

III. Relacions intergovernamentals i entitats locals diferents del municipi

La reforma del règim local: una profunda transformació de les relacions intergovernamentals

Manuel Medina Guerrero

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Sevilla

1. **Introducció**
2. **Un nou escenari per a les relacions entre les diputacions i els municipis**
 - 2.1. La funció coordinadora dels serveis obligatoris dels municipis de menys de vint mil habitants
 - 2.2. La coordinació provincial de la "prestació unificada" dels serveis municipals
 - 2.3. La coordinació de la integració dels serveis en els casos de fusió municipal
 - 2.4. La inserció de les diputacions en el sistema de disciplina fiscal establert en la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària
 - 2.4.1. La reforma de la regulació dels plans economicofinancers de les entitats locals
 - 2.4.2. La nova competència implícita de tutela financera sobre els municipis
3. **Les relacions intermunicipals: el tractament de les mancomunitats**
4. **Les relacions entre municipis i comunitats autònomes respecte de les anomenades "competències impròpies"**
5. **La incidència de la Llei 27/2013 en les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes**

Resum

La profunda reforma del règim local escomesa en la Llei 27/2013, ha suposat una transformació radical de les relacions interadministratives al si de l'Estat autonòmic. D'una banda, atribueix a les diputacions noves funcions de lideratge, supervisió i control de l'activitat municipal, que en bona mesura serveixen per garantir el compliment de la disciplina fiscal imposada per l'Estat als municipis. D'altra banda, canalitza i condiona el lliure joc de les relacions entre les comunitats autònomes i els ens locals, reconegut en la redacció anterior de la LRBRL i en els estatuts corresponents (restricció del reconeixement de competències pròpies municipals; trasllats competencials obligatoris, etc.), fins al punt de fer dubtar seriosament de si en algun cas no s'han buidat de contingut les competències autonòmiques. Finalment, és el règim mateix de les relacions financeres entre Estat/comunitats autònomes/ens locals el que resulta afectat per la Llei 27/2013, defugint així les específiques reserves de llei orgànica establertes sobre això en la Constitució (articles 135.5 y 157.3).

Paraules clau: *autonomia local; bases del règim local; coordinació; diputació provincial; estabilitat pressupostària; finançament comunitats autònomes; municipis; relacions intergovernamentals; tutela financera.*

The reform of local law: a deep transformation of intergovernmental relationships

Abstract

The deep reform of local law embedded in Law 27/2013 has implied a radical transformation of interadministrative relationships in the field of the State of the Autonomies. On the one hand, the reform assigns to intermediate local governments (diputacions) the functions of leadership, supervision and control of the municipal activity with the aim of guaranteeing financial discipline imposed by the State on the municipalities. On the other hand, the reform canalizes and conditions the relationship between the Autonomous Communities and Local entities recognized in the former Basic State Law on Local Law and each Autonomous Community Statu-

te (limitation in the recognition of proper municipal competences; mandatory reassignments of competences, etc.). In some cases, it seems very probable that the competences of the Autonomous Communities have been violated. Finally, it is the financial relationship itself between the State/Autonomous Communities/Local entities that is at stake because of Law 27/2013 and, therefore, it could be a violation of matters reserved to Organic Laws by the Spanish Constitution (articles 135.5 and 157.3).

Keywords: local autonomy; basic state local law; coordination; intermediate local governments (*diputacions*); budget stability; financing of Autonomous Communities; municipalities; intergovernmental relationships; financial control.

1. Introducció

El passat 30 de desembre es va publicar en el BOE la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, posant així fi a un llarg i tortuós procés d'elaboració normativa, en què hi ha hagut un nombre molt elevat d'esborranys d'Avantprojecte. Encara que, molt probablement, el principal punt d'inflexió que va marcar l'esdevenir de la Llei en formació va ser el dictamen del Consell d'Estat (núm. 567/2013), datat el 26 de juny. Aquest demolidor Dictamen –l'excel·lent factura tècnica del qual no cal destacar, ja que està a la seva alçada habitual– no va fer sinó ratificar part de les vulneracions de l'autonomia local constitucionalment garantida, de les quals ja s'havia alertat des de diversos sectors.¹ El Govern, raonablement, com no podia ser de cap altra manera, va atendre bona part dels suggeriments del Consell d'Estat, i va corregir algunes de les evidents erosions d'aquesta autonomia que mantenia l'última versió de l'Avantprojecte.²

Aquesta modificació va requerir, tanmateix, per tal de mantenir en la mesura del possible les línies mestres de la reforma del Govern, la superposició –a manera de retalls– de correccions en el cos del text inicial, i es va configurar un més dens i intricat entramat de relacions entre els diversos nivells de Govern. Reformulació que no només incideix en les relacions existents entre

els mateixos governs locals i en les d'aquests amb l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que són les mateixes relacions bilaterals entre els governs central i autonòmic les que es veuen afectades per la Llei. I d'altra banda –i, potser, fins i tot més important– s'apuntala la subjecció dels municipis a les regles de disciplina fiscal imposades en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (d'ara endavant, LOEP). El nou marc normatiu, per tant, en multiplicar els punts de fricció i contacte, incrementarà les possibilitats que sorgeixin conflictes polítics entre les diverses administracions.

En poques paraules, per més que "*clarificar las competencias locales*" (preàmbul) sigui un dels objectius essencials perseguits pel Govern amb la reforma, la veritat és que la Llei fa encara més complex l'actual sistema de repartiment competencial local: no pel que fa a l'assignació de la titularitat de les competències –que en això sí que hi ha simplificació–, sinó en el que realment importa al ciutadà: qui va a exercir-les realment a la pràctica, i, en conseqüència, ha de retre comptes i s'ha de responsabilitzar de la millor o pitjor prestació dels serveis. Sota aquest prisma, i davant del que se sosté en el preàmbul, la nova LRBRL no aclareix, sinó que enterboleix el sistema competencial local; no fa llum, sinó ombres al repartiment de funcions, tasques i responsabilitats en el si de l'Estat autonòmic. Ara tindrem l'ocasió de comprovar-ho.

1. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales: primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta", en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, juny 2012. MEDINA GUERRERO, Manuel, Informe *Reforma de la Ley de Régimen Local*, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, setembre de 2013 (<http://www.centrodeestudiosandaluces.es/>). VELASCO CABALLERO, Francisco, "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2013.

2. El Projecte presentat a la Mesa del Congrés es pot consultar en *BOCCGG. Congreso de los Diputados, Serie A*, núm. 58-1, 6 de setembre de 2013.

2. Un nou escenari per a les relacions entre les diputacions i els municipis

Per precipitada que sigui la lectura que es faci de la Llei 27/2013, una impressió s'obre pas immediatament: queda reforçada substancialment la posició de la diputació o entitat equivalent al si de l'Estat autonòmic. Enfortiment que, a manera de joc de suma zero, només s'aconsegueix perquè *pari passu* es debilita la posició institucional dels municipis. I és "coordinació" la paraula màgica que, de manera recurrent, utilitza la Llei per denotar aquesta multiforme funció de lideratge i tutela dels municipis que ara s'encomana a les diputacions provincials. En les línies següents comprovarem l'enorme heterogeneïtat –i imprecisió– de les facultats i possibilitats d'actuació que es tanquen sota aquesta abstracta noció de "coordinació". Ara el que escau és assenyalar que la Llei també afecta la regulació general que de la mateixa fa el títol I de la LRBRL ("*Disposiciones Generales*") en l'article 10. D'una banda, per connectar-la amb la sempiterna LOEP (nou article 10.3); i de l'altra, i sens dubte més important, per degradar el que es concebia com una garantia al rang d'excusa absoluta: "*Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales*", dirà el nou article 10.4 LRBRL en substitució de l'anterior: "*Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales*" (article 10.3 LRBRL).

