](http://www.idluam.org)

11. VELASCO CABALLERO, F., "Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en [www.idluam.es](http://www.idluam.es). También JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Notas de urgencia en relación con el dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma local", publicado en su blog <http://www.estudiconsultoria.com>

12. Vid. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F., "Prontuario de plazos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (Ley 27/2013, de 27 de diciembre)", publicado en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, enero de 2014.

13. 1. La Ley modifica los siguientes artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: apartado 1 del artículo 2; apartado 2 del artículo 3; se da nueva redacción al artículo 7; se modifica el apartado 3 y se añade un nuevo apartado 4 al artículo 10; se modifica el artículo 13; se modifica la letra f) del apartado 2 del artículo 16; se incluye un nuevo artículo 24 bis; se da nueva redacción al artículo 25; se da nueva redacción al artículo 26; se da nueva redacción al artículo 27; se suprime el contenido del artículo 28; se introduce un nuevo artículo 32 bis (personal directivo de diputaciones, cabildos y consejos insulares); se modifica el artículo 36; el artículo 45 queda sin contenido; se da nueva redacción al artículo 55; se da nueva redacción al artículo 57; se incluye un nuevo artículo 57 bis (garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas); se introduce un nuevo artículo 75 bis (régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales); se introduce un nuevo artículo 75 ter (limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva); se modifica el artículo 84 bis; se suprime el apartado 3, y se modifica el apartado 2 del artículo 85; se modifica el apartado 2 del artículo 85 ter; se da nueva redacción al artículo 86; se da nueva redacción al artículo 92 (funcionarios al servicio de la Administración local); se incluye un nuevo artículo 92 bis (funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional); se modifica el artículo 100.1; se introduce un nuevo artículo 103 bis (masa salarial del personal laboral del sector público local); se introduce un nuevo artículo 104 bis (personal eventual de las entidades locales); se modifica el artículo 109; se incluye un nuevo artículo 116 bis (contenido y seguimiento del plan económico-financiero); se añade un nuevo artículo 116 ter (coste efectivo de los servicios); se modifica la letra m) y se añade una nueva letra n) al apartado 1 del artículo 127; se modifica el apartado 3 del artículo 130; se modifica la disposición adicional segunda (régimen foral vasco); se modifica el apartado 3 y se incluye un nuevo apartado 4 en la disposición adicional quinta; se modifica la disposición adicional novena (redimensionamiento del sector público local); se modifica la disposición adicional duodécima (retribuciones en los contratos mercantiles y de alta dirección del sector público local y número máximo de miembros de los órganos de gobierno); se incorpora una nueva disposición adicional decimosexta (mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales).

2. En el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se incluye un nuevo artículo 193 bis (derechos de difícil o imposible recaudación); se modifica el artículo 213 (control interno); se modifica el artículo 218 (informes sobre resolución de discrepancias); se modifica la disposición adicional octava (régimen foral vasco); se añade una nueva disposición adicional decimoquinta (gestión integrada o coordinada de servicios).

modificaciones puntuales pero que pueden tener un notable impacto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, e introduce además toda una serie de medidas que se incorporan como disposiciones adicionales, transitorias y finales a la propia Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local<sup>15</sup>. De este modo el índice de la Ley que se comenta quedaría como sigue:

- Un artículo primero que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

- Un artículo segundo que modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

- 17 disposiciones adicionales:

Primera. Régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Segunda. Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra.

Tercera. Competencias autonómicas en materia de régimen local.

Cuarta. Especialidades de las ciudades de Ceuta y Melilla.

Quinta. Regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

Sexta. Comarcas.

Séptima. Colaboración con las intervenciones locales.

Octava. Cumplimiento de obligaciones tributarias respecto de bienes inmuebles de la Seguridad Social transferidos a otras Administraciones Públicas.

Novena. Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales.

Décima. Convenios de colaboración entre el Estado y las entidades locales.

Undécima. Compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias.

Duodécima. Información en materia de tutela financiera.

Decimotercera. Consorcios constituidos para la prestación de servicios mínimos.

Decimocuarta. Régimen jurídico especial de determinados consorcios.

Decimoquinta. Asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la educación.

Decimosexta. Cabildos y consejos insulares.

Decimoséptima. Apertura de lugares de culto.

- 11 disposiciones transitorias:

Primera. Asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la salud.

Segunda. Asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.

Tercera. Servicios de inspección sanitaria.

Cuarta. Disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

Quinta. Entidades de ámbito territorial inferior al municipio en constitución.

3. Se modifica el apartado segundo del artículo 97 del texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

4. Se modifica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para incluir una nueva disposición adicional vigésima (régimen jurídico de los consorcios).

5. Se modifica el apartado 1 del artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

6. Se incorpora un nuevo apartado 5 al artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

7. Se derogan la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

14. La escueta regulación constitucional sobre el régimen local (artículos 140 a 142 CE) ha permitido al legislador bastante libertad para configurar el modelo de Administración local vigente, plasmado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que ahora se reforma de nuevo con la Ley 27/2013. Esta Ley, con casi treinta años de vigencia y con más de una veintena de modificaciones de su texto original en su haber, no parece lógico que haya encontrado tanta oposición para su reforma, pero, como se señala, debería haber encontrado muchos obstáculos para someterse a una reforma en profundidad. Sin embargo no ha sido así como han discurrido los acontecimientos. Sobre este tema *vid.* VELASCO CABALLERO, F., "Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria", en [www.idluam.org](http://www.idluam.org). Asimismo, JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Reforma y deconstrucción del gobierno local en España", en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, junio de 2013; "El Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, noviembre de 2013.

15. La Ley finalmente aprobada cuenta con diecisiete disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.



Sexta. Régimen transitorio para los consorcios.

Séptima. Régimen transitorio de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter estatal.

Octava. Régimen transitorio para el personal directivo de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

Novena. Régimen transitorio para los directores generales de las entidades locales.

Décima. Aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva.

Undécima. Mancomunidades de municipios.

- Una disposición derogatoria.

Única. Derogación normativa.

- 6 disposiciones finales:

Primera. Modificación del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Segunda. Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercera. Modificación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Cuarta. Modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Quinta. Título competencial.

Sexta. Entrada en vigor.

