

Las competencias de las diputaciones provinciales

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

1. Introducción
2. El nuevo modelo competencial de la Ley 27/2013
3. Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013

Resumen

El nuevo régimen de las competencias en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 2013 subraya el protagonismo de las diputaciones provinciales en relación con los cometidos de los pequeños ayuntamientos.

Palabras clave: *Administración local; competencias públicas; diputaciones provinciales; ayuntamientos.*

The competences of intermediate local governments

Abstract

The new distribution of competences framework designed by Law 27/2013, of 27 December, on rationalization and sustainability of local administrations, reinforces the competences of intermediate local governments related to the assistance of small municipalities.

Keywords: local administration; competences; intermediate local governments; municipalities.

Artículo recibido el 24/05/2016; aceptado el 12/10/2016.

1

Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, como es sabido, afecta, entre otras cuestiones, al diseño competencial de la Administración local realizado por mor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, estableció un régimen competencial abierto que reconoció el derecho de los municipios, las provincias y las islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. A partir de la autonomía local, reconocida y garantizada constitucionalmente, se encomienda al legislador estatal y autonómico la atribución de las competencias que procedan, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local¹. Este amplio criterio está en línea con el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), en el que se reconoce el principio de subsidiariedad como principio rector de la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de la Administración².

Sin embargo, la proyección de este capital principio jurídico y político en la legislación española está, a pesar del tiempo transcurrido, pendiente. Tal hecho se debe a que la realización del principio de subsidiariedad, como criterio de asignación de responsabilidades entre las diferentes Administraciones, implica la articulación de mecanismos de evaluación de la capacidad de gestión y administración de cada entidad política. Sin el conocimiento de la realidad, de las concretas posibilidades de gestión y de administración de cada uno de los entes públicos, es imposible asignar racional y eficazmente competencias, por lo que a efectos prácticos el principio de subsidiariedad es nominal entre nosotros. Ahora, sin embargo, aunque no se cita expresamente, la Ley de 2013 intenta asignar competencias a los entes locales a partir precisamente de la capacidad de gestión de acuerdo con el coste efectivo de los servicios.

1. Artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, hoy modificado, como veremos más adelante, por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

2. El artículo 4.3 del Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988, de la Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo, dispone lo siguiente: “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

El legislador, en realidad, a pesar de sus declaraciones generales, nunca llegó a articular, hasta el momento, técnica alguna que garantizase la correlación entre capacidad de gestión y ejercicio de competencias. Más bien encargó tal responsabilidad al legislador sectorial, de forma y manera que el modelo de determinación competencial, expansivo en su definición, se articuló a partir de tres elementos. Veamos.

En primer lugar, se estableció una cláusula general de habilitación para la prestación de cuantos servicios y actividades contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 25.1 Ley 7/1985, de 2 de abril). Respecto de las diputaciones, tal cláusula se contiene en el artículo 36.1.e), tomando como referencia los intereses peculiares de la provincia³. Para resolverlos conflictos normativos que provocaba tan amplia habilitación, el artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, fomentó la expansión de la actividad municipal a aquellos espacios en los que, en principio, no se prevé su intervención, recogiendo expresamente la posibilidad de que los municipios –al margen de toda previsión en la legislación sectorial correspondiente⁴– realicen actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las atinentes a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente⁵.

En segundo lugar, se diseñó un sistema de doble lista por materias y por servicios, buscando modular las fuerzas centrífugas del carácter bifronte del régimen local mediante la fijación de unos servicios mínimos a prestar por los ayuntamientos en función de la población⁶, así como un listado de materias en las que, en todo caso, los legisladores estatal y autonómicos deberán atribuir competencias concretas a los municipios⁷.

Finalmente, con fundamento en el artículo 128.2 constitucional, se reconoció la iniciativa pública de las entidades locales en la actividad económica siempre que la actividad desarrollada fuera de utilidad pública, adecuada, pues, al interés general, y que se prestara dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes.

3. Vid. J. M. VÁZQUEZ PITA, “Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA y M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, pp. 30-31.

4. Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I*, Iustel, tercera edición, Madrid, 2011, pp. 491-482, 430.

5. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 30.

6. Art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

7. Art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El modelo expuesto, como señala VÁZQUEZ PITA, se cierra con un listado de potestades que corresponderán a los municipios, provincias e islas dentro de la esfera de sus competencias, y cuya desconexión con las competencias complementarias y con los servicios y actividades desarrollados en el ejercicio de la iniciativa pública para la actividad económica, relegó en la práctica la actividad competencial a mera actividad prestacional⁸.

Como era de esperar, la indefinición propia de un esquema fundado en conceptos jurídicos indeterminados como capacidad de gestión, círculo de intereses o necesidades o aspiraciones de la comunidad vecinal, condujo a un crecimiento exponencial de la actividad prestacional que terminó, a partir del recurso permanente a la deuda, por desequilibrar las Haciendas locales. Sobre todo si tenemos en cuenta que tal proceso, en muchas ocasiones, se desarrolló sin una clara vinculación de tales servicios con el interés general local a través de medidas y decisiones suficientemente motivadas.

Pues bien, para atender a la gestión de estas nuevas actividades y servicios, los entes locales se lanzaron a una frenética búsqueda de fuentes de financiación alternativas —como las provenientes del urbanismo—, apelando también al crédito privado o a la financiación afectada proveniente de las comunidades autónomas. La situación, en un contexto de crisis económica y financiera, se hizo a todas luces insostenible, reclamándose reformas normativas de calado que resolvieran esta espinosa y delicada cuestión. En este contexto, el recurso a la deuda también se convirtió en el mundo local en una forma ordinaria de financiación de los servicios, incluso de la actividad prestacional ordinaria, incrementándose exponencialmente la deuda.

En este marco, la pertinencia de garantizar la consolidación fiscal del Estado animó a los principales partidos con representación parlamentaria a aprobar, el día 27 de septiembre de 2011, una innecesaria reforma singular de la Constitución Española, elevándose nada menos que a rango constitucional los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁹.

En efecto, la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, polémica donde las haya, incide radicalmente en el ámbito local, pues vincula

8. Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, p. 51.

9. El Consejo de Estado, en el Dictamen 164/2012, relativo al Anteproyecto de la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, afirmó que “la estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también como una orientación constitucionalmente vinculante, que prescribe un programa constitucional obligatorio [...]”. En la misma línea se pronuncia el Dictamen 567/2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que constituye un razonable y sabio ejercicio de equilibrio y moderación jurídica.

constitucionalmente los ingresos y los gastos de los entes públicos, de todos los entes públicos, de forma y manera que el principio de estabilidad presupuestaria se refuerza como límite constitucional de la autonomía local. Tal modificación constitucional, de haberse entendido en sus justos términos el artículo 31.2 de nuestra Carta Magna, no hubiera sido necesaria, pues en este precepto, desconocido en buena medida, se encuentran reconocidos los principios de economía, eficiencia y equidad en la programación del gasto público.

En 2012, el Gobierno de la Nación, como es sabido, aprueba el Programa Nacional de Reformas, en cuyo marco se plantea la eliminación de duplicidades y la clarificación de competencias de los diferentes niveles territoriales de Gobierno¹⁰. Tal planteamiento, sin embargo, no es novedoso, pues ya en 1992 desde la Xunta de Galicia, presidida entonces por el profesor Manuel Fraga Iribarne, se propició una idea, la Administración Única, Ordinaria, Integrada o Sincronizada, desde la que se buscaba la misma finalidad, también con el objeto de reducir las estructuras administrativas y liberar recursos para la reactivación de la actividad económica y la creación de empleo.