Segui quina sigui la intenció que persegueixi el legislador amb aquest nou article 10.4 LRBRL, no cal esmentar que aquest precepte no pot tenir efectes tautomàtics, i, per tant, que l'exercici de les molt diverses fórmules coordinadores que preveu la Llei únicament serà compatible amb l'autonomia local si s'acomoda a les directrius traçades sobre això en la jurisprudència constitucional.

2.1. La funció coordinadora dels serveis obligatoris dels municipis de menys de vint mil habitants

Molt probablement, la profunda revisió del sistema de serveis obligatoris municipals constituïa l'eix medullar

dels diversos esborranys d'Avantprojecte, en l'objectiu fonamental de reduir el nivell de despesa dels governs locals; reforma tan contundent, que des del principi es va apreciar que, a més d'importants dificultats d'aplicabilitat pràctica, suscitava dubtes seriosos sobre la seva constitucionalitat. Especialment problemàtica resultava la previsió que les diputacions provincials (o les institucions autonòmiques a les comunitats autònomes uniprovincials) assumirien, en relació amb els municipis de menys de 20.000 habitants, l'"*ejercicio de la competencia*" per a la prestació dels mateixos, "*cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar de los servicios*" (cost a fixar per l'Estat mitjançant real decret) "*o sea ineficiente en atención a las economías de escala*" (article 26.3).

I, en efecte, el Dictamen del Consell d'Estat sosteniria la inconstitucionalitat d'aquesta regulació amb base en la doble línia argumental ja apuntada des de diversos fòrums:³ d'una banda, la palmària fallida de l'autonomia local que suposava la "pèrdua" competencial d'aquests municipis per la sola circumstància d'incomplir determinats paràmetres econòmics, i, de l'altra, la severa erosió del sistema democràtic i representatiu que comportava el fet que aquestes competències quedessin en la pràctica a les mans d'entitats representatives de segon grau.⁴ Així és; aquesta fórmula inevitablement conduïa a la retorsió del sistema de control democràtic. El principal instrument amb què es compta per a la rendició de comptes dels càrrecs polítics resideix en les eleccions, moment en què els ciutadans aproven o desaproven la manera en què s'han gestionat els afers públics. Sembla obvi que, als municipis que s'hagin vist privats de l'exercici de les seves competències per raons financeres, les eleccions esdevindrien un mer ritual buit de contingut. Com es pot exigir responsabilitat als càrrecs municipals per una tasca prestadora de serveis que no han pogut exercir?

Aquesta conseqüència inescindible de la regulació dels serveis obligatoris dels municipis de menys de 20.000 habitants, resultava tant més cridanera i paradoxal a la vista de l'objectiu perseguit amb la mateixa, és a dir, millorar un règim competencial que "*hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales*

3. MEDINA GUERRERO, Manuel, ABC (edició de Sevilla), dijous 28 de febrer de 2003, pàg. 63.

4. Vegeu en el Dictamen el punt "a.3) Valoración del régimen de traslación de las competencias municipales a favor de la Diputación Provincial".

en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competencias propios de otras Administraciones públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos" (preàmbul). Tot això, òbviament, sense oblidar l'impacte quantitatiu que aquestes previsions estaven cridades a tenir a tot el sistema local, atesa l'estructura de la nostra planta municipal. Com va observar encertadament el Consell d'Estat, les mesures d'assumpció de competències i serveis municipals per part de les diputacions per incompliment del cost estàndard podien "potencialmente afectar a un 96,19 por 100 de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 por 100 restante (399 Municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral [...]".⁵

No ha d'estranyar, en conseqüència, que la regulació dels serveis obligatoris dels municipis de menys de vint mil habitants experimentés una transformació substancial després del dictamen del Consell d'Estat. Si en l'Avantprojecte les diputacions assumien, amb l'informe previ de la comunitat autònoma, l'exercici de les competències relacionades amb aquests serveis quan es constatés la concurrència dels supòsits esmentats (essencialment, incompliment del cost estàndard), el Projecte va reduir el seu àmbit material, però alhora va afegir complexitat al procediment d'intervenció de les diputacions, fent més dens, en conseqüència, l'entramat de relacions intergovernamentals sobre això. Així és; d'una banda, l'article 26.2 LRRL del Projecte, lluny d'estendre la possibilitat d'intervenció de les diputacions a la generalitat dels repetits serveis obligatoris, la va cenyir a un llistat seleccionat; llistat que, després

de l'ampliació produïda durant la seva tramitació al Congrés, abasta en el text aprovat definitivament els serveis següents: recollida i tractament de residus; proveïment d'aigua potable a domicili i evacuació i tractament d'aigües residuals; neteja viària; accés als nuclis de població; pavimentació de vies urbanes; enllumenat públic.⁶

I d'altra banda, i sobretot, l'article 26.2 LRRL del Projecte va modificar d'una manera substancial el sistema previst inicialment per determinar la manera de prestació d'aquests serveis. Després d'afirmar en el primer paràgraf que "será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación" dels mateixos, el següent paràgraf pretén delimitar el sentit i l'abast d'aquesta coordinació:

"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."⁷

Doncs bé, una primera lectura d'aquest paràgraf –que, no sense algun ensurt, s'ha mantingut íntegrament en el text definitiu–⁸ probablement condueixi a interpretar que el "traspàs" de la prestació dels serveis municipals a les diputacions (o la gestió compartida o altres fórmules) es pot produir obligatòriament des de l'entrada en vigor de la Llei, una vegada que el Mi-

5. Y pel que fa a Andalusia, els municipis de menys de 20.000 habitants constitueixen aproximadament el 89 % del total (772).

6. Els serveis d'evacuació i tractament d'aigües residuals i d'enllumenat públic van ser els incorporats al Projecte després del seu pas pel Congrés dels Diputats.

7. Com és obvi, la clàusula genèrica utilitzada ("u otras fórmulas") permetria incloure totes les formes de gestió indirecta dels serveis. De fet, la tendència a la privatització dels serveis va constituir un dels retrets principals que va dirigir al Projecte el portaveu del Grup parlamentari socialista, Sr. Zarrías Arévalo, durant el debat de totalitat al Ple del Congrés: "Lo que sí consiguen es [...] abrir de par en par las puertas de la gestión de los servicios públicos al sector privado". I prosseguiria més endavant: "Un establecimiento del coste estándar" –ara cost efectiu– "que simple y llanamente trata de despojar de los servicios fundamentales básicos, que no voy a reflejar aquí, a siete mil y pico ayuntamientos de nuestro país, aquellos que tienen menos de 20 000 habitantes. ¿Para qué? ¿Para gestionarlos directamente una diputación que no es una entidad prestadora de servicios? No, para prestarlos indirectamente a través de la privatización [...]" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, núm. 148, 17 d'octubre de 2013, p. 85-86).