A partir de este texto legislativo y desde los primeros borradores y anteproyectos de la Ley 27/2013, el Gobierno no ha escondido que el eje fundamental sobre el cual pivotará el régimen local durante los próximos años pasa a ser la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Haciendas locales, haciendo mucho más hincapié en esta última que en la primera, y asumiendo una merma de la autonomía local constitucionalizada. Pero aun así, la LRSAL se parece muy poco a las primeras propuestas lanzadas por el Gobierno<sup>16</sup>.

Bien es cierto que con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se imponían ya una serie de reformas y adaptaciones imperativas tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración local, con el objetivo puesto en una aplicación adecuada de los principios nucleares de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los servicios públicos. De este modo, la LRSAL acomete desde sus primeras versiones una profunda revisión del conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico de la Administración local, con cuatro objetivos básicos: "a) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio 'una Administración una competencia'; b) racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; c) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y d) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas".

Pero también es cierto que los cuatro objetivos anunciados en el preámbulo de todas las versiones que han ido circulando tratan de ser la respuesta a una coyuntura de crisis económica muy concreta, y quedan lejos de ser una respuesta integral a las necesidades de los Gobiernos locales. Lo que hace la Ley 27/2013 es apuntalar una serie de medidas orientadas a la superación de la crisis y a dar cumplimiento a los compromisos del Gobierno adquiridos en Bruselas. Se adoptan medidas parciales que no por ello están exentas de unas consecuencias de gran calado para la Administración local en su conjunto. También resulta paradójico que la Ley no se acompañe de ninguna medida que mejore, vía ingresos o transferencias, la situación de las Haciendas locales.

Conforme al primer propósito, para clarificar las competencias locales y avanzar en el principio "una Administración una competencia", lo que hace la Ley es in-

16. De la versión finalmente aprobada ha desaparecido la supresión imperativa de entidades locales menores, o de entidades locales de tamaño superior al municipio e inferior a la provincia de tipo colaborativo o asociativo; el establecimiento de procesos de fusión forzosa de los municipios más pequeños y con problemas para gestionar correctamente ciertos servicios; e incluso la previsión de que las diputaciones provinciales pudieran a partir de la constatación de la ineficiencia en la prestación de ciertos servicios (medida a través de un difuso "coste estándar") asumir directamente de forma masiva e imperativa la gestión de muchos servicios públicos locales de municipios de menos de 20 000 habitantes. Todas estas propuestas iniciales han dejado su reflejo en la norma finalmente aprobada, pero ahora se les imprime un carácter más voluntario para su puesta en práctica, dejando al margen su imposición imperativa, que sí se contenía en los borradores previos. Vid. BOIX PALOP, A., "Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales", en *Diario del Derecho Municipal*, Estudios y Comentarios, Iustel, enero de 2014.

tentar una clarificación de las competencias que debería desempeñar la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Con este objeto se toman una serie de medidas concretas:

a) Se incluye un listado de materias sobre las cuales los municipios tendrán que ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. También se señala que las entidades locales no podrán asumir competencias que no les atribuya la Ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada (referido a las hasta ahora conocidas como "competencias impropias"). Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando 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 con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre Administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas. Por otra parte, la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, y su duración no podrá ser inferior a los 5 años. La Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.

b) En principio se refuerza claramente el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros, o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, en los procesos de fusión de municipios.

c) La fusión voluntaria de municipios se incentiva a través de diferentes mecanismos con el fin de reducir la atomización municipal y como forma de racionalizar las estructuras municipales. Entre estas medidas de estímulo se incluyen: el incremento de su financiación; la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones; o la dispensa en la prestación

de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los municipios fusionados, alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que les permitiría conservar su identidad territorial y denominación aunque perdieran su personalidad jurídica. También se prevé que los municipios fusionados perciban un aumento en su financiación en detrimento de los municipios de menor población, que recibirán menos financiación.

d) Se incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración. Con estas medidas el Gobierno pretende impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las entidades locales cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria, se les exige su saneamiento, y si este no se produce, se deberá proceder a su disolución. Expresamente se impide la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, unidades controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las entidades locales. Esta prohibición, motivada por razones de eficiencia y de racionalidad económica, obliga a la disolución de aquellas que ya existan a la entrada en vigor de la presente norma, en el plazo previsto en la misma.

En segundo lugar, una serie de medidas dirigidas a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios que, junto a las ya previstas en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, deberán incluirse en los planes económico-financieros de las entidades locales. Se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

En tercer lugar, con el objeto de lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales. El Gobierno será el encargado de fijar las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales. Se pretende de este modo solventar el vacío legal existente permitiendo la aplicación de técnicas generalizadas en otros

ámbitos del sector público, como las auditorías, en el ámbito de las entidades locales, contando con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.

El Estado se reserva asimismo la selección, formación y habilitación del personal funcionario con habilitación de carácter nacional que preste sus servicios en el ámbito local, así como la potestad sancionadora en los casos más graves. No obstante, la Ley trata de separar unas y otras funciones. Así, mientras que las propias del régimen de intervención y fiscalización quedan sujetas a parámetros de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las correspondientes a la actuación del cargo electo quedan basadas necesariamente en aspectos de oportunidad o conveniencia.

Finalmente, para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad quedan claramente justificadas. En esta misma dirección se apuesta por la supresión de los monopolios municipales heredados del pasado.

El ámbito de aplicación de la Ley se extiende a todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de las competencias exclusivas que en materia de régimen local hayan asumido en sus textos estatutarios<sup>17</sup>, si bien se respeta la organización comarcal de aquellas comunidades que hayan atribuido a tales entidades la gestión de los servicios supramunicipales (Aragón y Cataluña). También se incluyen modalidades específicas de aplicación para las comunidades autónomas del País Vasco, Navarra y Aragón, para las ciudades de Madrid y Barcelona, y para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Finalmente, en cuanto a su aplicación a los cabildos insulares canarios y de las Islas Baleares, esta se realizará en los términos previstos en su legislación específica, y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

### 3. Las competencias de las diputaciones provinciales en la LRSAL

Un año después de su bicentenario, los fantasmas sobre la desaparición de las diputaciones, que tantos ríos de tinta habían vertido desde el momento mismo de su creación y que habían azotado con especial virulencia durante la última legislatura, parecen haberse esfumado con la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que apuesta por un fortalecimiento de la institución provincial bajo el principio orientador de la “sostenibilidad financiera”. La nueva Ley dota a las diputaciones provinciales de un protagonismo evidente en el conjunto de las entidades locales, protagonismo que en todo caso ha ido de más a menos conforme se iban sucediendo los diferentes borradores<sup>18</sup>.