El problema de estas operaciones administrativas de poda y eliminación de estructuras es que prime la visión financiera, y se olvide la naturaleza servicial de los Gobiernos y Administraciones Públicas, especialmente de las locales, las más cercanas a los ciudadanos. Entonces, de apostarse por un planteamiento fundamentalista de la vertiente financiera, el servicio objetivo a los intereses generales queda en segundo plano, y se ponen en marcha reformas presididas única y exclusivamente por la eficiencia.

En este sentido, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 27 de diciembre de 2013 persigue clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades de forma, dice la Exposición de Motivos, y que se haga efectivo el principio “una Administración, una competencia”. Tal principio es expresión de la llamada hace unos años Administración Única, Común, Integrada o Sincronizada, que quiere decir no tanto que solo haya una Administración para la gestión de las materias concurrentes o compartidas, como que la estructura de presencia de las Administraciones que convergen sobre una competencia en el territorio, porque así lo ha diseñado la Constitución, sea una. Esa es la consecuencia de que el artículo 103 disponga que la Administración, en singular, sirva con objetividad los intereses generales.

10. Plan Nacional de Reformas, apartado 2.3.

Sin embargo, aunque la reciente Ley de 2013 establezca las competencias propias de los entes locales, y disposiciones concretas para las delegaciones competenciales del Estado y las comunidades autónomas a los entes locales, pienso que tal cuestión debiera abordarse, por su magnitud y relieve político, en una reforma en profundidad de la Constitución, a fin de diseñar un modelo integral de competencias para todas las Administraciones y Gobiernos.

El Estado descentralizado es, fundamentalmente, el garante de que la diversidad y la igualdad sean compatibles. Porque, como decía ORTEGA Y GASSET en relación con la denominada entonces cuestión regional, fortalecer la condición estatal es fortalecer cada una de sus partes integrantes, y fortalecer cada uno de sus componentes equivale igualmente a fortalecer al Estado. Esto es así porque en nuestro modelo, como dice la Constitución en su artículo 137, las comunidades autónomas y los entes locales forman parte del Estado, que es lo mismo que decir, como ha señalado el Tribunal Constitucional, que las comunidades autónomas y los entes locales son corporaciones públicas de naturaleza estatal. Además, como muy bien intuyó hace años MADARIAGA, para comprender España es necesario situarse en las coordenadas del equilibrio dinámico que debe guiar las relaciones entre los diversos componentes territoriales del Estado.

En términos generales, se puede afirmar que el Estado de las autonomías ha descentralizado en gran medida el Estado español en estos casi treinta y cuatro años transcurridos desde 1978. Es verdad que el poder público se ha acercado a los ciudadanos. Sin embargo, el paradigma al que han tendido las autonomías y no pocos entes locales ha sido el del Estado-nación, produciéndose en muchos casos una verdadera réplica de su estructura, con las consecuencias que trae consigo copiar o plagiar estructuras ajenas para revestir la propia identidad. Además, en un contexto de intensa y extensa intervención pública, se ha creado un sector público autonómico de colosales proporciones. Por si fuera poco, también la financiación de las autonomías se acostumbró al recurso a la deuda como sistema ordinario de provisión de bienes y servicios, lo que condujo a parámetros económicos y financieros de déficit y de deuda realmente insostenibles. Por otro lado, los entes locales, que bien podrían haber sido convocados, a su vez, a una segunda descentralización en aquellas materias en que estuvieran en mejores condiciones de prestarlas que las comunidades autónomas, por regla general han sido preteridos y, en muchos casos, obligados a prestar muchos servicios y a asumir muchas competencias impropias porque, de no hacerlo, podrían producirse quiebras muy importantes del Estado de bienestar.

Pienso en una reforma global, no en un simple ajuste organizativo o un proceso, más o menos intenso, de simplificación y racionalización de competencias, de estructuras burocráticas o de personal. La cuestión, a mi juicio, es de más enjundia. Afecta al modelo mismo de Administración en un Estado compuesto como es el Estado de las autonomías, un modelo que requiere relevantes transformaciones porque se trata de un medio para la mejora continua y permanente de las condiciones de vida de los ciudadanos. Y hoy, por más que nos pese, tal modelo se ha convertido en un obstáculo para que los ciudadanos puedan realizarse mejor en el ejercicio de su libertad solidaria. Por eso, de lo que se trata es de repensar desde el marco constitucional un mejor diseño organizativo, competencial e institucional. Un diseño que requiere, es verdad, de la reforma constitucional del Título VIII de la Constitución para perfilar mejor las competencias del Estado, las competencias de los entes autonómicos, dando entrada, en la Carta Magna, a las competencias de los entes locales, a quienes debe reconocerse la autonomía política claramente, sin ambages, porque no es solo de orden administrativo; es, sobre todo, de naturaleza política.

La Ley 27/2013 introduce, como es bien sabido, una nueva clasificación de las competencias municipales: competencias propias, delegadas y competencias distintas de las propias y de las delegadas¹¹, que se refieren a la anterior categoría de competencias complementarias. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, apuesta por un modelo que elimina todos aquellos espacios de intervención local ya ocupados por otras Administraciones o que se encuentran carentes del oportuno respaldo financiero¹².

Sin embargo, la dificultad de amputar de la esfera local el conjunto de servicios y actividades que han venido desarrollando las entidades locales sin un título competencial específico¹³ explica que el principio de “una Administración, una competencia”, inexacto constitucionalmente hablando, al que alude esta Ley en su Exposición de Motivos, no se concrete de inmediato. Más bien, deberá realizarse gradual y paulatinamente a través de la articu-

11. Denominación propuesta por el Consejo de Estado en sustitución de la más expresiva “competencias impropias”, recogida en Libro Blanco para la reforma del gobierno local y en el Anteproyecto elevado al Consejo de Estado.

12. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 33.

13. Dificultad que, como señala atinadamente VÁZQUEZ PITA, no deriva únicamente de la innegable resistencia política a adoptar medidas de un calado socioeconómico tal como la cesación en la prestación de servicios económicos y no económicos por las entidades locales, sino también de la cláusula de competencia residual recogida en el artículo 4.2 de la CEAL, según el cual “las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad” (J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 33).

lación de un complejo sistema fundado en la jerarquización de servicios¹⁴, en la sostenibilidad financiera y en la evaluación de la eficiencia de cada ente local como criterios de asignación de los recursos financieros disponibles, sin olvidar en ningún momento, en nuestro país, que la hipótesis de ejercicio único por una Administración de la totalidad de las facultades y atribuciones sobre una materia es ciertamente polémica, cuando no ilusoria.

2

El nuevo modelo competencial de la Ley 27/2013

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y el instrumento de ratificación de la Carta Europea de la Autonomía Local sobre todo, a pesar de la referencia implícita en la primera, y explícita en el segundo, aluden al principio de subsidiariedad como principio inspirador de la distribución de competencias entre los diferentes niveles de la Administración¹⁵.

En efecto, el principio de subsidiariedad, sin rango constitucional explícito en nuestro sistema, es un criterio inspirador de cualquier modelo de descentralización política, sea en el orden nacional o en el orden internacional. Al igual que tampoco el principio de cooperación, como tal, se encuentra en la Constitución, y no por ello se desconoce, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, su papel esencial.