8. Ja que en l'esmena núm. 422 presentada pel Grup parlamentari popular al Senat desapareixia l'incís "con la conformidad de los municipios afectados" (BOCCGG. Senado, núm. 276, 28 de novembre de 2013, p. 364). L'Informe de la Ponència assumiria aquesta esmena, però s'hi advertia expressament que la mateixa es corregia "respecto a su texto inicial por padecer simples errores gramaticales", és a dir, restituint aquesta referència a l'acord municipal (BOCCGG. Senado, núm. 284, 12 de desembre de 2013).

nisteri resol sobre la proposta formulada per la diputació corresponent.⁹ Això és, la *"conformidad de los municipios afectados"* a la qual al·ludeix el paràgraf es referiria exclusivament a la concreta forma de prestació del servei (alternativa a la prestació directa pel municipi mateix) que inexcusablement la diputació ha de proposar al Ministeri per tal de reduir-ne el cost efectiu. Sota aquest prisma, per dir-ho amb altres termes, la nova regulació establiria com a regla general la "pèrdua" del lliure exercici competencial per part de l'ens titular de la competència. I així sembla corroborar-ho el tercer paràgraf del reformat article 26.2 LRBRL:

*"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."*¹⁰

Així doncs, d'acord amb aquesta línia interpretativa, enfront de la regla de trobar obligatòriament una fórmula alternativa, el manteniment de la prestació directa d'aquests serveis per part dels municipis es concep com un supòsit purament excepcional –o, si es prefereix, residual–, en sotmetre's a l'exigència (de difícil compliment) de persuadir que estan en condicions de prestar-los a un cost menor. El ja vigent article 26.2 LRBRL així interpretat, com succeïa amb l'Avantprojecte revisat en el Dictamen del Consell d'Estat, segueix en substància fent dependre d'un paràmetre econòmic (en aquesta ocasió, el cost efectiu) la prestació dels serveis municipals.

Per això, davant d'aquesta lectura de l'article 26.2 LRBRL –que amb prou feines pal·lia la palmària vulneració de l'autonomia local apreciada pel Consell d'Estat respecte de l'Avantprojecte, atès el paper irrellevant que s'atribueix a la decisió dels municipis–, caldria plantejar-se si la seva literalitat "suporta" una interpretació conforme a la Constitució que permeti eludir la fallida de l'autonomia local. En aquest sentit, res no s'oposa a entendre que l'anuència dels municipis afectats és una condició *sine qua non* perquè les diputacions puguin proposar al Ministeri d'Hisenda la manera alternativa

de prestació del servei; de manera que la coordinació, si bé ha de ser impulsada obligatòriament per les diputacions, no es perfeccionaria ja imperativament *ope legis* en cas de rebuig dels titulars de la competència. Senzillament, sense l'acord municipal no seria possible prosseguir amb el procés que condueix a la *materialització* de la coordinació dels serveis en el marc de l'article 26.2 LRBRL; només interpretat així, en conservar per tant els governs municipals la capacitat decisòria essencial sobre l'acompliment de les seves competències, no es podria apreciar en aquest punt cap fallida de l'autonomia local constitucionalment garantida.

D'altra banda, l'apreciació que el desenvolupament d'aquesta tasca coordinadora de les diputacions queda en realitat subjecte a la "condició suspensiva" que ho acceptin prèviament els municipis concernits, és una conclusió que confirma el mateix article 36 LRBRL, l'objectiu del qual és precisament delimitar l'esfera competencial provincial. El dit precepte no fa cap referència a aquesta singular facultat de coordinació ex article 26.2 LRBRL únicament aplicable als municipis de menys de vint mil habitants, però sí que s'hi identifica expressament l'altra potestat coordinadora que –com hi analitzarem més endavant– s'ha d'entendre immediatament i incondicionalment exercitable per les diputacions, a saber, la nova competència de coordinació de l'article 116 bis [article 36.1 e)]. Així doncs, enfront del caràcter imperatiu de la coordinació que regula l'article 116 bis, que es projecta en conseqüència com a veritable competència provincial en el llistat de l'article 36.1 LRBRL, la coordinació dels serveis obligatoris dels municipis amb una població inferior a vint mil habitants pressuposa i exigeix l'anuència d'aquests. El caràcter voluntari d'aquesta via de "coordinació" provincial es veu recolzat, d'alguna manera, per l'article 36.1 h); un precepte l'explicitada raó de ser del qual, igual que l'article 26.2 LRBRL, resideix en la reducció del cost efectiu dels serveis municipals: després d'atribuir a l'ens provincial la competència per efectuar *"el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia"*, afegeix a continuació que *"cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o presta-*

9. El Ministeri sembla disposar d'un cert marge de maniobra al respecte, tenint en compte que la seva decisió només apareix orientada per l'objectiu de reduir els costos efectius dels serveis.

10. Tot i que amb tenor literal diferent, el text definitiu manté el mateix abast i significat substantius que el paràgraf corresponent del Projecte: *"Cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe, a petición del municipio, que este puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios."*

dos por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes”.

I, en fi, aquesta seria igualment la posició mantinguda en termes inequívocs per (permeteu-me l'expressió) l'“intèrpret autèntic” de la norma en qüestió, és a dir, el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, Sr. Montoro Romero, qui en el debat de totalitat celebrat al Ple del Congrés va afirmar: *“De esta manera, con la conformidad de los municipios afectados –siempre con la conformidad de los municipios afectados–, respetando con ello su autonomía, las diputaciones podrán asumir determinados servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas [...]”*¹¹

Diguem-ho ja dretament: segons aquesta lectura d'acord amb la Constitució de l'article 26.2 LRBRL, sota el vestit d'una fórmula pretesament coordinadora, aquest no tancaria sinó un mecanisme més pròpiament cooperatiu, en dependre la seva projecció pràctica de l'aquiescència de l'ens “coordinat”.

Ara bé, importa subratllar que, tot partint d'aquesta interpretació conforme a la Constitució, una vegada que el municipi ha donat el plàcet a la intervenció provincial perd la seva capacitat decisòria: la voluntat municipal de *recuperar* la prestació del servei no opera com a condició resolutòria de la fórmula de coordinació, decidida en última instància pel Ministeri d'Hisenda. I aquesta no és una qüestió menor: una condició, al meu entendre, imprescindible per no erosionar l'autonomia municipal, és la reversibilitat de l'assumpció de l'exercici competencial per part de l'Administració superior. Seria senzillament una burla seguir parlant de “competència pròpia” municipal, és a dir, exercida *“en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”* (article 7.2 LRBRL), en relació amb aquella l'exercici de la qual s'assigni amb vocació de permanència a una altra Administració (o que se n'imposi permanentment al seu titular una determinada forma de gestió). És impossible parlar de “competència

pròpia” quan es despulla per sempre l'ens en qüestió del seu lliure exercici material, i només se li reserva la “nua” titularitat de la competència. Sota aquest prisma, segueixen planejant ombres d'inconstitucionalitat sobre l'article 26.2 LRBRL, ja que només si el municipi aconsegueix persuadir la diputació (o, s'ha d'entendre, la comunitat autònoma uniprovincial) que està en condicions de realitzar la prestació del servei a un cost efectiu menor, la podrà tornar a assumir. Certament, és difícil conciliar aquest material “dret de vet” de l'Administració superior per a la restitució de la integritat competencial amb la garantia constitucional de l'autonomia municipal.