En el marco de racionalización de la estructura organizativa de la Administración local, y de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero, una de las propuestas principales de la Ley es reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos insulares o entidades equivalentes, tanto en el ámbito competencial como en el de gestión, y así se declara expresamente en el preámbulo de la Ley:

“Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios”<sup>19</sup>.

17. VELASCO CABALLERO, F., “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 75 a 136.

18. Sobre esta cuestión puede consultarse el reciente trabajo de GARCÍA RUBIO, F., “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 263-303.

19. Como ha señalado JIMÉNEZ ASENSIO, llama la atención que una cuestión como esta sea tratada de manera tan escueta y rápida en la Ley, si bien el mismo autor apunta que la explicación está a su vez en el dictamen del Consejo de Estado y en la imperiosa necesidad de buscar un encaje a la provincia en un nuevo modelo que se confecciona en pocas semanas (el período que transcurre entre el 25 de junio, fecha de emisión del dictamen, y el 26 de julio, día de aprobación del Proyecto de Ley en el Consejo de Ministros). En “La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local”, *Diario de Derecho Municipal*, IUSTEL, enero de 2014.



A partir de la nueva tipología de competencias que se plasma en el artículo 7 de la LBRL, reformulado en sus apartados 3 (competencias delegadas) y 4 (competencias “distintas de las propias”), la provincia dispondrá de competencias propias, delegadas, o competencias “distintas de las propias”<sup>20</sup>.

El legislador básico establece en el artículo 36 las competencias propias de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, y deja la puerta abierta para que estas competencias puedan ser ampliadas por el legislador estatal o autonómico, a diferencia de lo que ocurre con las competencias municipales, que encuentran su techo en el mismo texto legal. Además de estas competencias consideradas propias, las diputaciones ven reforzada su posición a través del reconocimiento de otras funciones a lo largo del articulado de la LRSAL<sup>21</sup>.

La principal novedad es el artículo 36 de la LBRL, que incluye nuevas competencias propiamente materiales para la provincia y redefine otras ya tradicionalmente desempeñadas por estas instituciones, ampliando sus ámbitos de actuación<sup>22</sup>.

El artículo 36.1, tras sucesivos cambios, queda finalmente así:

“a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

“b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso

garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

“c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

“d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

“e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

“f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

“g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

“h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para

20. Señala JIMÉNEZ ASENSIO la “anomalía” competencial que tal clasificación conlleva y que sin embargo ha sido consentida por la Ley, y que se explica también en este caso por los ajustes de última hora a raíz del dictamen del Consejo de Estado (que censuró la utilización de la expresión “competencias impropias” como tipo específico de competencias locales). *Vid.* “La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir...”, *op. cit.*

21. Así ocurre por ejemplo con la asunción de competencias en materia de fusiones de municipios que se contiene en el artículo 13; la eventual participación en el ejercicio de las competencias delegadas del artículo 27 o la propuesta de las medidas de coordinación, supresión de competencias y organización previstas en el artículo 116 bis en aquellos supuestos de incumplimiento del plan económico-financiero.

22. Como señala FERNÁNDEZ-FIGUEROA, la diputación en los diferentes anteproyectos ha pasado por diferentes fases:

“1.ª posición.—Se le atribuía la prestación común y obligatoria de los servicios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, con la correspondiente asunción de competencias cuando se produjera un resultado negativo en la evaluación (es decir, no se cumpliera con el coste estándar).

“2.ª posición.—Le correspondería decidir sobre la gestión directa del servicio por ella misma o la implantación de fórmulas compartidas, en los municipios de menos de 20 000 habitantes, repercutiéndoles el coste efectivo.

“3.ª posición y en el texto final de la Ley.—Le corresponde la coordinación de determinados servicios (artículo 26.2), proponiendo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, por ella misma o a través de fórmulas de gestión compartida”.

*Vid.* “Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local”, en *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 165.

En consecuencia, de la prestación común y obligatoria, hemos pasado a una extraña fórmula de gestión coordinada de servicios que, al final, aprueba o no el Ministerio, con el informe preceptivo previo de la comunidad autónoma, si es esta la que ejerce la tutela financiera.

una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

“i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes”.

La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios en su respectivo ámbito territorial, son unas de las nuevas atribuciones otorgadas a las diputaciones respecto de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, que constituyen más del 95 % de los existentes en nuestro país. La función de coordinación se proyecta en otras competencias que atribuye, como propias, el artículo 36.1 de la LRBRL a las diputaciones, y, como regula el artículo 26.3, se dirigirá preferentemente a garantizar la adecuada prestación de los servicios mínimos por los municipios: principalmente el apartado c), relativo a la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial; el apartado e), sobre funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis (elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros); y el apartado h), que garantiza que los servicios se presten conforme al coste efectivo que resulte de los servicios coordinados o prestados directamente por ellas, ofreciendo a los municipios, enten-

demo de más de 20 000 habitantes, su colaboración para una gestión coordinada más eficiente que permita reducir los costes. Incluso la diputación puede utilizar la figura del plan provincial de cooperación a las obras y servicios, artículo 36.2.a), para incluir fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir los costes efectivos de los servicios municipales, cuando sean superiores a los de los coordinados o prestados por ella. Además de los servicios que la diputación puede prestar para los municipios de menos de 20 000 habitantes con amparo en el artículo 26, el artículo 36.1 añade otros servicios, cuya competencia se atribuye directamente a aquella, que se detallan en los apartados f), g), h) e i) mencionados. Pero, en general, de la lectura de este artículo se puede observar cómo las competencias funcionales que ahora se consignan no difieren tanto de las que ya se atribuían a las diputaciones provinciales en la anterior LRBRL; lo que ahora se hace es enumerarlas de manera más detallada, si bien en algunos casos su verdadera concreción está a merced de la forma en la que finalmente se aplique la propia Ley<sup>23</sup>.

Las competencias delegadas se recogen en el artículo 7 LRBRL<sup>24</sup>. De la lectura de este artículo podría parecer que la delegación queda aparentemente debilitada en relación con las provincias –sobre todo si se contrasta con el artículo 27 de esta misma Ley, relativo a las delegaciones de competencias en los municipios, que es mucho más detallado–<sup>25</sup>. Pero en realidad el grado de detalle de la delegación de las comunidades autónomas en los municipios obedece al interés de

23. Pero para poder precisar si realmente las diputaciones provinciales salen reforzadas institucionalmente con esta nueva Ley, es necesario acudir a los artículos 26.2 y 116 bis y ter, y ponerlos en relación con el artículo 36 LRBRL.