La subsidiariedad supone, como sabemos, que la construcción de los modelos político-administrativos se realice pensando en la persona, de forma que los entes políticos más cercanos a los ciudadanos sean quienes dispongan de las potestades, poderes, medios y competencias necesarios para gestionar los asuntos públicos de mayor incidencia real en la vida de los ciudadanos con eficacia y sentido de servicio. Es decir, la autoridad y el poder público deben ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficaz y eficiente aplicación de las medidas de que se trate en cada caso, teniendo presente que lo fundamental no es la estructura política o administrativa,

14. Cfr. J. M. DÍAZ LEMA, “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, mayo 2013, pp. 47-91, 56.

15. Vid. J. RODRÍGUEZ ARANA, *Estudios de Derecho Local*, Montecorvo, 1998, pp. 60 y ss., o L. PAREJO ALFONSO, “Algunas notas sobre la última evolución del principio de subsidiariedad en el derecho comunitario europeo”, comunicación a la ponencia de J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 92-106, 10.

sino la mejora de las condiciones de vida de las personas, criterio que debe ser preferente en los procesos de distribución y ejercicio de competencias.

La subsidiariedad postula, en principio, que la ordenación política y administrativa, y los correspondientes ordenamientos jurídicos, se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes. Por tanto, el espacio local se nos presenta, en aplicación de este criterio, como el espacio propio para el ejercicio y la gestión de las competencias que inciden realmente en la vida de los vecinos, en la denominada esfera de los intereses generales de naturaleza local.

En el fondo, como es sabido, el fundamento del principio de subsidiariedad es la satisfacción del bien común, del bienestar integral de las personas, la consecución de las necesidades colectivas, lo que justifica que su tutela, gestión y promoción se encuentren en las instancias más próximas a los ciudadanos.

Nuestro ordenamiento jurídico, aunque no reconoce expresamente la subsidiariedad, contiene principios aplicables al régimen jurídico de los entes locales que contienen rasgos comunes con el principio de subsidiariedad. En efecto, en el artículo 137 de la Constitución aparece la idea de un Estado descentralizado, que reserva a cada instancia pública con incidencia espacial un ámbito territorial delimitado por el respectivo interés general vinculado al territorio correspondiente. El artículo 140 de la Constitución subraya la misma consideración, asignando el gobierno y la administración municipal a los ayuntamientos. En el artículo 2 de la Ley de bases del régimen local, como bien sabemos ya, nos encontramos con la organización de los poderes públicos a partir del principio de proximidad al ciudadano, cuando señala que se deberá atribuir competencias a los entes locales “en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. Cuestión, la de la organización, que debe repensarse, pues no parece que la homogeneidad, excepción hecha de las llamadas grandes ciudades, deba ser en los tiempos que corren la característica general del modelo, como tampoco ha sido razonable la copia del modelo organizativo estatal al que se han entregado en cuerpo y alma las comunidades autónomas y algunos entes locales. Por su parte, el artículo 28 de la Ley de bases, en sede de actividades complementarias de los municipios, concibe determinadas materias como áreas en donde siempre cabe un desarrollo más detallado en el ámbito local.

Otro supuesto en el que opera la subsidiariedad como reserva de un espacio competencial a la instancia local, pese a la existencia de entes supralocales, lo encontramos en el artículo 43.4 de la Ley de bases, cuando proscribire la creación de comarcas, cuando estas traigan consigo la pérdida

de las competencias municipales para prestar los servicios esenciales señalados en el artículo 26, o la privación de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la Ley de 2 de abril de 1985.

Asimismo, resulta de gran interés, al tratar del principio de subsidiariedad y de su relación con los entes locales, una breve glosa de la Carta Europea de la Autonomía Local. Elaborada en el marco del Consejo de Europa, y ratificada por nuestro país el 20 de enero de 1988, su trascendencia es innegable, puesto que se trata de un texto normativo incorporado a nuestro derecho interno y, por tanto, plenamente invocable ante los tribunales de justicia españoles. Esta invocabilidad es, precisamente, una de las características que le otorga mayor actualidad y justifica que le dediquemos nuestra atención, aunque sea por escasos minutos, ya que seguro que se ha tratado con anterioridad.

Entre los principios que la Carta Europea de la Autonomía Local consagra, destacan la suficiencia de recursos, la autonomía para el gasto y el ingreso, el derecho a ser oído cuando se dicten medidas y criterios de redistribución de los recursos, la preferencia de subvenciones y el libre acceso al mercado para concretar operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión.

Ahora bien, lo que la Carta proclama a los cuatro vientos es que los entes locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes, y que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos. Ello viene a suponer, en definitiva, la asunción de competencias propias sobre una parte muy relevante, en cantidad y calidad, de los asuntos públicos, así como la financiación suficiente para ejercer dichas tareas con responsabilidad y calidad. Y, sobre todo, elimina cualquier sospecha, más o menos velada, sobre la naturaleza política de la autonomía de los entes locales.

En la Carta se parte directamente de dos principios: uno que ya ha sido mencionado anteriormente, el de subsidiariedad, y otro directamente relacionado con este superior criterio descentralizador, el de proximidad: la cercanía a los ciudadanos como criterio de atribución competencial. Así se expresa la Carta en el punto primero del apartado tercero del artículo 4, al establecer que:

“El ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”.

Al mismo tiempo, el mismo apartado tercero en su punto segundo señala que: “La atribución de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

Ciertamente, si en nuestro modelo siguiéramos, más o menos, el criterio de proximidad, nos encontraríamos con que un determinado número de competencias que no están ubicadas en el escalón local, debieran residenciarse en él. Claro está, mientras la Constitución no disponga un listado competencial del poder local, las cosas serán como son, o quizás un poco mejor, pero siempre en el marco de la necesaria cooperación para que el ejercicio de los poderes públicos mejore realmente las condiciones de vida de los ciudadanos.

Además, hay otros tres elementos normativos también muy importantes. Por una parte, la potestad reglamentaria se realiza, según el artículo 3 de la Carta, “en el marco de la Ley”. De otra, existe libertad de los entes locales para ejercer iniciativas en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Y, finalmente, se establece una reserva reglamentaria en materia de organización local.

La Carta afirma el principio de autogobierno, al señalar en el ya citado artículo 3 que la gestión de los asuntos públicos la realizará el ente local bajo su propia responsabilidad. Este principio de autogobierno es, sin duda, un instrumento interpretativo fundamental con relación al régimen de las competencias de los entes locales.

Hay otro aspecto de la Carta Europea que no podemos dejar de mencionar, por la conexión que se está produciendo, últimamente, entre el principio de subsidiariedad y el problema del déficit democrático de las instituciones de la Unión Europea. Me refiero a la conexión de la autonomía local con el principio democrático. En efecto, el preámbulo de la carta señala a los entes locales como un ámbito privilegiado de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos: “La defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización”.

Asimismo, la propia Carta recoge el principio de subsidiariedad al contemplar la proximidad a los ciudadanos como criterio de atribución competencial, estableciendo que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Se trata, así, de acercar la Administración al ciudadano. Algo que aquí, en España, se ha dado en llamar Administración común, preferente u ordinaria, y que, como señalaré más adelante, plantea la necesidad de adecuar y adaptar a la realidad local la estructura y funcionalidad de las comunidades autónomas, muchas veces seguidoras de un cierto centralismo que se debe combatir.

La Administración única, sincronizada, integrada, común, exige que sean los entes locales, por ser los más cercanos a la ciudadanía, los que pres-

ten un mayor número de servicios y, por tanto, asuman mayor protagonismo administrativo. La doctrina de la Administración común supone, pues, un claro reforzamiento del ente titular de competencias en su propia demarcación territorial, lo cual debe propiciar un papel más relevante de ayuntamientos, cabildos, consejos y diputaciones en el ejercicio de las competencias sobre su propio territorio

La Administración única, sincronizada, integrada, o común, pues, no es incompatible con la función que la Constitución asigna a las corporaciones locales. Muy al contrario, ya que el proceso de redistribución de competencias no se completaría si no se produjese un proceso paralelo de descentralización de competencias, de la Administración autonómica hacia las Administraciones locales, en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redundara en un mejor servicio al ciudadano, que es en definitiva la pieza clave del sistema en función del cual debe reorientarse todo el aparato administrativo.

El artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, como sabemos, interioriza el principio de subsidiariedad, reconociendo “a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. La realidad, empero, certificó el escaso interés del legislador general por diseñar técnicas concretas que permitieran llevar la subsidiariedad a la práctica, entre otras razones, a causa del nulo entusiasmo que tal criterio suscita a los dirigentes de las comunidades autónomas, sean de la tendencia política que sean.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que mantiene prácticamente intacta esta redacción, introduce en la enumeración de principios jurídicos a considerar en la atribución de competencias los de eficacia y eficiencia, así como la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁶. Pero de reconocimiento explícito de la subsidiariedad nada de nada. Por eso, en la futura reforma de la Constitución, que se nos antoja próxima, debiera reconocerse el principio de subsidiariedad como un criterio básico para la actividad y organización de las diferentes Administraciones Públicas.

16. Véase, asimismo, la nueva redacción del artículo 25.4, en el que se reiteran los citados principios como inspiradores de la atribución e implantación de las competencias propias municipales.

La principal novedad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en esta materia, se refiere al establecimiento de determinados mecanismos diseñados para delimitar la esfera competencial de cada municipio, en función de su capacidad de gestión. Veamos.

Como se sabe, el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen del Consejo de Estado preveía una evaluación de la capacidad de gestión basada en la técnica de coste estándar de cada uno de los servicios de prestación obligatoria. En el supuesto de que la evaluación fuese negativa, se produciría automáticamente la traslación forzosa de la competencia al nivel superior de Gobierno, esto es, a la diputación provincial. La evaluación de la gestión se realizaría para cada entidad y de forma periódica, lo que daba lugar a un modelo competencial dinámico y flexible, estructurado en dos niveles¹⁷: un primer nivel (estático) de atribución legal de competencias, en que el legislador debería identificar la concurrencia de intereses de naturaleza local (municipal o provincial) y, consecuentemente, definir la modalidad de intervención de las Administraciones locales en el concreto ámbito material; y un segundo nivel (dinámico) en el que se condiciona el ejercicio de la competencia legalmente atribuida en función del grado de capacidad de gestión manifestado en el proceso de evaluación¹⁸. Este sistema permitiría una aplicación coherente del principio de subsidiariedad, pues permitiría poner en relación capacidad de gestión y ejercicio de competencias.

Ahora bien, es necesario advertir que la aplicación del principio de subsidiariedad, así entendido, no conduciría necesariamente a una “segunda descentralización”, sino que determinaría un proceso dinámico de “ida y vuelta” en el que la esfera de actuación administrativa se expande o se contrae en función de la evaluación de la gestión desarrollada. Es decir, una aplicación tecnocrática de la subsidiariedad, presidida no tanto por la búsqueda de la Administración en la que la materia se pueda gestionar mejor para los ciudadanos, para los vecinos, para los habitantes, sino por la traslación de competencias exclusivamente desde la perspectiva financiera y hacendística.

Tales previsiones fueron objeto de crítica, pues conducían de alguna manera a la “constricción”¹⁹ e incluso al “vaciamiento”²⁰ competencial al que se

17. Cfr. L. PAREJO ALFONSO, “Algunas notas sobre la última evolución del principio de subsidiariedad en el derecho comunitario europeo”, comunicación a la ponencia de J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 92-106, 96.

18. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 35.

19. Dictamen 567/2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, & V.a.1.

20. Dictamen 567/2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, & V.a.3.

abocaba a los municipios de menor tamaño²¹. Así, de esta manera, se lesionaba esencialmente la autonomía local, y, por ende, el sentido primigenio del principio de subsidiariedad, que, lejos de eliminar las instancias más próximas de gobierno, busca su potenciación y desarrollo al servicio de los ciudadanos.

También se censuró la regulación de la técnica del coste estándar, tanto por el gran poder que se transfería al Gobierno de la Nación ínsito en la competencia para el cálculo de dicho coste²², como por las dificultades propias de un índice nacional para reflejar las peculiaridades de los diferentes modelos de asentamiento poblacional.

El Proyecto de Ley sometido a tramitación parlamentaria incorporó dichas recomendaciones, suprimiendo la técnica de evaluación de la eficiencia basada en el coste estándar por la de la comparación entre el “coste efectivo” de la prestación municipal del servicio y el coste de ese mismo servicio en los supuestos de prestación supramunicipal. Esta solución permite identificar el nivel de Gobierno más eficiente para la gestión de un servicio concreto, refuerza la transparencia de la actuación administrativa, y fomenta una competencia por la eficiencia entre las diferentes entidades locales que actúan sobre un mismo territorio. Así, de esta forma se potencian las diputaciones, cabildos y consejos insulares en lugar de reforzar a los ayuntamientos, que son ciertamente las instancias de gobierno y administración más cercanas a los ciudadanos. Nos encontramos, pues, en una versión, si se quiere, de subsidiariedad vertical.

El problema, insisto, se encuentra en que, efectivamente, tales operaciones comparadas solo contemplan la dimensión económico-financiera y, por ello, corren el peligro de vaciar las competencias de los entes locales al servicio de un pretendido dogma economicista que terminaría por operar, de facto, una recentralización de competencias en la instancia del Gobierno provincial.

A pesar de las bondades “técnicas” del método de comparación entre costes efectivos, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, como señala VÁZQUEZ PITA, devalúa notablemente la incidencia de la evaluación de la eficiencia

21. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Aranzadi, Pamplona, 2007, p. 73. Asimismo, vid. J. L. MEILÁN GIL, “Municipios y estructuras políticas”, en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, Netbiblo, 2009, pp. 21-39.

22. Vid. Dictamen 567/2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, & V.a.2. Asimismo, la técnica del coste estándar suscitó el rechazo unánime de la doctrina española. Por todos, vid. F. VELASCO CABALLERO, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, número 6, Madrid, 2013, pp. 23-60, 32 y ss.

en la delimitación de la esfera competencial municipal, en relación con el modelo definido en el Anteproyecto de Ley²³. En efecto, en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la evaluación de la eficiencia únicamente tendrá efectos visibles en la devolución a la esfera municipal de los servicios coordinados *ab initio* por la diputación provincial (recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua, accesos a núcleos de población y pavimentación de vías)²⁴.

En los restantes casos, la evaluación de la gestión mediante la comparación entre costes efectivos se limita a un mero ofrecimiento de colaboración o a la inclusión de fórmulas de prestación supramunicipal²⁵, pero sin que la identificación del nivel de Gobierno óptimo para la gestión del servicio produzca un efecto directo en la esfera competencial local²⁶.

El único parámetro de evaluación de la capacidad de gestión de la entidad local será el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el principal²⁷ cauce formal de realización del principio de subsidiariedad en su vertiente dinámica será el plan económico-financiero, pues será este plan el que prevea la adopción de las siguientes medidas (artículo 116 bis): supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación en primer lugar, y gestión integrada o coordinada, en segundo término, de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir costes.

La remisión contenida en el artículo 116.bis.2.b) a los servicios obligatorios, no puede interpretarse como una llamada a la gestión integrada o coordinada de la totalidad de dichos servicios, sino que la identificación de los servicios a gestionar de forma integrada o coordinada deberá determinarse a la luz del principio de proporcionalidad, y en atención al grado de incumplimiento del principio de sostenibilidad financiera. El mismo criterio interpretativo ha de seguirse respecto de la supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejerci-

23. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 36.

24. Nueva redacción del artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, según el cual: "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".

25. Arts. 36.1.h) y 36.2.a).

26. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, *ibidem*.