Però el ple encaix constitucional de l'article 26.2 LRBRL també resulta controvertit per altres motius. Així, ens hi hem d'adonar que la presència autonòmica en aquest procés es redueix a l'emissió d'un informe (no vinculant), que, a més, se ceneix a les comunitats autònomes que tinguin la competència de tutela financera sobre els ens locals (segon paràgraf de l'article 26.2 LRBRL). Cal qüestionar-s'hi si aquesta modesta participació autonòmica (senzillament inexistent per a algunes d'aquelles) no comprimeix massa el mínim marge de maniobra que, segons constant jurisprudència constitucional, el legislador estatal ha de reconèixer a les comunitats autònomes, perquè puguin desplegar la seva competència de desenvolupament normatiu de les bases.

Acabem ja amb aquest apartat fent una breu referència a les implicacions financeres d'aquest mecanisme coordinador. En el cas que el Ministeri d'Hisenda confirmi la proposta d'assumpció de la prestació del servei per part de la diputació, l'últim paràgraf de l'article 26.2 LRBRL lliga importants conseqüències econòmiques per a les arques dels ajuntaments afectats, és a dir, que aquella *“repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso”*, i *“si estos servicios estuvieran financiados por tasas [...] será a esta [diputación] a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”* (tercer paràgraf de l'article 26.2 LRBRL).¹²

11. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, núm. 148, 17 d'octubre de 2013, p. 66-67.

12. En relació amb les taxes, ja el Projecte va esmenar la deficiència tècnica en la qual incorria l'Avantprojecte, atès que atribuïa a les diputacions *“la titularidad de la competencia y el ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las Ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas”*. Ja que, com va criticar immediatament un sector de la doctrina, és jurisprudència assentada del Tribunal Constitucional que la capacitat per establir taxes està vinculada amb l'ostentació de la titularitat de la competència sobre la matèria objecte de tributació (MEDINA GUERRERO, Manuel, Informe *Reforma de la Ley de Régimen Local*, FCEA, cit.).

2.2. La coordinació provincial de la “prestació unificada” dels serveis municipals

La Llei 27/2013 suma a la genèrica competència provincial que conté l'article 36.1 c) LRBRL¹³ l'incís següent: “y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial”.

Fa així la seva entrada un nou concepte, el de “prestació unificada”, i una nova competència provincial de “fomento o, en su caso, coordinación”, l'abast de la qual dista molt d'estar aclarit en el text legislatiu. Entre d'altres raons, perquè el lector pot veure's temptat a interpretar la tasca coordinadora de l'article 26.2 LRBRL d'acord amb aquesta nova competència, resultant de la combinació d'ambdós preceptes una lectura expansiva del radi d'acció provincial. Des d'aquesta perspectiva errònia, les previsions dels articles 26.2 i 36.1 c) LRBRL versarien sobre la mateixa tècnica d'intervenció a l'esfera municipal, o, si més no, sobre dues fórmules d'intervenció substancialment idèntiques. No hi és això, tanmateix, en la Llei: les dues vies de penetració en l'àmbit competencial municipal tenen els seus respectius trets conformadors, i, en conseqüència, presenten una substantivitat pròpia. Per comprovar això, aturem-nos breument en l'anàlisi de l'abast de la competència ex article 36.1 c) LRBRL, la qual cosa requereix –per la crida mateixa del precepte– acudir a l'article 36.2 a) LRBRL, relatiu al pla provincial de cooperació a les obres i als serveis de competència municipal. I les principals novetats que incorpora la Llei 27/2013 respecte de la regulació actual del pla en la LRBRL són les següents:

a) En relació amb els criteris de distribució dels fons, s'exigeix ara que, entre els mateixos, “estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”.

b) S'hi afegeix el següent com a contingut obligatori dels plans: “Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.”

mulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.”

c) La tradicional referència al fet que l'Estat i les comunitats autònomes poden subjectar a condicions les seves subvencions es completa amb el següent: “tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”¹⁴.

Deia abans que l'interpret, després de la lectura de l'article 36 LRBRL, es podria veure inclinat a concloure que hi ha una certa identitat comuna entre aquesta “coordinación de la prestación unificada” i la coordinació ex article 26.2 LRBRL, ja que al cap i a la fi tots dos preceptes apunten a un mateix objectiu final: la reducció dels costos efectius dels serveis. Però que l'última ràtio dels preceptes sigui la mateixa no pot conduir a l'equívoc d'entendre que ens trobem davant dues fórmules idèntiques i intercanviables.

En primer lloc, per l'òbvia constatació que els municipis destinataris de les dues normes no coincideixen: si l'últim precepte esmentat s'aplica només als municipis de menys de vint mil habitants, l'article 36 LRBRL es dirigeix a la generalitat dels municipis del respectiu àmbit territorial de cada província.

D'altra banda, tampoc no hi ha una equiparació plena dels àmbits materials sobre els quals es projecten aquests preceptes: si el primer se circumscriu estrictament a certs serveis obligatoris, el segon s'estén al conjunt dels serveis sense excepció, per més que –com recorda l'article 26.3 LRBRL– l'assistència que preveu l'article 36 LRBRL “se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”.

En tercer terme, per la no menys evident consideració que l'horitzó temporal de les dues vies també difereix: enfront del caràcter anual del pla, la tasca coordinadora ex article 26 LRBRL té en principi una vigència indeterminada: únicament finalitzarà en el cas molt improbable que el municipi pugui persuadir la diputació del fet que pot prestar el servei a un cost efectiu menor que el de la forma de gestió decidida pel Ministeri d'Hisenda en última instància.

I finalment, i no menys important, perquè, a diferència del que passa en el marc de l'article 26 LRBRL

13. “La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”.

14. D'acord amb el primer apartat de l'article 116 ter LRBRL: “Todas las entidades locales calcularán antes del 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, correspondiente al ejercicio anterior.” Serà una Ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques la que desenvolupi els criteris de càlcul del dit cost (segon apartat de l'article 116 ter LRBRL).

en relació amb el supòsit de prestació del servei per la diputació, en què s'imposen certes obligacions financeres als municipis afectats, quan es tracta de les fórmules de "prestación unificada o supramunicipal" a què al·ludeix l'article 36.2 a) LRRL no es preveu cap imposició d'aquesta índole que pugui afectar les arques municipals. Només voluntàriament, en el curs de l'elaboració del corresponent pla provincial, es podrà convenir que les aportacions municipals al mateix incloguin mitjans destinats específicament a aquestes fórmules de prestació unificada. Sigui com sigui, no s'ha de deixar de banda que la diputació disposa ara d'un eficaç instrument per "estimular" la col·laboració financera municipal: l'exigència que, entre els criteris de distribució dels fons, s'inclogui "el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios".

En resum, aquesta "coordinación de la prestación unificada de servicios" constitueix una fórmula diferent, complementària, de la tasca coordinadora provincial que dissenya l'article 26.2 LRRL.

2.3. La coordinació de la integració dels serveis en els casos de fusió municipal

La reforma del tractament de les fusions municipals constitueix una altra de les novetats importants de la Llei en comparació amb els diversos esborranys d'Avantprojecte que la van precedir. Absència que, des del principi, va resultar cridanera a la vista de la raó essencial que va impulsar aquesta modificació del règim local: la reducció estructural de la seva despesa. En efecte, en l'origen últim d'aquesta iniciativa legislativa està, sobretot, la necessitat de retallar de manera immediata el volum de despesa atribuïble als governs locals. En una fase caracteritzada per l'enfonsament en picat dels ingressos municipals, i amb independència que també s'incrementés la pressió fiscal, s'ha considerat que és fonamentalment mitjançant la reducció de la despesa com es pot assegurar que el nivell local compleixi amb els seus límits de dèficit pressupostari i d'endeutament, assegurant així la seva sostenibilitat financera. De fet, el compromís assumit inicialment per Espanya davant Brussel·les en el *Programa d'Estabilitat 2012-2015* xifrava en 3.500 milions d'euros el potencial d'estalvi a obtenir el 2013 per les reformes

normatives previstes en matèria d'Administració local (assenyaladament per la supressió de les *competències impròpies*). Quantia que ascendeix a 8.000 milions d'euros d'estalvi, en el període 2014-2015, segons la versió del *Programa Nacional de Reformes* datada el 26 d'abril de 2013.