24. Artículo 7 LRBRL:

“1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

“2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

“3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

“Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia”.

25. El artículo 27 queda redactado como sigue:

“1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

“La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

“La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

“La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

blindar y reducir competencias municipales frente al interés de reforzar el escalón provincial, dejando para ello libertad al legislador autonómico para que sea él quien refuerce o no las competencias provinciales vía delegación.

Por lo que respecta a las “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, hay que acudir al artículo 7.4 de la LRBRL<sup>26</sup>. Este artículo permite que las entidades locales ejerzan competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

“2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

“La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.

“3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

“a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.

“b) Protección del medio natural.

“c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

“d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.

“e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

“f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes.

“g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

“h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.

“i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.

“j) Promoción y gestión turística.

“k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

“l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.

“m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.

“n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.

“o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

“4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

“5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

“6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

“El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquella.

“7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

“8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”.

26. Artículo 7.4 LRBRL:

“4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

“En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

ción, siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se produzca un solapamiento del ejercicio de un mismo servicio público por otra Administración Pública, exigiéndose para su ejercicio el informe de la Administración competente en razón de la materia, que acredite la inexistencia de duplicidad, y de la Administración responsable de la tutela financiera, acerca de la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Estas dos exigencias, aunque ya fueron criticadas por el Consejo de Estado en el Anteproyecto, se han mantenido en la Ley, suprimiendo solo la expresión de “competencias impropias” de las versiones anteriores. A juicio del Consejo de Estado, estos requisitos son indeterminados, y “en particular la alusión a la inexistencia de duplicidades, pues este es un término vago e impreciso, un contenido jurídicamente delimitado cuya inclusión en el anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado producen un efecto perturbador para la seguridad jurídica que debe evitarse”. Respecto de la exigencia de garantizarse la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, el Consejo de Estado también se muestra disconforme porque la Ley 2/2012 se refiere a la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la entidad, y no a cada una de las actuaciones particulares. Es decir, teóricamente sería posible, con arreglo a la Ley 2/2012, que un ayuntamiento decidiera acometer una prestación o servicio aun cuando este fuera deficitario, si respetara en términos globales la sostenibilidad. Ello posibilitaría un margen para la política y la capacidad de decisión municipal, pero no parece ser la idea del legislador básico, que ha endurecido de este modo las condiciones de la propia Ley Orgánica<sup>27</sup>.

Para valorar el alcance de la primera exigencia contenida en el artículo 7.4 LRBRL –no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública–, hay que

acudir al artículo 116.2.a) bis LRBRL, relativo al plan económico-financiero. La aprobación de este plan es ineludible en el caso de desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y lleva aparejada la supresión de competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias o de las ejercidas por delegación. Estos criterios, aunque parecen estar pensados de manera más concreta para los municipios, también podrán aplicarse a las diputaciones provinciales, si bien para estas últimas resultará más compleja su identificación, por el carácter funcional de muchas de sus competencias<sup>28</sup>.

La segunda exigencia puede resultar incluso más azarosa como presupuesto para que las diputaciones provinciales puedan ejercer competencias “distintas de las propias o delegadas”. En primer lugar, tendrían que demostrar que cumplen con los objetivos de déficit, deuda y regla del gasto, y en segundo lugar, disponer de los informes vinculantes de la Administración competente en razón de la materia, así como de la Administración que ejerza la tutela financiera (Administración estatal o autonómica).

Con la aprobación de la LRSAL, también se integran como competencias “no propias” de las diputaciones provinciales las relativas a salud y servicios sociales, que habían venido prestándose de manera tradicional por aquellas y que a partir de ahora serán transferidas a las comunidades autónomas, en los plazos y condiciones que se recogen en las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley<sup>29</sup>. Las dudas surgen con el cuándo y el cómo se aplicará este régimen especial transitorio de traspasos de las competencias de salud y servicios sociales a las comunidades autónomas fijados en la Ley, en 5 años para salud y en 2 para estos últimos, y en su caso las compensaciones financieras en el caso de que los traspasos se demoren por más tiempo.

Otra cuestión a tener en cuenta, es el papel que pasan a cumplir las diputaciones provinciales a partir del

27. FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., “El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (Primera Parte)”, en *Diario del Derecho Municipal*, IUSTEL, septiembre de 2013.

28. Como señala JIMÉNEZ ASENSIO, “La identificación de ‘servicios o actividades no propios’ de las diputaciones provinciales se torna más compleja en este caso, puesto que las atribuciones competenciales son, por lo común, funcionales y dotadas en buena medida de una ‘vis expansiva’ material, ya que transversalmente puede afectar a mucho sectores. Ni que decir que ello se produce con claridad en los casos de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, pero también en el fomento del desarrollo económico y social, solo por traer a colación estos dos ejemplos”. En “La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley...”, *Diario del Derecho Municipal*, op. cit.

29. La regulación de las competencias de salud y servicios sociales es un claro ejemplo de la precipitación con la que se han ultimado muchos aspectos de la Ley. Como señala JIMÉNEZ ASENSIO, aunque se incluye a las diputaciones provinciales en las disposiciones transitorias citadas, las concordancias y menciones en artículos relacionados se olvidan de estas, citando el artículo 27, de aplicación solo a los municipios. Igual ocurre en la disposición adicional undécima, sobre la compensación de deuda entre Administraciones, que gira en torno a comunidades autónomas y municipios, olvidándose de nuevo de las diputaciones.

establecimiento del coste efectivo de los servicios públicos locales en la LRSAL. El artículo 26.2 LRBR regula los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios –servicios, no competencias–, y ha sido modificado sustantivamente en su contenido a raíz del Dictamen del Consejo de Estado. El artículo mantiene el listado de servicios existentes en la Ley de Bases, con la salvedad del control de alimentos y bebidas, pero lo más llamativo de los cambios experimentados en este precepto, y que se fueron incluyendo en los anteproyectos de la Ley –desde sus primeras versiones hasta la versión de 24 de mayo de 2013–, era la forma de garantizar la prestación de estos servicios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, a través de la controvertida y actualmente suprimida fórmula de establecer por real decreto un *coste estándar* de los servicios municipales. Esta fórmula, así como la fijación del mismo por el Gobierno a través de real decreto y la posibilidad automática de la prestación de servicios públicos municipales por las diputaciones provinciales sin la conformidad del municipio afectado, se han suprimido finalmente de la Ley tras el severo pronunciamiento del Consejo de Estado en este sentido. En la versión actual la función que se atribuye a la diputación en relación con los municipios de menos de 20 000 habitantes es la de “coordinar” la prestación de algunos servicios obligatorios, función no exenta de problemas prácticos y teóricos.