27. Principal, si bien no el único, dado que el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal podrá incorporar asimismo fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir costes efectivos (art. 36.2).

das por delegación, a las cuales el artículo 116.bis.2.a) parece remitirse en bloque²⁸.

La graduación de la intervención con arreglo al principio de proporcionalidad otorga una gran flexibilidad al modelo, que tendrá una gran capacidad de adaptación a las concretas circunstancias económicas de cada uno de los más de 8000 municipios españoles.

Por lo demás, se mantienen las limitaciones ya previstas en el Anteproyecto al ejercicio de actividades económicas y de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, contenidas en la nueva redacción de los artículos 7 y 86. Tales limitaciones, en la medida en la que se basan exclusivamente en la existencia de duplicidades administrativas o la sostenibilidad financiera de la entidad, derivan directamente del conjunto de los principios constitucionales que se erigen como límite y fundamento del propio principio de subsidiariedad²⁹.

Por lo tanto, la Ley 27/2013 conserva en parte las cualidades del modelo propuesto inicialmente: flexibilidad y dinamismo. El nuevo régimen competencial es dinámico en tanto el espacio competencial de cada entidad es susceptible de variar en el tiempo, y flexible en la medida en la que la evaluación es individual para cada entidad y las medidas a adoptar capaces de adaptarse a sus necesidades y características. El conjunto es un régimen en el que –al menos potencialmente– la esfera competencial de los municipios españoles se expandirá o contraerá en función de su capacidad para prestar los servicios demandados por la colectividad, dentro de los límites de la sostenibilidad financiera³⁰.

La fuerte resistencia con la que se encontró el diseño competencial esbozado en el Anteproyecto, cristalizó en la sustitución de los mecanismos automáticos de reajuste competencial por mecanismos de concertación entre los diferentes niveles de Gobierno implicados. Es lógico porque la integración y sincronización, formas de concertación entre los diferentes niveles de Gobierno y Administración, encajan con el espíritu constitucional, más propicio al diálogo y a la colaboración que a la imposición de esquemas mecánicos y automáticos.

La necesidad de la concertación deriva de que la coordinación o prestación integrada de los servicios municipales, y la supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de

28. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 36.

29. Cfr. J. M. BANDRÉS, *El principio de subsidiariedad y la Administración local*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 26 y ss.

30. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 37.

las ejercidas por delegación, requieren del consentimiento del municipio afectado. Consentimiento que se manifiesta en la aprobación y ejecución del plan económico-financiero que contempla la adopción de tales medidas (art. 116.bis).

En este sentido hay que subrayar el voluntarismo y el deseo de concertación que se encuentra en la redacción final del artículo 26.2 de la LBRL, según el cual el ejercicio de la competencia provincial de coordinar la prestación de los servicios enumerados en dicho apartado³¹ exige del previo consentimiento de los municipios afectados, así como la posterior aprobación por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e informe preceptivo de la comunidad autónoma. Es decir, el ejercicio de la competencia provincial de coordinación exige poner de acuerdo a la totalidad de los niveles de Gobierno existentes en el Estado español.

Es decir, la efectiva implantación del sistema competencial dinámico diseñado por la Ley 27/2013, dependerá en todo caso de la concertación, de la integración, de la sincronización entre los diferentes niveles de Gobierno y, sobre todo, del grado de intervención que pretenda implantar la diputación sobre los municipios de la provincia³². Esta integración, sujeta a las coyunturas políticas de cada momento y entidad local, que debe ser potenciada, condiciona ciertamente el impacto de la modificación introducida por la Ley 27/2013, que, en mi opinión, debería haber aclarado suficientemente que la dimensión operativa de las diputaciones provinciales debiera orientarse en función de una subsidiariedad bien entendida, es decir, al servicio de la paulatina y gradual potenciación de los ayuntamientos, no para incrementar el poder local de las diputaciones.

La lesión de los objetivos de sostenibilidad financiera, no trae consigo la transferencia automática de la competencia para la prestación de los servicios obligatorios a la diputación provincial, sino que determina el nacimiento de la obligación de la formulación del plan económico-financiero previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera³³. En dicho plan –que con carácter general será aprobado por el pleno de la corporación local³⁴– se prevé la in-

31. Recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos.

32. Opción por la que se pronunciaba el Libro Blanco para la reforma del gobierno local en el diseño de un nuevo marco de relación entre las diputaciones y los ayuntamientos, que debería basarse en el trabajo en red y la concertación. *Vid.* Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España, pp. 80 y ss.

33. Obligación que se puede soslayar adoptando las medidas previstas en el artículo 25 de la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

34. Véase la nueva disposición adicional decimosexta de la Ley de bases del régimen local, introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad

clusión obligatoria de medidas de contracción de la esfera competencial del municipio afectado.

Es decir, la coordinación o prestación supramunicipal de los servicios municipales es el resultado de un acuerdo adoptado por el propio municipio en el ejercicio de su autonomía política. De ahí la dificultad de concebir la coordinación o prestación supramunicipal del servicio como un atentado a la autonomía local constitucionalmente garantizada³⁵.

Estas mismas reflexiones son de aplicación a la coordinación de los servicios municipales, regulada en la nueva redacción del artículo 26.2 de la Ley de bases de 1985, en tanto la determinación de la forma de prestación supramunicipal del servicio requerirá del consentimiento de los municipios afectados. Desde la perspectiva del nivel de intervención al que conduce la aprobación del plan económico-financiero, debe descartarse la vulneración de la autonomía local por la Ley 27/2013. En efecto, a diferencia del Anteproyecto, el Proyecto de Ley no preveía de forma ineludible la transferencia de la prestación del servicio al nivel de Gobierno superior, sino únicamente la gestión integrada o coordinada de los servicios municipales de prestación obligatoria (art. 116.bis.2.b)³⁶.

La primera de las modalidades de intervención –coordinación de los servicios municipales– presupone el ejercicio de la competencia por la entidad coordinada. Si la coordinación se ha diseñado y se ejerce en atención al principio de proporcionalidad, no cabe afirmar que vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada³⁷.

La Ley 27/2013 insiste en este límite al agregar un nuevo apartado 4 al artículo 10, según el cual “las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales”, al tiempo que introduce como criterio de evaluación de la proporcionalidad de la coordinación el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 10.3).

Mayores problemas, dice VÁZQUEZ PITA, conlleva la gestión directa (art. 26.2) o prestación unificada (art. 36.1.c) del servicio municipal por la diputación provincial. En este caso el ayuntamiento carece de representación directa en la gestión provincial, debido a que la Ley Orgánica del régimen

de la Administración local, en cuya virtud se atribuye la competencia para la aprobación del plan económico-financiero a la junta de gobierno con carácter excepcional y cuando el pleno de la corporación local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para su aprobación.

35. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 41.

36. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, *ibidem*.

37. *Vid.* STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6, o STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 13.

electoral general de 1985 no garantiza que todos los ayuntamientos tengan representación en el pleno provincial. Pero aun en el caso de que así fuese, el estatuto del concejal electo diputado provincial no conlleva la competencia de representación del ayuntamiento en lo que concierne a la gestión de los servicios municipales³⁸.

Este inconveniente se solventaba en el Anteproyecto sometido a dictamen del Consejo de Estado mediante la creación de un consejo de alcaldes, del que formarían parte los alcaldes de los ayuntamientos cuyos servicios fuesen transferidos, y que se concebía como un órgano de cooperación en el proceso de transferencia.

La redacción final de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prevé dicho órgano, cuyo mantenimiento hubiera contribuido innegablemente a una mejor gestión del servicio y al refuerzo de la autonomía de los municipios afectados. No obstante, incluso en el supuesto de gestión directa del servicio por la diputación provincial no desaparece toda participación municipal en la gestión del servicio, dado que no alcanza a su ordenación fiscal, que se mantiene en la esfera municipal³⁹.