Com aconseguir aquesta reducció estructural de la despesa local? Com a ningú no se li oculta, i així es posa de manifest en les pràctiques reformistes seguides a d'altres països, dues són les fórmules més contundents i directes per aconseguir aquest objectiu: o bé s'opera en el nombre de les entitats locals, aturant una pretesament excessiva fragmentació del mapa municipal,¹⁵ o bé s'actua en les necessitats de despesa locals retallant els serveis que han de prestar als seus veïns. Doncs bé, en ambdues línies d'actuació el Govern central pretenia actuar segons les previsions de l'*Actualització del Programa de Estabilitat del Reino de España 2012-2015*. Pel que fa a "la racionalización en el número de Entidades locales", el Programa apuntava inequívocament a la supressió de municipis petits: "El Plan contempla líneas de trabajo como la agrupación de municipios, definidos por tramos de población, de modo que solo tuvieran la consideración de municipios los que alcanzaran un determinado umbral de población" (p. 42). I d'acord amb aquestes previsions, el *Programa Nacional de Reformes 2012* insistiria en la "racionalización del número de Ayuntamientos", procedint a l'"agrupación de municipios en función de la población". No obstant això, el *Programa Nacional de Reformes 2013*, la remissió del qual a la Unió Europea es va acordar en el Consell de Ministres del 26 d'abril del dit any, semblava defugir completament aquesta qüestió. Oblit que, en principi, no pot sorprendre en excés a la vista de la reticència del Govern a introduir en els nombrosos esborranys d'avantprojecte cap canvi en la succinta regulació que feia de la matèria l'article 13 LRRL.

I és improbable que aquesta resistència inicial a modificar el règim per afavorir les fusions municipals obeís a raons d'índole competencial. És cert que en l'últim procés de reformes estatutàries l'"organització territorial" es concep com una genuïna competència exclusiva de determinades comunitats autònomes, que inclou "la modificación y la supresión de las entidades" que les configuren (així, per exemple, articles 151 EAC i 59

15. Vegeu SANZ LARRUGA, FRANCISCO JAVIER, "Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios", en *La planta del Gobierno local*, Fundació Democràcia i Govern Local/AEPDA, Madrid, 2013, p. 128-129.

EAAnd),¹⁶ però no és menys cert que aquesta va ser una altra atribució competencial “exclusiva” que va quedar absolutament desmantellada en la STC 31/2010, en resoldre que res no impedeix “*la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE*” (FJ 94). Però que l'Estat seguia disposant d'un espai de llibertat de configuració política per operar en aquest terreny seria oportunament recordat en la STC 103/2013, de 25 d'abril, i a més d'una manera molt generosa. Posada en qüestió per la comunitat autònoma recurrent –en virtut d'aquesta competència “exclusiva”– la facultat de l'Estat per adoptar mesures destinades a propiciar la fusió municipal, la resposta del Tribunal Constitucional va ser categòrica en trobar de plena aplicació la doctrina ja assentada en la STC 214/1989 (FJ 9): “*forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común [...] Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podría haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMGL*” [FJ 5 B]).

Així doncs, com es desprèn inequívocament d'aquest passatge, el tradicional reconeixement a favor de les comunitats autònomes d'un ample espai de llibertat en la matèria, no és sinó una de les múltiples decisions que legítimament pot adoptar el legislador bàsic. Després d'aquesta resolució, i amb independèn-

cia de la valoració que pugui merèixer aquesta línia doctrinal,¹⁷ quedava expedida la via per a una profunda reforma de l'article 13 LRBRL. I la Llei 27/ 2013 no ha desaprofitat l'ocasió. Al costat d'altres modificacions de menor abast,¹⁸ la principal novetat rau en què la genèrica capacitat que reconeixia a l'Estat al respecte l'article 13.3 LRBRL es completa amb un llistat d'específiques mesures d'estímul i de foment de les fusions municipals, primordialment de naturalesa financera (nou apartat quart de l'article 13 LRBRL). Però, sobretot, el que a nosaltres interessa destacar és que, de nou, a les diputacions es confia un paper estel·lar en aquests processos de fusió: “*Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión*” (article 13.5 LRBRL). Centralitat provincial que es reiterarà en la Llei en regular els plans economicofinancers –que analitzarem immediatament a continuació–, en atribuir expressament a les diputacions la coordinació de les mesures contingudes en els mateixos, “*incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado*” (tercer apartat de l'article 116 bis LRBRL).

2.4. La inserció de les diputacions en el sistema de disciplina fiscal establert en la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària

2.4.1. La reforma de la regulació dels plans economicofinancers de les entitats locals

Alguna presència rellevant en aquest àmbit s'havia reconegut ja a les diputacions en algun dels nombrosos avantprojectes. Així, en la versió de 18 de febrer de 2013, s'hi preveia la possible intervenció temporal dels municipis de menys de 5000 habitants que, tenint “*en vigor un plan económico-financiero*”, incorreguessin en algun dels diversos supòsits esmentats en l'apartat primer de l'article 61 bis d'aquest Avantprojecte, entre

16. NARANJO DE LA CRUZ, Rafael, “Comentario al art. 59”, en CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 19-21.

17. Per a una concepció més àmplia de les competències autonòmiques sobre organització territorial, vegeu VELASCO CABALLERO, FRANCISCO i VIVER I PI-SUNYER, Carles, “Competencias para la reforma de la planta local”, en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, juny de 2012.

18. Exigir un informe de l'Administració que exerceixi la tutela financera per als supòsits de creació, supressió i alteració dels termes municipals (article 13.1); i condicionar la creació de nous municipis als nuclis de població d'almenys 5.000 habitants que, a més, resultin financerament sostenibles (article 13.2).

els quals s'inclouïa l'incompliment de determinades obligacions previstes en la LOEP. I s'hi atribuïa a les diputacions la competència per declarar aquesta intervenció temporal, un cop l'interventor del municipi o l'òrgan que exercís la tutela financera posés en coneixement seu la concurrència del que preveia l'apartat primer (article 61 bis.2). I en virtut d'aquesta intervenció, la diputació passava a ser la competent per executar el pla economicofinancer i se la facultava per exercir totes les competències del municipi necessàries per dur-lo a efecte, inclosa la capacitat de donar instruccions al personal al seu servei (apartat tercer de l'article 61 bis). La cessació de la intervenció només es preveia en cas de restitució de la disciplina fiscal vulnerada, és a dir, quan el municipi complís els objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic així com la regla de despesa imposats per la LOEP (apartat 4 de l'article 61 bis). Però aquest duríssim règim se suprimiria ja en la versió de l'Avantprojecte de 24 de maig, de manera que, pel que fa a la intervenció de municipis, únicament es retocava l'article 61 per indicar que aquests podien ser intervinguts abans que es procedís a la dissolució que es pot acordar en virtut de l'article 26.3 LOEP.