Conforme al artículo 26:

“2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

“a) Recogida y tratamiento de residuos.

“b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

“c) Limpieza viaria.

“d) Acceso a los núcleos de población.

“e) Pavimentación de vías urbanas.

“f) Alumbrado público.

“Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los

municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

“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.

“Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

“3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”.

Expresada en estos términos, la coordinación de los servicios públicos municipales por las diputaciones provinciales persigue un objetivo muy concreto: ahorro del gasto público mediante la instauración de un nuevo sistema en la prestación de los servicios públicos municipales. Conforme a este nuevo diseño, la Ley incide en la racionalización de la estructura organizativa de la Administración local, y por otra parte en incentivar o favorecer la iniciativa económica privada en la prestación de determinados servicios públicos. En el primer caso, para rebajar el coste efectivo de los servicios municipales, la diputación debería asumir la prestación directa del servicio o su gestión compartida con una mancomunidad, consorcio, u otra fórmula similar, siempre de conformidad con los municipios afectados<sup>30</sup>.

30. La reforma así planteada reduce la posición del gobernante municipal a la de un mero ejecutor de las decisiones de otra instancia que no solo determina qué sino también cómo ejercitar su ámbito de interés. No garantiza a los municipios el ejercicio de unas verdaderas competencias, porque si fuera así deberían poder traducirse en autonomía política de los alcaldes para poder decidir, entre diferentes alternativas posibles, aquella que mejor contribuya a la satisfacción de los intereses de su municipio, dejando al pueblo soberano la valoración de tal gestión en las elecciones. La ausencia en todo este proceso de una hoja de ruta con respecto a la reforma local explicaría por qué durante este proceso legislativo se ha pasado de una fórmula en la que el incumplimiento del coste estándar, en la prestación de determinados servicios municipales, implicaba la transferencia automática de tales servicios a la diputación provincial, a un modelo en que será el Ministerio quien decida sobre la forma de



Pero el nuevo sistema así concebido plantea diferentes problemas, tanto desde un punto de vista competencial como práctico. Competencialmente podría ser aceptable que la Ley de Bases atribuya a la provincia la función de coordinación de las competencias municipales (artículo 149.1.18 CE), pero lo que no resulta aceptable y plantea dudas razonables de constitucionalidad, excediendo la competencia básica estatal, es la atribución al MHAP de la decisión sobre la gestión compartida o provincial de servicios municipales concretos, con independencia de que se haga a propuesta de la provincia o incluso de que se cuente con la conformidad de los municipios afectados<sup>31</sup>.

Desde un punto de vista práctico, otro de los problemas que se plantean es que se trata de un proceso encadenado que requiere que se vaya cumpliendo cada una de las fases para poder pasar a la siguiente. Como se ha señalado, la coordinación de los servicios públicos municipales, por la diputación o a través de una fórmula mancomunada o consorciada, requiere la conformidad de los municipios afectados, sin aclararse en la Ley qué ocurre o qué medidas se podrán adoptar si alguno de ellos no se muestra conforme con la propuesta. La respuesta podría estar en el artículo 116 bis 3 LRBR<sup>32</sup>, relativo al papel de las diputaciones provinciales en el seguimiento de los planes económico-financieros.

En la medida en que las diputaciones sean capaces de liderar propuestas y alternativas para la prestación directa de los servicios, que puedan resultar sugerentes a las entidades municipales y que impliquen una reduc-

ción en el coste efectivo de su prestación, la Ley tendrá mayores posibilidades de aplicarse con éxito, y las diputaciones verán fortalecido su papel institucional en materia de coordinación municipal. Parece lógico pensar que los municipios serán más receptivos a fórmulas de gestión a través de mancomunidades y consorcios, que les permitan una participación en la prestación del servicio, que a soluciones que impliquen quedarse al margen del mismo. Pero no es una decisión que dependa de la diputación provincial, porque sobre la propuesta que haga la misma tiene que pronunciarse también el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), y requerir informe preceptivo –aunque no vinculante– a la Administración autonómica, en el caso de que sea esta la que tenga encomendada la tutela financiera, requisito que no es necesario en caso de que sea la Administración estatal.

El sistema así diseñado es complejo, porque exige la confluencia de diferentes intereses en juego, si bien la batuta o decisión última recae sobre el MHAP, que previsiblemente se decantará, entre otras soluciones posibles, porque sean las diputaciones o entidades equivalentes las que se encarguen de la prestación de los servicios públicos municipales, mediante fórmulas de gestión indirecta, como vía para dar cumplimiento con esta Ley a su anunciado objetivo de racionalizar las estructuras locales y promover la iniciativa privada<sup>33</sup>.

Otra cuestión a tener en cuenta, directamente relacionada con la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios municipales y con las funciones de coordinación asignadas a las diputaciones, es la que

prestación, si bien ahora se requiere la conformidad del municipio. Esta solución, si bien permite que el municipio que así lo quiera pueda mantener sus competencias, asumiendo en su caso las consecuencias derivadas de un incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, presenta a nuestro parecer dudas de constitucionalidad, en la medida en que está atribuyendo a un Ministerio facultades que a priori no le pertenecen, y degrada la autonomía municipal a mínimos preocupantes. *Vid.* FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., "El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Novedades de la versión definitivamente aprobada (primera parte)", en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 2013.

31. Esta cuestión es abordada y justificada con precisión por F. VELASCO, en "Títulos competenciales y garantía constitucional...", *La reforma de 2013 del régimen local español, op. cit.*, pp. 109-110.

32. Artículo 116 bis 3:

"La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado".

33. Por tanto, el sistema diseñado para la prestación de los servicios mínimos obligatorios conforme al artículo 26.2 de la LRBR resulta por lo general complicado, y caben dudas razonables sobre su efectividad real en la práctica, que dependerá en último término de que "la Diputación ejerza un liderazgo político institucional entre los municipios de la provincia y desarrolle de forma sostenida en el tiempo las atribuciones de coordinación de la prestación de los servicios públicos municipales a coste efectivo". *Vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley...", en *Diario del Derecho Municipal, op. cit.*

deriva de la previsión del apartado h) del artículo 36.1: “El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia”, en relación con el artículo 116 ter 1: “Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior”. Los criterios de cálculo serán desarrollados por una Orden del MHAP, y en función de los mismos los servicios mínimos obligatorios del artículo 26.2 LR-BRL se podrán ver más o menos condicionados.