El nuevo modelo garantiza la participación del municipio en la gestión de cuantos asuntos le atañen, al tiempo que posibilita la graduación de tal intervención en función de su capacidad de gestión y del nivel de afectación de los restantes intereses constitucionales en juego (señaladamente, la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera).

La vinculación entre autonomía local y principio democrático⁴⁰, exige que toda intervención sobre la esfera competencial local esté debidamente justificada en razones concretas de interés general⁴¹. Es decir, que atienda a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto⁴². Principios que son expresión y manifestación de la motivación y justificación ínsita en el ejercicio de poderes discrecionales. Por eso la razonabilidad es un criterio a considerar cuando se trata de adoptar medidas de intervención de la entidad local.

38. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, *ibidem*.

39. *Vid.* art. 26.2 LBRL.

40. *Cfr.* F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local* (sexta edición), Aranzadi, Navarra, 2001, pp. 55 y ss.

41. F. SOSA WAGNER advierte de la necesidad de que el Tribunal Constitucional, siguiendo los pasos de su homólogo alemán, incorpore técnicas complementarias a la garantía institucional con la finalidad de evitar el denominado “silencioso vaciamiento de la autonomía local”, tales como el principio de proporcionalidad. *Vid.* F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, *op. cit.*, p. 54.

42. *Cfr.* R. ALEXY, “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 91, enero-abril 2011, pp. 11-29.

El test de razonabilidad exige verificar que la intervención competencial es “idónea” para la consecución de la finalidad conseguida (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del municipio). En los casos en los que la financiación del servicio corra por cuenta del municipio, la idoneidad de la intervención requiere que los costes previsibles de prestación del servicio, en caso de coordinación o gestión integrada, sean inferiores a los costes efectivos previos a la intervención. Este presupuesto está presente tanto bajo la nueva redacción del artículo 26.2 como bajo la del artículo 116.bis.2, por lo que, en este último caso, la diputación provincial deberá justificar la idoneidad de la medida propuesta en la formulación del plan económico-financiero⁴³ en razones de interés general concretas y argumentadas.

Además, la intervención debe ser “necesaria”. La necesidad viene referida a la sostenibilidad financiera del municipio en el supuesto previsto en el artículo 116.bis.2, y a la mejora de la eficiencia en los supuestos previstos en el artículo 26.2. Una interpretación del tenor del artículo 116.bis a la luz del principio de razonabilidad o proporcionalidad en sentido amplio, conduce a afirmar que la coordinación o gestión integrada no tiene por qué abarcar la totalidad de los servicios obligatorios del municipio, sino únicamente aquellos que sean necesarios para alcanzar el fin perseguido: la sostenibilidad financiera del municipio. De ahí que la identificación de aquellos servicios que se sujetarán a coordinación o gestión integrada deberá ir precedida de la adecuada ponderación y motivación, que descansará fundamentalmente en el coste efectivo del servicio y en las capacidades de la diputación para asumir su coordinación o prestación. Consecuentemente, debe descartarse una interpretación según la cual la simple inclusión en situación de inestabilidad determina la gestión integrada o coordinada de la totalidad de los servicios municipales de prestación obligatoria, y con abstracción de cuál sea la causa o el montante del desvío, o de si dicha intervención competencial es o no necesaria para corregirlo.

Por último, la intervención competencial deberá ser “proporcionada” al fin perseguido. La elevación a rango constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y la incidencia supra-

43. En este sentido, el nuevo artículo 26.2 de la Ley de bases del régimen local dispone que “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”. Por su parte, el artículo 116.bis.2.b) prevé que el plan económico-financiero incluya la “gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local *para reducir sus costes*”.

municipal de la consolidación fiscal, refuerzan la prevalencia de las medidas de intervención sobre los principios afectados por la constricción de la esfera competencial local⁴⁴.

Los procesos de gestión competencial previstos en la Ley 27/2013 deberán tener presente, en todo momento, el principio de razonabilidad o proporcionalidad en sentido amplio a la hora de determinar el alcance de la afección sobre la actividad municipal.

3

Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013

Como es bien sabido, el entorno del Gobierno local se ha modificado sustancialmente en estos últimos años. Han surgido nuevos fenómenos que demandan respuestas inteligentes y de vanguardia, ya que existen numerosos factores que facilitan el cambio y la transformación de las Administraciones Públicas. Quisiera destacar, en este sentido, algunos factores que, en mi opinión, certifican esta voluntad de cambio en el modelo de Administración Pública y de Gobierno municipal, y que, obviamente, se plantean en el presente debido a la profunda incidencia de la dimensión local como espacio adecuado para la emergencia de nuevos modelos, pensados para gestionar nuevas competencias que surgen como consecuencia de la operatividad creciente de los intereses públicos locales.

En efecto, es innegable la influencia de los factores económicos, ya que hoy se reclama a todas las Administraciones Públicas sin excepción que trabajen mejor y cuesten menos. Asimismo, el impacto de las nuevas tecnologías debe tener consecuencias prácticas, ya que la ciudadanía confía en que estos modernos instrumentos ayuden a resolver algunos de los problemas endémicos del sector público. En concreto, en materia de Administración Pública se trata de continuar un proceso de simplificación de trámites administrativos y de simplificación de las estructuras, caracterizado por una atención rápida y profesional y por el incremento de la calidad y la cantidad de información que se proporciona a los ciudadanos. Se apuesta, pues, por la calidad en el servicio a través de las denominadas Cartas de servicios públicos, por la profesionalización de los empleados públicos y por la plena utilización de las posibilidades que ofrecen estas nuevas tecnologías.

44. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 43.

Por otra parte, a pesar de los fenómenos globalizadores a los que estamos asistiendo, el escalón local se convierte en una instancia clave para el desarrollo de la actividad económica para el bienestar social, para generar un nuevo consenso político y, consiguientemente, para promover la aparición de una nueva dimensión de la política más humana y social, puesto que la dimensión local es el ámbito donde mejor puede apostarse por alcanzar altas cotas de la calidad de vida de los ciudadanos.

Además, tampoco debe olvidarse que la percepción que la ciudadanía tiene de las Administraciones Públicas, lo sabemos bien, no es quizás todo lo buena que sería deseable. Hay una creciente desconfianza de los ciudadanos hacia la Administración, aunque la ciudadanía realmente no deja de valorar como misión fundamental de las Administraciones Públicas la de servir a los ciudadanos de la manera más eficaz, y con el uso más eficiente posible de los recursos.

Así pues, a mi juicio, los tres retos principales que las Administraciones y Gobiernos locales habrán de abordar son los siguientes: proximidad a los ciudadanos, compromiso con la igualdad y la solidaridad, e innovación dentro de la cooperación y colaboración con otros entes públicos y privados.

En esta línea hay que reconocer que el Gobierno local, por encima de competencias reguladoras aún relevantes como la urbanística (ampliamente discutida por las instancias supralocales), se caracteriza por la prestación de servicios. Servicios que son de carácter diario, directo y básico para la ciudadanía. Son, por tanto, servicios que se prestan cotidianamente a tal o cual vecino o vecinos. Recordemos asimismo que se trata de servicios divisibles y que presentan grandes variaciones en la demanda. Variaciones que pueden ser de carácter personal, o pueden ser de calle, barrio o núcleo de población.