La substancial reordenació del paper de les diputacions assumida en el Projecte remès a la Mesa del Congrés, en seguir alguns dels suggeriments del contundent Dictamen del Consell d'Estat, ha portat amb si també una modificació d'abast en aquesta esfera. La nova regulació, que sens dubte suavitzava i mitiga les severes intrusions en l'autonomia municipal dels avantprojectes, aprofundeix i reforça, tanmateix, la subjecció dels municipis a les restriccions de dèficit públic, deute i despesa imposades per la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària, i converteix en certa manera les diputacions en el *guardià* del compliment d'aquesta disciplina fiscal. Però anem per parts.

Que la Llei 27/2013 reafirma i subjecta més estrictament els municipis a aquesta disciplina fiscal, és una apreciació que sorgeix després de la sola lectura superficial del nou article 116 bis LRBRL ("*Contenido y seguimiento del plan económico-financiero*"). Com és sabut, entre les "mesures correctives" incloses en el sistema d'estabilitat pressupostària, s'hi preveu que les administracions que incompleixin els límits de dèficit, deute o la regla de despesa hauran d'elaborar un pla

economicofinancer destinat a esmenar les deficiències en el termini d'un any (article 21.1 LOEP).¹⁹ I, a fi d'assegurar aquest objectiu, l'article 21.2 LOEP precisa el contingut obligatori dels mateixos: causes de l'incompliment; previsions d'ingressos i despeses; descripció, quantificació i el calendari d'aplicació de les mesures incloses en el pla; les previsions de les variables econòmiques i pressupostàries de les que parteix el pla; i, finalment, una anàlisi de sensibilitat considerant escenaris econòmics alternatius.

Doncs bé, el nou article 116 bis LRBRL escomet, per als municipis, una nova regulació d'aquests plans economicofinancers, la transcendència de la qual fàcilment pot ser infravalorada. Després de "reescriure" en l'apartat primer el primer apartat de l'article 21.1 LOEP per cenyir l'àmbit dels seus destinataris als governs locals, l'article 116 bis LRBRL innova substancialment el contingut que s'exigirà als plans municipals. Ja que, com estableix el segon apartat, addicionalment al que preveu l'article 21 LOEP, ara aquests plans, a més, hauran d'incloure les mesures següents:

- a) Supressió de les competències que s'exerceixin que no siguin pròpies o delegades (és a dir, eliminació de les anomenades "competències impròpies", sobre les quals haurem de tornar més endavant).
- b) Gestió integrada o coordinada dels serveis obligatoris que presta l'entitat local, per reduir els costos.
- c) Increment d'ingressos per finançar els serveis obligatoris que presta l'entitat local.
- d) Racionalització organitzativa.
- e) Supressió d'entitats d'àmbit territorial inferior al municipi.
- f) Una proposta de fusió amb un municipi confrontant de la mateixa província.

Es tracta, com és palmari, d'un llistat gairebé exhaustiu de decisions que s'obliga els municipis a incorporar en els respectius plans economicofinancers. Un arsenal de mesures l'examen conjunt de les quals excedeix de molt la finalitat d'aquest treball, de manera que només anem ara a ocupar-nos de la que, potser, presenti més dificultat de delimitació dogmàtica; però el lector ho haurà ja endevinat: la "*gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios*". Novament apareix un concepte que evoca tant la coordinació de determinats serveis obligatoris dels municipis de menys

19. Per a més detalls, vegeu MEDINA GUERRERO, Manuel, "El Estado Autonomico en tiempos de disciplina fiscal", *REDC*, núm. 98, 2013, p. 138 i seg. Així mateix, CARRASCO DURÁN, Manuel, "Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas", *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 18, 2013.

de vint mil habitants com la coordinació de la prestació unificada dels serveis ex article 36 LRBRL. I novament ens trobem amb una fórmula que té substantivitat pròpia: el seu àmbit material és més ampli que el de la primera, ja que no es limita a un espectre determinat de municipis, però és més reduït que el de la segona, ja que se cenyeix als serveis obligatoris. Però, sigui quin sigui l'àmbit material al qual es projecti, en què consisteix aquesta "gestión integrada o coordinada" que el municipi ha de portar al seu pla economicofinancer? Afortunadament, la interpretació sistemàtica de la Llei 27/2013 ens auxilia ara: la nova disposició addicional quinzena que es pretén incorporar a la LHL, la rúbrica de la qual és precisament "Gestión integrada o coordinada de servicios", diu així: "Cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto al coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se incrementará en 0,04". Amb independència dels efectes benèfics que, després de l'acreditació de la diputació, pugui comportar la gestió integrada en virtut d'aquesta disposició,²⁰ el que el precepte revela en termes inequívocs és que aquesta modalitat de gestió es circumscriu a l'actuació concertada i voluntària dels municipis.

No volem dir amb això que la presència de les diputacions sigui nul·la pel que fa a aquesta "gestión integrada o coordinada". Ja que, i això és summent important, la Llei 27/2013 no només endureix el règim inicialment previst per la LOEP respecte dels plans economicofinancers municipals, sinó que associa les diputacions atribuint-hi un paper actiu en l'entramat institucional en matèria de disciplina fiscal. Nova presència de les diputacions en el sistema d'estabilitat pressupostària fixat en la Llei orgànica 2/2012 que, òbviament, es fa singularment intensa en el cas que les mesures tinguin una dimensió supramunicipal: "La Diputación o entidad equivalente" –estableix el tercer apartat de l'article 116 bis LRBRL– "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." I, segons sembla, és precisament aquesta funció supramunicipal la que es porta ara al llistat de competències pròpies provincials de la LRBRL: "El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el art. 116 bis" [article 36.1 e)].

Però tornant de nou a l'anàlisi general del segon apartat de l'article 116 bis LRBRL, recordem que, en cas d'incompliment de la disciplina fiscal, el municipi infractor ha d'incloure en el seu corresponent pla economicofinancer –i, per tant, es compromet a portar a efecte– totes i cadascuna de les mesures esmentades, tenint en compte que el tenor literal de la disposició no permet interpretar que el municipi només està obligat a adoptar la/es que sigui/n necessària/es per reparar la disciplina fiscal vulnerada. Concebuda en aquests termes, la disposició resulta de més que dubtosa constitucionalitat, pel fet de restringir de manera absolutament desproporcionada l'autonomia local constitucionalment garantida.

L'enduriment, en termes de pèrdua o erosió d'autonomia, que comporta el precepte respecte del seu "anterior" –l'article 21.2 LOEP–, salta a la vista: mentre que aquest últim deixa un ampli marge de maniobra a l'Administració incomplidora per fixar els "mitjans" o les "vies" a través dels quals es corregirà l'excés de dèficit, d'endeutament o de despesa, l'article 116 bis.2 LRBRL comprimeix –gairebé fins anul·lar-lo– l'espai de lliure decisió dels governs locals.