Por lo pronto, las consecuencias del cálculo del coste efectivo de los servicios públicos tienen unos efectos muy concretos sobre las diputaciones provinciales. En primer lugar se proyectan sobre la recepción de fondos para los planes de obras y servicios que las diputaciones tienen que aprobar cada año, puesto que los criterios de distribución de los mismos tendrán que ser objetivos y equitativos conforme al artículo 36.2 a). En segundo lugar, en las subvenciones que puedan recibir por parte del Estado o las comunidades autónomas, que también estarán sujetas al análisis del coste efectivo de los servicios municipales.

Colateralmente, la publicación por el MHAP de los costes efectivos de los servicios públicos supone para las diputaciones la asunción de un nuevo papel institucional con respecto a los municipios de su territorio, sobre la base de su competencia de coordinación y seguimiento. Las diputaciones tienen que controlar,

corregir y exigir la justificación sobre el coste de la prestación de los servicios municipales, si este es superior al de los servicios que se estén prestando por otros municipios. Para la realización de estas nuevas funciones, tendrán que dotarse de un nuevo entramado organizativo, y de personal cualificado con el que afrontar este nuevo rol institucional.

Finalmente, con respecto a las competencias de las diputaciones provinciales en materia de sostenibilidad financiera, la Ley presenta también importantes novedades, recogidas en el nuevo artículo 116 bis<sup>34</sup>. Conforme al mismo, corresponde a las diputaciones asistir en la elaboración y seguimiento de la aplicación de los planes económico-financieros de las entidades locales; colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera en ese proceso de elaboración y seguimiento de la aplicación de tales medidas contenidas en los planes; proponer y coordinar las medidas que tengan carácter supramunicipal –incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales–, funciones todas ellas que se relacionan directamente con las ya mencionadas en los artículos 13 (fusiones municipales), 26.2 (coordinación de los servicios obligatorios) y 36 LR-BRL (competencias de las diputaciones).

Estas funciones pueden convertirse en unas de las de más enjundia para las diputaciones provinciales, porque sin duda habrá municipios que incumplan los objetivos de la regla de gasto impuesta por la Ley, y que por tanto tengan que depender de las diputaciones provinciales para la prestación de sus servicios. La cuestión es ahora determinar hasta qué punto las diputaciones provinciales están preparadas para asumir

34. “Artículo 116 bis. Contenido y seguimiento del plan económico-financiero.

“1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

“2. Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

“a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.

“b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

“c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

“d) Racionalización organizativa.

“e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

“f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

“3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de las medidas contenidas en los planes económicos-financieros. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado”.

estas nuevas funciones, y si realmente el legislador ha sido consciente de la transformación organizativa de áreas, servicios y personal que aquellas pueden suponer para las diputaciones<sup>35</sup>. En los años próximos será primordial prestar atención a la dinámica de fortalecimiento competencial de la provincia, y sobre todo analizar si este es correlativo a su fortalecimiento institucional y organizativo.

#### 4. ¿Fortalece realmente la LRSAL a las diputaciones provinciales?

La nueva redacción que se da al artículo 36 LRRL en la Ley 27/2013, confirmaría la intencionalidad del proyecto de fortalecer competencialmente a las diputaciones provinciales, atribuyéndoles competencias funcionales nuevas, así como otras materiales. Y aunque, tras los sucesivos cambios operados en los anteproyectos, ese anunciado papel nuclear de las provincias se ha ido desdibujando en cierta manera, reduciéndose a la coordinación de la prestación de algunos servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes, no es menos cierto que la nueva forma de entender la coordinación de la prestación de servicios municipales, y la exigencia de que sean las diputaciones las que hagan un seguimiento del coste efectivo de tales servicios, las coloca en una posición institucional bastante fortalecida.

Por cuanto respecta a la sustitución del polémico coste estándar por el coste efectivo de los servicios, es cierto que el coste efectivo no equipara sus consecuencias a las previstas para el coste estándar, pero de forma indirecta aparece como una dimensión clave para la autonomía municipal. Conforme a la regulación propuesta, la provincia, en municipios con población inferior a 20 000 habitantes, coordinará la prestación de algunos servicios. Si el municipio quiere prestar tales servicios, corresponderá a la diputación acreditar, previa solicitud de aquel, que el mismo podrá prestarlos a un coste efectivo menor que ella misma. En consecuencia, si en las versiones anteriores la fijación del coste estándar era el criterio para la conservación o pérdida

de las competencias municipales, en la LRSAL el coste efectivo se constituye como la condición necesaria para poder recuperar tales competencias por los municipios. Para las diputaciones el cambio también ha sido significativo. El coste estándar les permitía ponderar la ventaja comparativa de la prestación de determinados servicios a escala provincial, mientras que ahora se les atribuye la competencia para prestarlos, con la dificultad añadida de que pueden intervenir hasta cuatro niveles de Administraciones Públicas (municipio afectado, diputación provincial, comunidad autónoma si tiene la tutela financiera, y el MHAP).

Otra cuestión nada menor es que cambia el sistema tradicional de relación entre municipios y provincias. El traslado competencial de los municipios a las diputaciones, en los casos y supuestos previstos en la LRSAL, puede justificarse aludiendo a los artículos 137 y 141 de la Constitución, que conciben la provincia como una "agrupación de municipios" y reconocen la "garantía institucional de la provincia". Pero el problema reside en la confusión que establece la Ley entre las funciones de asistencia de las diputaciones a los municipios y las funciones de suplencia, ya que se quiere utilizar un mismo criterio para la realización de dos funciones que en principio no solo no son compatibles, sino que son contradictorias.