Otra característica igualmente importante es el fuerte nivel de relación directa que existe a nivel local entre el ente prestador del servicio y el usuario. Esta circunstancia plantea la necesidad, si es posible, de individualizar el servicio, al margen de los ámbitos más universales e indiferentes de prestación centralizada. Las Administraciones y Gobiernos locales difícilmente pueden mantener en vigor los esquemas weberianos de anonimato, indiferencia y despersonalización que se asumen, en ocasiones, en los servicios centrales. Al mismo tiempo, y probablemente debido a factores como estos y otros, los distintos servicios tienen tendencias centrífugas, dejándose llevar más por la lógica del servicio encomendado, o del territorio o clientela a servir, que por la lógica central que postula la coherencia de sus decisiones y su transitoriedad territorial y de servicio a servicio.

En sede de competencias, la realidad de los entes locales es criticable por la inexistencia de un marco claro y concreto que delimite el espacio funcional de ejercicio del poder público. Por ello, según los momentos y las modas, se ha ido trabajando en esta materia. Así, a comienzos de los años 90, en plena huida del Derecho Administrativo, era frecuente encontrarse con un sinfín de patronatos y empresas municipales, mediante la utilización de distintas tipologías societarias para desarrollar determinadas actividades, lo que provocó que gran número de ellas sean prácticamente inoperantes. Todo ello, insisto, bajo el manto de la pretendida huida del Derecho Administrativo, que, a la larga, ha suscitado precisamente lo contrario: la vuelta al Derecho Administrativo.

También es interesante dejar constancia, brevemente, de las tendencias de las corporaciones locales a asumir cada vez, aunque sea “de facto”, más competencias, no siempre con financiación suficiente, para promover una mayor generación de empleo, el fomento de la economía, y el desarrollo socioeconómico de la población, lo que supone un salto cualitativo respecto a la visión tradicional y arcaica de los entes locales como embalses estancados de competencias no productivas. Parece, por ello, que el desarrollo competencial de los entes locales debe pasar por el fenómeno del asociacionismo, otorgando un papel importante a las áreas metropolitanas y a las mancomunidades de municipios. Todo ello, acompañado de una reflexión sobre el papel de la provincia y de la isla como instancias garantizadoras y promotoras de los servicios en los pequeños municipios.

Hay que recordar que desde el propio Parlamento se ha instado a la redefinición del marco competencial a partir del principio de subsidiariedad. En este sentido, el significado del Pacto local supone, pues, dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos jurídicos para definir positivamente, y hacer eficaz, el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios. Lógicamente, una demanda de esta naturaleza supone un cambio relevante del régimen jurídico instaurado, en materia competencial, por la Ley de 1985.

A este respecto, la situación actual de las competencias de los entes locales ha motivado que diversos sectores hayan apuntado una progresiva pérdida del papel que deben desempeñar las corporaciones locales en el conjunto del Estado autonómico, con la consiguiente disminución de su poder de iniciativa y de respuesta, cuya causa, entre otras, reside en una cierta, y falsa, percepción de cierta incapacidad por parte de las instituciones supralocales, que implícitamente les acusan de no haberse conducido con el dinamismo necesario para dar satisfacción al autogobierno de los intereses locales.

El 17 de julio de 1998 se aprobó, como es sabido, el conjunto del paquete de medidas conocido como Pacto Local y que, en realidad, no es más que un paso del llamado Pacto local. Estas medidas fueron el resultado de un amplio consenso entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria y la Federación Española de Municipios y Provincias, esfuerzo que ha significado la reforma de tres leyes orgánicas y cinco leyes ordinarias.

En sede de Pacto local resulta imprescindible glosar las funciones o materias que puedan ser delegadas o transferidas a los entes locales, desde la dimensión estatal y desde el ámbito autonómico.

El objetivo primero de este traslado o trasvase competencial ha de consistir en delimitar aquellas materias y funciones vinculadas al denominado espacio local. En este sentido, las competencias deben estar referidas a lo que es la prestación del servicio, sin perjuicio de que las materias relativas a la ordenación general puedan seguir siendo ejercidas por la Administración estatal o autonómica titular de la competencia, y de que la atribución de la correspondiente potestad planificadora dentro de su ámbito territorial se desarrolle en el marco de la planificación general del titular de la competencia.

Otra cuestión es determinar cuál es el método más idóneo para proceder a dicha atribución competencial. A este respecto caben varias posibilidades: la utilización de figuras como la transferencia de competencias, la delegación, la encomienda de gestión, o los convenios y conciertos, como mecanismos adecuados de cooperación, especialmente cuando se trate de la prestación de servicios compartidos o complementarios entre varias Administraciones Públicas.

¿Cuáles serían las materias que pueden gestionar los entes locales en virtud del elemento territorial y del interés propio? La Federación Española de Municipios y Provincias las divide en las siguientes áreas: deportes, educación, empleo, servicios sociales, juventud, y mujer, señalando como especialmente prioritarias las relacionadas con aspectos urbanísticos, transporte y vialidad, seguridad ciudadana y turismo. Como se puede comprobar, se trata de materias, muchas de ellas, competencia de la comunidad autónoma o, en algún caso, del Estado, o compartidas o concurrentes, por lo que la atribución lo será siempre sin perjuicio de la titularidad autonómica, con todo lo que eso supone.

La realidad municipal española también exige, por otra parte, que la delimitación de funciones y materias trasladables al ámbito del Gobierno local se lleve a cabo teniendo en cuenta la efectiva capacidad de gestión, tomada como medida en las competencias que incorporan prestaciones de servicios, calibrada ya sea a través del número de habitantes, ya sea por el volumen, dentro del presupuesto anual, ya sea por la verificación de la efec-

tiva implantación y dimensión de los servicios obligatorios. También ha de tenerse en cuenta la inserción de los municipios en estructuras de segundo grado eficientes; esto es, huir de la consideración aislada del municipio y reflexionar acerca del papel de las mancomunidades de municipios, de las diputaciones provinciales y de los cabildos y consejos, como entidades de apoyo real a los municipios para una correcta prestación de los servicios que estos tengan encomendados.

En los últimos años se ha planteado una revisión general de las competencias de los entes locales, inspirada en varias reflexiones. Primera, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas únicamente deberán asumir aquellas competencias que no sea posible residenciar en la Administración local. Segunda, debe permitirse –es más, fomentarse– que los entes locales desarrollen políticas propias mediante el reconocimiento de potestad normativa. En este sentido, podrían buscarse fórmulas que no atentaran contra el principio constitucional de reserva de ley aplicado a la Administración local. Tercera, la atribución de competencias no debe limitarse a funciones meramente ejecutivas. Cuarta, debe potenciarse la descentralización de funciones sin perjuicio de la delegación, y, en cualquier caso, deberán evitarse las restricciones que minoren la efectividad de la autonomía local. Y quinta, en aquellas comunidades autónomas donde no existan, deberían constituirse comisiones autonómicas de régimen local, como mecanismo que permita a las entidades locales participar en los procesos de planificación y ordenación de los asuntos que les afecten.

En cualquier caso, el equilibrio territorial que se predica desde aproximaciones abiertas y plurales demanda que las competencias se atribuyan a los entes públicos que estén en mejores condiciones de prestarlas, de manera que se incida positivamente en las condiciones de vida de las personas. En los inicios de un nuevo siglo hemos de abandonar las perspectivas unilaterales y patrimoniales de las competencias y funciones, porque las instituciones públicas se construyen y funcionan en la medida en que están al servicio objetivo, como dice la Constitución, de los intereses generales.

No nos engañemos, el Pacto local sigue pendiente en su mayor parte porque las autoridades autonómicas no son lo sensibles que debieran a la realidad local, tantas veces condenada injustamente, con el más o menos deliberado propósito de subrayar, desde el pensamiento único, una única instancia territorial a la que se intenta dotar de omnímodos poderes que acaban por anular una autonomía reconocida en la Constitución como es la local.