D'altra banda, més enllà dels dubtes que en punt a la vulneració de l'autonomia local pugui suscitar aquesta disposició, és més que qüestionable la mateixa des del punt de vista de la regulació de les fonts del dret. Malgrat que el nou contingut obligatori per a les entitats locals dels plans economicofinancers es pretengui presentar com un mer complement del contingut fixat per la LOEP ("Adicionalmente [...]"), és evident que constitueix un nou règim incompatible amb aquest, que afecta, a més, el contingut essencial d'aquests plans, és a dir, identificar les concretes mesures que l'Administració incomplidora es compromet a adoptar

20. Conseqüències benèfiques per als concrets municipis "integrados o coordinados", però negatives per als altres. Com va motivar el Grup parlamentari socialista en l'esmena núm. 455, que propugnava la supressió de la disposició: "el incentivo previsto en caso de gestión integrada o coordinada de servicios supone un decremento de la financiación del resto de entes locales" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A núm. 58-2, 30 d'octubre de 2013, p. 311).

per corregir les desviacions en matèria de dèficit, deute i/o regla de despesa.²¹ I, com hem vist, sobre això la decisió política incorporada a la Llei 27/2013 és radicalment diferent de l'existent en l'article 21 LOEP: si en aquest –en lògica correspondència amb el necessari respecte a les autonomies territorials constitucionalment protegides– s'opta per deixar un apreciable marge de maniobra política, el nou article 116 bis LRBRL aferra la mà de la corresponent entitat local per guiar-la per les concretes vies a seguir en la confecció del pla (supressió de competències impròpies, increment d'ingressos, racionalització organitzativa, etc.). Resulta inqüestionable que, pel que fa a l'al·ludit contingut essencial dels plans, la LOEP ha esdevingut lletra morta per als governs locals, atès que el seu obligat punt de referència s'haurà traslladat a la Llei de bases del règim local. Per tal de dir-ho sense circumloquis: respecte dels governs locals, la Llei 27/2013 suposa materialment la reforma de l'article 21.2 LOEP.

Passa, tanmateix, que, entre altres objectius, amb la reforma de l'article 135 CE el constituent constituït ha volgut establir una àmplia reserva de llei orgànica en matèria de disciplina fiscal;²² i, sobretot, el que passa és que les Corts Generals han volgut estendre la consideració de llei orgànica a la totalitat de la Llei orgànica 2/2012, ja que, segons estableix la disposició final primera –precisament destinada a identificar el “títol competencial” en què l'Estat fonamenta el seu dictat–, la mateixa “se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”. La resta és ben coneguda i no necessita molt aclariment: d'acord amb la doctrina de l'“efecte de congelació del rang” que el Tribunal Constitucional va elaborar ja en una de les seves primeres decisions sobre l'article 81 CE, tots els operadors jurídics –incloses les Corts mateixes–, i fins que el Tribunal Constitucional mateix no digui el contrari, hauran de donar tractament de llei orgànica al conjunt de preceptes aprovats amb aquest caràcter, tot i que s'entengui que els mateixos en realitat no afecten genuïnes matèries reservades per la Constitució a aquesta font del dret. La modificació dels plans economicofinancers

exigeix, doncs, indiscutiblement, l'aprovació d'una llei orgànica.

2.4.2. La nova competència implícita de tutela financera sobre els municipis

Però no és solament per aquí –la fixació del contingut necessari dels plans economicofinancers– per on s'afecta, innovant-lo, el règim traçat pel legislador orgànic. També en la fase de supervisió es detecten canvis apreciables. D'acord amb l'article 23.4 LOEP, correspon a les comunitats autònomes que tinguin la competència sobre tutela financera dels ens locals aprovar i fer el seguiment dels repetits plans (o a l'Estat, en cas contrari), de manera que aquestes són les facultades per realitzar semestralment els informes de seguiment sobre l'aplicació de les mesures previstes en els mateixos (article 24.4 LOEP). L'etapa de control o seguiment del compliment dels plans es configura, doncs, en la LOEP com una competència exclusiva de la comunitat autònoma corresponent. En la Llei 27/2013, per contra, passa a ser una tasca compartida entre aquesta i les diputacions: “*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 económico-financieros*” (apartat tercer de l'article 116 bis LRBRL).

En conseqüència, mentre que en el disseny de la LOEP l'aprovació i el seguiment dels plans economicofinancers dels municipis és una tasca assignada en exclusiva a les comunitats autònomes competents en matèria de tutela financera, la reformada LRBRL trenca aquesta relació bilateral per donar entrada a un tercer integrant: la institució provincial.

Això també planteja alguns dubtes de caràcter jurídic. Amb independència que sobre aquest tema també planegi la sospita d'una reforma tàcita de la Llei orgànica, caldria qüestionar-se si la competència de l'Estat,

21. Ja en l'originari marc normatiu regulador de l'estabilitat pressupostària els plans economicofinancers s'erigeixen en la veritable clau de volta del sistema, en configurar-se com l'instrument on s'han de reflectir les polítiques de despeses i ingressos a les quals es comprometen les administracions incomplidores a fi de corregir els desequilibris detectats (vegeu GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario, “Los presupuestos generales del Estado ante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria” i “Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, p. 96-97 i 110-113). Incidir en el contingut d'aquests plans equival, certament, a tocar el *nucli dur* del sencer sistema de disciplina fiscal.

22. Sobre la reforma es pot consultar MEDINA GUERRERO, Manuel, “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

ex article 149.1.18 CE, li permet vorejar o alterar el règim competencial de les comunitats autònomes que han assumit la tutela financera de les entitats locals. És cert que la jurisprudència constitucional ha reconegut que altres títols competencials de l'Estat (l'al·ludit, però també el 149.1.11, etc.) li permeten operar en aquesta esfera,²³ i així es va confirmar expressament en matèria d'estabilitat pressupostària en la STC 134/2011 (FJ 15-17). Però no és menys cert que aquestes referències jurisprudencials es van construir en supòsits en què era la mateixa Administració General de l'Estat la que s'incorporava en aquesta relació en principi bilateral o assumia alguna funció al respecte, quedant per tant imprejutjat un cas com el present en què és el mateix nivell de Govern objecte de tutela el que se suma a la tasca de control.

3. Les relacions intermunicipals: el tractament de les mancomunitats

Aquesta era una altra de les qüestions el tractament de les quals per part de l'Avantprojecte plantejava seriosos dubtes sobre la seva adequació al bloc de la constitucionalitat, atès el fort grau d'"interiorització" autonòmica que tenen les entitats locals no necessàries, segons constant jurisprudència constitucional [STC 214/1989, FJ 3 i 4; i més recentment STC 103/2013, FJ 5 A), i 143/2013, FJ 4]. A la vista d'aquesta assentada línia jurisprudencial, semblava més que probable la inconstitucionalitat d'algunes mesures previstes en l'Avantprojecte, com ara la prohibició de crear mancomunitats als municipis de menys de 20.000 habitants que perdessin competències en el marc de l'article 26.3 (article 44.6), o la dissolució obligatòria de les mancomunitats la prestació de serveis de les quals es desvetllés inadequada després de l'avaluació dels mateixos (disposició addicional onzena, primer apartat). I així ho confirmaria el Dictamen del Consell d'Estat: senzillament, "*la regulación de los requisitos relativos*

a la creación y extinción de estas entidades –y aun la correspondiente a la atribución de competencias– es capa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado”.²⁴

El text legislatiu definitivament aprovat, conseqüentment, ha renunciat a mantenir aquestes mesures, resultant per tant escassament innovador en aquest àmbit. Si n'exceptuem, és clar, la ja coneguda capacitat que tenen les diputacions de proposar que determinats serveis obligatoris dels municipis de menys de vint mil habitants passin a ser gestionats a través de mancomunitats (article 26.2).