Tradicionalmente, una diferencia esencial entre municipios y provincias ha sido el carácter de su autonomía: autonomía funcional en el caso de las provincias, y autonomía material en el de los municipios. El legislador básico hasta este momento no había reservado a las diputaciones un ámbito competencial propio y distinto del municipal, sino que por el contrario les había venido atribuyendo funciones relativas a ese mismo ámbito material, para que fueran las diputaciones las que aseguraran la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, contribuyendo, además, a la coordinación de la Administración local con la Administración autonómica y estatal. Sin embargo, eso no impediría que constitucionalmente algunas competencias municipales puedan ser de titularidad provincial<sup>36</sup>. Pero aun en estos casos, además de que los traslados

35. A esta misma conclusión llega R. JIMÉNEZ: "Todo apunta a que habrá un aplicabilidad de geometría variable en función de cada tipo de entidad provincial y del liderazgo político institucional que esa Diputación ejerza entre los municipios de la provincia", en "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley...", *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, *op. cit.*

36. CARBONERO GALLARDO, J. M., "La provincia de régimen común", en *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, pp. 27 y ss.

tienen que ser selectivos y ponderados, hacerse caso por caso y para cada competencia concreta, se exige también que se articulen partiendo del interés local en juego (municipal o supramunicipal) y de la centralidad del municipio en el sistema local definido en la Constitución (artículos 140 y 141.1 CE)<sup>37</sup>. Esto no ocurre en la LRSAL, porque, conforme a la misma, la asunción de competencias municipales por la provincia no se basa en la existencia de intereses supramunicipales prevalentes, sino que se sujeta a otros criterios, principalmente económicos, basados en la eficiencia en la prestación del servicio –el coste efectivo–, pero sin ponderar los intereses locales en juego, ni respetar la centralidad y autonomía política del municipio, que se obvia en toda la Ley.

Así las cosas, caben interrogantes y dudas razonables sobre el ahorro real que todo este proceso de modificación de la arquitectura institucional y competencial del Gobierno local puede suponer. No olvidemos que se basa en un proceso que se hace depender de la “voluntariedad”, porque sin el acuerdo del municipio no se pueden emprender estas actuaciones, salvo que concurren las circunstancias recogidas en el artículo 116 bis. La cuantificación del ahorro solo será palpable en el caso de aquellos municipios que incumplan el objetivo de deuda pública o la regla del gasto, y que, por tanto, estén obligados por ley a elaborar un plan económico-financiero orientado a suprimir entidades locales menores, fomentar la fusión de municipios en su territorio, reducir su cartera de servicios, y a la prestación conjunta de sus servicios mínimos obligatorios.

La LRSAL conduce a la paradoja de que la diputación, que es la entidad a la que corresponde ejercer las competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico-financiera, será también la que suplante a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones. Como señala el profesor Zafra, la Ley incurre en una contradicción, porque si la provincia asiste correctamente a los ayuntamientos para que su baja capacidad de gestión no les prive de

competencias, difícilmente se explica que, por la misma razón, los suplante; es decir, si los suplanta es porque no los asistió adecuadamente. Esta regulación, a diferencia de lo que podría parecer, no va en la vía de refuerzo de la autonomía provincial, sino que más bien rememora y fortalece su papel como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado<sup>38</sup>.

## 5. Reflexiones finales

La LRSAL deja abiertos muchos interrogantes y dilemas en torno a su aplicación efectiva y sus efectos sobre la autonomía local, la recentralización de competencias y la redefinición en la prestación de los servicios locales<sup>39</sup>. La necesidad de acometer una reforma normativa e institucional del gobierno local en España para adaptarlo a las necesidades de las entidades locales del siglo XXI parece incuestionable, y así se ha venido demandando por décadas desde los diferentes sectores implicados. Sin embargo llama la atención que, cuando por fin se acomete, se haga sin los mínimos consensos y con una absoluta falta de empatía hacia las partes afectadas. No es extraño por tanto que la Ley haya sido aprobada con el rechazo prácticamente unánime de la oposición política.

Tampoco resulta difícil comprender el impacto que los cambios que se proponen pueden llegar a producir en el gobierno local, especialmente en comunidades con un elevado número de municipios de baja población, en los cuales los procesos de fusión (inicialmente voluntarios, pero potencialmente promovidos a través de los planes económico-financieros) y de concentración provincial o comarcal de competencias podrían generalizarse. Otra cosa es si ese impacto se ha analizado serenamente, y en particular si resulta razonable desde la perspectiva del principio democrático segregar representantes y servicios municipales, atribuyendo su gestión a corporaciones de elección indirecta como las diputaciones provinciales.

37. “Solo de esta forma la garantía constitucional de la autonomía provincial puede justificar una reducción competencial de los municipios. Esto exige que los posibles traslados de competencias municipales a las provincias sean necesariamente selectivos y ponderados. Esto es, sobre precisas materias y para concretas funciones dentro de cada materia”. *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, pp. 56 y ss.

38. ZAFRA VÍCTOR, M., “Esta reforma local empobrece la democracia”, en *Diario El País*, 1 de agosto de 2013.

[http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483\\_706040.html](http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483_706040.html)

39. BOIX PALOP, A., “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013...”, *op. cit.*, *Diario del Derecho Municipal*, lustel, diciembre de 2013.

Por otro lado, mientras que en el resto de Europa se está apostando por una reducción del número de municipios, por redefinir las funciones de las entidades supramunicipales para suprimirlas y/o reducirlas, y por reforzar la autonomía local de los municipios, las previsiones de la LRSAL van por otros derroteros. El número de municipios no se alterará de manera significativa, pero sí tendrán menos competencias y menos autogobierno, en contra de los postulados de la Carta Europea de Autonomía Local, que se ignora en toda la Ley. El número de diputaciones y entidades supramunicipales tampoco se verá modificado. Ahora tendrán más competencias, pero no necesariamente una mayor autonomía provincial para su ejercicio. Además, la tradicional relación entre municipios y provincias se va a ver alterada, y la diputación tendrá una posición institucionalmente diferente con respecto a las entidades municipales de su territorio, en función de que se trate de municipios que hayan sufrido una “vampirización” de competencias municipales por parte de la diputación, conforme a los supuestos contemplados en la LRSAL, o de aquellos otros que estén en condiciones de seguir prestando sus servicios. El resultado puede ser ilustrativamente que nos encontraremos con unos municipios “con más” diputación y otros “con menos”, o incluso “libres de diputación”<sup>40</sup>.

La reforma no es racional, porque erosiona tanto la autonomía local como la autonómica en el diseño del régimen local más adecuado para su propio territorio, y pone en peligro los principios de proximidad y equidad en la prestación de los servicios públicos. El “gobierno local” se pretende reducir a mera “administración y gestión” (tutelada) de servicios públicos locales. Se sustrae a las comunidades autónomas del ejercicio de su propia autonomía sobre ámbitos competenciales que les corresponden y que no pueden atribuir a los municipios de su territorio (aunque sí a las provincias), porque las competencias de estos vienen tasadas por la legislación básica.