4. Les relacions entre municipis i comunitats autònomes respecte de les anomenades "competències impròpies"

En comparació amb els diferents esborranys de l'Avantprojecte, la Llei 27/2013 ha comportat una millora tècnica en el tractament del que –des de fa anys– s'ha anomenat "competències impròpies". Millora que comença precisament renunciant al propi concepte –escassament perfilat jurídicament–,²⁵ però que es projecta sobretot en la simplificació i l'aclariment dels supòsits en què legítimament els municipis podran emprendre el seu exercici. Si en les versions anteriors de l'article 7.4 LRBRL de l'Avantprojecte era factible exercitar-les quan concorreguessin tres circumstàncies ("*no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantiza la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias*", respectant en tot cas les exigències derivades de la LOEP), en el text definitivament aprovat els supòsits se subsumeixen en dues categories:

1a) "*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*", i

23. Sobre l'abast de la competència autonòmica de tutela financera dels ens locals, vegeu MEDINA GUERRERO, Manuel, "Comentario al artículo 192", en CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 28-30.

24. Vegeu el punt "b.1) *El régimen aplicable a las mancomunidades y a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio*".

25. Vegeu sobretot ALMEIDA CERREDA, Marcos, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", en *La planta del Gobierno local*, Fundació Democràcia i Govern Local/AEPDA, Madrid, 2013, p. 72-73; GALÁN GALÁN, Alfredo, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2012; VELASCO CABALLERO, Francisco, "Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal 2011*, IDLUAM, Madrid, 2012.

2a) *“no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”*.

En realitat, en aquest concret aspecte no hi ha diferències substantives entre el ja vigent article 7.4 LRBRL i els seus precedents de l'Avantprojecte. En tots els casos, la possibilitat d'assumir competències diferents de les pròpies o les atribuïdes per delegació se circumscriu als requisits que es respectin els compromisos imposats a les entitats locals per la LOEP, i que no hi hagi una execució simultània del mateix servei per diverses administracions, formulació aquesta última tant més encertada i precisa que l'anterior (*“duplicitats competencials”*).²⁶

Més rellevància sembla tenir una altra modificació experimentada pel definitiu article 7.4 LRBRL respecte dels anteriors esborranys d'Avantprojecte; modificació que afecta de ple a la configuració de les relacions intergovernamentals en aquest àmbit, i més concretament al paper que correspon a les comunitats autònomes en la autorització del repetit exercici competencial. De fet, com ja hem assenyalat en un altre lloc referint-nos a una de les versions de l'Avantprojecte, un dels aspectes més controvertits del precepte des del punt de vista del respecte a l'autonomia local residia en l'exigència d'un *“informe previo de la Comunidad Autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades”*. Atès que, com vam argumentar llavors, *“pese a que la decisión autonómica sea justificable, parece evidente que se corre el riesgo de que en la práctica opere como una suerte de ‘derecho de veto’ de la correspondiente Comunidad Autónoma”*.²⁷ El plàcet de les institucions autonòmiques pot, doncs, esdevenir una condició *sine qua non* per a la prestació d'aquests “serveis impropis”, per més que el municipi en qüestió estigui sanejat financerament²⁸ i, per tant, estigui en condicions d'atendre les demandes dels veïns en punt a la prestació del servei.²⁹

Doncs bé, en la nova redacció que dona la Llei 27/2013 a l'article 7.4 LRBRL, la posició de les comunitats autònomes fins i tot es reforça, atès que ara explícitament es reconeix el caràcter vinculant de l'informe (*“serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades”*).

5. La incidència de la Llei 27/2013 en les relacions financeres entre l'Estat i les comunitats autònomes

Especialment qüestionable des del punt de vista jurídic és el nou article 57 bis LRBRL (*“Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas”*), que, malgrat el seu títol, no resulta només aplicable a la delegació competencial, sinó també als supòsits de subscripció de convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes. De conformitat amb el seu primer apartat, en el cas que les delegacions o els convenis continguin obligacions financeres que es concretin en compromisos de pagament a càrrec de les comunitats autònomes, hauran d'incloure *“una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación”*.

Únicament un parell d'observacions per donar compte del singular d'aquesta mesura. D'una banda, que, als estats federals del nostre entorn –com Alemanya–, la capacitat d'operar en les transferències financeres de les quals són titulars els *Länder*, retenint o suspent el seu efectiu traspàs, es concep com una forma molt severa d'intromissió en la seva autonomia pressupostària, fins al punt d'entendre's només constitucionalment possible en el cas extrem que es posi en marxa la institució de la coerció federal. I, d'altra

26. La millora de nou és imputable al Dictamen del Consell d'Estat, que havia advertit que aquest terme era *“vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse”*.

27. Informe *Reforma de la Ley de Régimen Local*, Centro de Estudios Andaluces, cit.

28. Si en els esborranys d'Avantprojecte s'atribuïa a l'interventor de l'entitat local l'informe previ *“sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”*, en la Llei 27/2013, raonablement, s'encomana l'elaboració de l'informe –necessari i vinculant– a l'*“Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”*.

29. La disposició addicional novena de la Llei 27/2013 fixa el 31 de desembre de 2014 com la data límit en la qual s'hi han d'adaptar els convenis ja subscrits amb l'Estat o les comunitats autònomes que prevegin el finançament d'aquestes “competències impròpies”. Si no es procedeix a la seva acomodació en el dit termini, aquests convenis quedaran automàticament sense efecte (apartat primer).

banda, no es pot esquivar que la regulació de les fonts de finançament de les comunitats autònomes està subjecta a reserva de llei orgànica (article 157.3 CE), i, per tant, que mesures d'aquesta índole han de passar necessàriament per la reforma de la LOFCA.

Però que una mesura tan contundent i tan erosiva de l'autonomia i la suficiència d'ingressos necessita la seva expressa incorporació al bloc de la constitucionalitat regulador del finançament de les comunitats autònomes, és quelcom perfectament conegut per les Corts Generals. Així, quan pretén fer efectives les garanties acordades en el marc de les operacions de crèdits concertades per aquelles en relació amb l'ICO o els mecanismes addicionals de finançament que preveu la LOEP, no dubta a procedir a una reforma expressa de la LOFCA per habilitar la retenció per part de l'Estat dels recursos autonòmics (l'apartat sis de la disposició final quarta LOEP incorpora a aquest objecte una nova disposició final vuitena a la LOFCA).

Per acabar amb aquest ordre de qüestions –i, de fet, amb aquestes pàgines–, hem de notar que en termes molt semblants a l'article 57 bis es pronunciava així mateix el Projecte en el cas que les comunitats autònomes no assumissin, un cop transcorregut el termini donat per a això, la gestió dels serveis associats a les

competències sanitàries, o no assumissin la prestació dels serveis socials: els recursos que necessitessin els municipis per seguir amb la seva prestació es pretenien garantir per part de l'Estat recorrent a la retenció dels ingressos que corresponguessin a les comunitats autònomes en virtut del sistema de finançament (apartat cinquè de les disposicions transitòries primera i segona, respectivament). No obstant això, les modificacions que han experimentat aquestes disposicions al llarg de la tramitació parlamentària semblen dissipar alguns dels dubtes d'inconstitucionalitat que les mateixes plantegen. En el text definitivament aprovat, l'assumpció de la titularitat d'aquestes competències es produirà d'acord amb "*las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales*" (apartat primer de les referides disposicions transitòries); i, sobretot, es puntualitza expressament que la retenció de les transferències que corresponguin a les comunitats autònomes "*por aplicación de su sistema de financiación*" es realitzarà "*teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora*" (apartat cinquè). La reforma de la LOFCA sembla, doncs, entreveure's com la condició prèvia inexcusable per tal de procedir a la retenció dels recursos autonòmics. ■