La valoración sobre el alcance e intensidad que tiene que tener la legislación básica es un tema controvertido, y no queda muy claro cuál es el margen de regulación con el que cuentan los legisladores autonómicos en esta materia, más aún en aquellos casos como el de Andalucía, Aragón o Cataluña, en los que las regulaciones estatutarias de lo local se han detallado y regulado con más precisión. En estos casos, el legislador puede optar por ser más o menos generoso con los desarrollos autonómicos previos, pero la LRSAL parece haber optado por una regulación extensa de lo básico amparada en la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>41</sup>. Por eso no es extraño que, consciente de la compleja situación competencial, la LRSAL dedique

40. Así lo han señalado los profesores Font y Galán, que añaden además: “La situación es bien conocida en el sistema alemán, desde las ciudades-estado, hasta las ciudades ‘libres de kreis’. También en Italia, en el caso de las ciudades metropolitanas, estas quedan ‘libres’ de provincia, a la que sustituyen a todos los efectos. Algo parecido ya fue adelantado en el denominado ‘Informe oca’ del año 2000 sobre la reorganización territorial de Cataluña, y, en la actualidad, los trabajos para una nueva ley catalana de Gobiernos locales prevén que los municipios metropolitanos estén ‘libres’ de comarca –esto es, la supresión de la comarca en el Área Metropolitana de Barcelona”. Vid. FONT I LLOVET, T. y GALAN GALÁN, A., “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, 2013, p. 17. Esta idea también ha sido sostenida por PAREJO ALFONSO, L., “Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia”, en *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 30, 2012, pp. 58-68.

41. A este respecto, como señala A. BOIX, “la STC 31/2010, que es la más relevante respecto de esta cuestión, al analizar las pretensiones estatutarias referidas al caso catalán, no planteó objeciones mayores a una regulación extensa siempre y cuando fuera más o menos acomodable a la manera de entender el régimen local contenido en la norma básica estatal. Con todo, la sentencia no se priva de señalar, eliminando mucha de la efectividad que podría tener este despliegue como norma capaz de crear dinámicas verdaderamente propias, que esta regulación es válida en tanto que acomodable a la del Estado, lo que abre la puerta a que cualquier cambio posterior de la misma, según en entendimiento que parece claro que está avanzando el Tribunal, pueda obligar a cambios por deseo del legislador estatal que, al parecer, sería en todo caso legislador básico y con unas restricciones atendiendo a este factor que son cada vez menores. Así, por ejemplo, la muy reciente Sentencia 104/2013, en respuesta a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra la ley 57/2003 de reforma del régimen local, ha confirmado punto por punto esta intuición, recordando que incluso allí donde pueda pretenderse que hay una interposición de un Estatuto de Autonomía, como es el caso catalán (la STC 104/2013, aunque resuelve un supuesto que tiene su origen antes de la aprobación del Estatuto catalán de 2006, es posterior a la ya mencionada STC 31/2010, que no se priva de mencionar), ésta no es tal y que el Estado, siempre y cuando actúe dentro de sus competencias, puede llevar la norma básica allí donde considere, por lo que las normas autonómicas, incluyendo el Estatuto de autonomía en su caso, deberán adaptarse, incluso aunque sea a posteriori, a esta realidad”. Vid. “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley...”, *op. cit.*, *Diario del Derecho Municipal*, lustel, diciembre de 2013.



varias disposiciones a intentar articular su texto normativo con algunas competencias autonómicas exclusivas sobre régimen local<sup>42</sup>.

Con respecto a la supuesta clarificación competencial, el sistema que se articula es sumamente complejo, y exige para su buen funcionamiento una suerte de concatenación de factores y actuaciones institucionales por parte de las diferentes Administraciones, que no está claro que pueda tener un recorrido real. La reforma del régimen local se enfrenta a una dicotomía de primera importancia: buscar la eficiencia en la gestión, con independencia de la entidad responsable, o la garantía de un autogobierno local, suficiente, aun a riesgo de consolidar pautas previsibles de insuficiencia e insostenibilidad presupuestaria. La solución no es sencilla, pero en todo caso parecería razonable que la sustitución de la cercanía (asumiendo en algunos casos disfunciones y problemas de gestión) por la eficiencia material y la suficiencia financiera tuviera que poder combinarse con una participación más activa de las entidades afectadas, que deberían gozar de capacidad de decisión y autonomía sobre las decisiones a tomar en su territorio, y no quedar a merced de una disposición legislativa superior, estatal o autonómica, puesto que aunque no tengan dinero o este sea insuficiente, siguen siendo la Administración más cercana al ciudadano, y por tanto la más consciente de los servicios públicos y de las necesidades reales de su municipio.

Así las cosas, con la Ley 27/2013 no parece fácil saber a quién debemos exigir responsabilidades por el incumplimiento o mala gestión en la prestación de los servicios públicos municipales. Las diputaciones provinciales actuales no están preparadas para llevar a cabo ese tipo de prestaciones de servicios públicos directos a los ciudadanos, y además la provincialización de servicios municipales plantea problemas nada desdeñables en el régimen jurídico del personal, bienes y recursos municipales. Las diputaciones tendrán que replantear su fisonomía institucional y sus modelos organizativos si quieren prestar eficientemente tales funciones, y algunas lo conseguirán pero otras no, porque la realidad provincial en España tampoco es ni mucho menos homogénea. El resultado en cuanto a la aplicabilidad y efectividad de la Ley será asimétrico, en función de cada tipo de entidad provincial y de la posición más o menos hegemónica y de fortaleza institucional con la que cuente la diputación entre los municipios de su provincia.

Por último, también es discutible que realmente se vaya a producir un ahorro económico, y prácticamente imposible que se alcancen los famosos 8000 millones de ahorro planteados y exigidos por la Unión Europea y que bautizaban a la Ley con el calificativo de "sostenible". Primero el ahorro se planteó como anual, luego como bianual, pasó a ser un ahorro del período 2013-2016, y finalmente, en el momento de aprobación de la Ley, se presentó como un ahorro para los años 2014-2019. ■

---

42. Sobre esta cuestión, *vid.* VELASCO CABALLERO, F., "Títulos competenciales y garantía constitucional...", *op. cit.*, pp. 78-80.