La dimensión local debe estar presente en los asuntos territoriales, abordando temas como el de la necesaria redefinición de la Administración peri-

férica provincial. A ver si va a ser que el aparato periférico del Estado es el único que debe adaptarse a la realidad del Estado compuesto. En mi opinión, también el esqueleto periférico de la Administración autonómica debe adecuarse a la realidad del modelo. En este sentido me permito volver a plantear una vieja aspiración sobre la que trabajé ya en los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado: pensar en las diputaciones provinciales como órganos de ejecución de políticas propias de la comunidad autónoma en el territorio provincial. De esta manera, además de utilizar a las diputaciones para una función para la que están más que preparadas personal y materialmente, por su conocimiento de la realidad del territorio provincial, iniciaríamos un camino en el que las relaciones intergubernamentales es posible que se despolitizaran, porque una cosa es la definición de las políticas públicas autonómicas y otra su ejecución en determinados entornos territoriales.

En fin, el camino para situar la dimensión local en el lugar que le corresponde pasa por subrayar más el carácter político de la autonomía política local, por evitar las más que previsibles asechanzas del mundo autonómico a los entes locales, perfeccionando su sistema competencial y evitando la petrificación institucional y su condena a la subordinación, por darles entrada en el Senado y facilitar así que el multilateral escenario en que se convertiría la Cámara Alta albergara armónicamente los intereses de todos los territorios: comunidades autónomas y entes locales.

La tarea no es fácil y el panorama político del presente en mi opinión no augura buenos tiempos para los entes locales. A pesar de ello, pienso que no podemos renunciar bajo ningún aspecto a que también la dimensión única prevalezca en el ámbito territorial, por la sencilla razón de que la realidad es plural, y pluralmente ha de ser contemplada y aplicada.

La Ley 27/2013 introduce, como hemos señalado, una nueva clasificación de las competencias municipales, de naturaleza financiera, pues establece una primacía entre las mismas a la hora de asignar los recursos financieros disponibles.

De acuerdo con el artículo 7 de esta Ley de 2013, las competencias de las entidades locales, como comentamos con anterioridad, se clasifican en competencias propias, atribuidas por delegación, y distintas de las propias y atribuidas por delegación. El ámbito de actuación municipal se completa con la iniciativa pública en la actividad económica prevista en el artículo 86 de la LBRL.

La principal novedad de esta clasificación consiste en la supresión de las denominadas competencias complementarias (antigua redacción del artículo 28) y la creación de las denominadas “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, denominación que sustituye a

la más gráfica contenida en el Anteproyecto de “competencias impropias”, y considerada como inapropiada por el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013⁴⁵.

De forma coherente con la implantación de un sistema competencial dinámico basado en la estabilidad presupuestaria y en la sostenibilidad financiera, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, establece un orden de prelación en la asignación de los recursos financieros entre las diferentes clases de competencias y actividades municipales. Este orden de prelación conlleva una valoración por el legislador del interés público de cada una de las actividades municipales en atención a los servicios o materias sobre los que recaen.

De entre las diferentes clases de actividades y servicios municipales, la Ley 27/2013 otorga preferencia a la prestación de los servicios obligatorios sobre el resto de las competencias propias, y a estas sobre las distintas de las propias y atribuidas por delegación. Las competencias atribuidas por delegación quedan al margen de esta clasificación en tanto la nueva regulación garantiza su adecuada y suficiente cobertura financiera, por lo que su ejercicio (al menos en teoría) no debe tener incidencia en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la entidad⁴⁶.

Más allá de la modificación del listado de los servicios de prestación obligatoria, la Ley 27/2013 introduce un cambio sustancial en el régimen de su prestación, dado que será precisamente sobre estos servicios sobre los que descansará la mayor parte del sistema competencial dinámico que pretende implantar. En este sentido, debe subrayarse la atribución a las diputaciones provinciales de la competencia para la coordinación de los siguientes servicios en los municipios de población inferior a los 20 000 habitantes: recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos.

45. El Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, & VI, dispone: “En este sentido, procede en primer lugar objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de ‘competencias impropias’. Se trata, ciertamente, de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas –de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias– y, precisamente por ello y porque el Anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como ‘competencias distintas de las propias y de las delegadas’”. Coincide en lo inapropiado de esta denominación VELASCO CABALLERO, quien puntualiza que en propiedad debe hablarse de “*competencias precisas o determinadas* y competencias genéricas o generales”. *Op. cit.*, p. 41.

46. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 43.

Sin embargo, lejos de establecer las concretas potestades en las que se traduce tal coordinación, la nueva redacción del artículo 26 dispone que, para su ejercicio, 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*”.

La necesidad de contar con el consentimiento de los municipios afectados, así como la posibilidad de que la coordinación consista en la prestación directa del servicio por la propia diputación u otras entidades intermedias, nos permiten concluir que, más que de coordinación, el legislador está regulando un mecanismo concreto de cooperación para la prestación de servicios obligatorios⁴⁷.

Conjuntamente con la transferencia a la diputación provincial de la competencia para la prestación concertada de los servicios enumerados en el artículo 26.2 de la Ley de 2013, se regula la devolución al municipio de dicha “prestación y coordinación”⁴⁸ a partir de la evaluación de la eficiencia.

La evaluación de la eficiencia, se realizará mediante la comparación entre el coste efectivo del servicio prestado por la diputación provincial y su coste hipotético en el supuesto de prestación municipal. Esta evaluación (“justificación”, según el texto legal) deberá realizarse ante la diputación, pero no se especifica el órgano competente, la periodicidad ni la metodología para el cálculo de tal hipotético coste⁴⁹, lo que es tanto como entregar a las conveniencias de la política provincial la efectiva implantación del modelo que inspira la reforma, algo muy pero que muy censurable.

Otra de las novedades a destacar es la eliminación de la técnica de delegación entre entidades locales, al suprimir la referencia a estas de la definición del ámbito subjetivo de aplicación del artículo 27 LBRL.

Tal supresión responde a la marcada verticalidad del diseño competencial de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que prevé que toda competencia que no pueda o deba ser asumida por el municipio sea prestada por el nivel de Gobierno superior. La consecuencia más visible será la sustitución de la

47. Cfr. L. PAREJO ALFONSO, “La autonomía local en la Constitución Española”, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I*, Iustel, tercera edición, Madrid, 2011, pp. 47-210, 186 y ss.

48. Expresión profundamente desacertada, como señala VÁZQUEZ PITA (*op. cit.*, p. 51), dado que la coordinación presupone la concurrencia de dos o más entidades sobre el mismo espacio competencial. Por ello, más que asumir la coordinación, esta desaparece.

49. En tanto el artículo 116.ter únicamente establece los parámetros de cálculo del coste efectivo.

delegación en la diputación de las competencias municipales por la coordinación o gestión integrada, lo que refuerza notablemente el peso de las diputaciones en el entramado local y dota a las relaciones entre las diputaciones y los municipios de un cierto sentido jerárquico⁵⁰.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, asumió la difícil tarea de encajar el papel tradicional de las diputaciones provinciales en un mapa institucional radicalmente nuevo tras la emergencia de las comunidades autónomas. Las limitaciones a las que tuvo que hacer frente el legislador no eran pocas: a las constricciones competenciales derivadas de la distribución constitucional de competencias, se le agregaba un régimen electoral provincial basado en la representación de segundo grado, que conduce a las diputaciones a desempeñar un papel funcional o de asistencia, frente a las competencias materiales que exigen de mecanismos directos de representación política⁵¹.

A tal fin, y de forma coherente con la definición constitucional de la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”, la Ley de 1985 atribuyó a las diputaciones provinciales un doble papel.

En primer lugar, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales (art. 31.1 Ley de 1985) a través de una serie de cometidos que evidencian el carácter subsidiario de la actividad provincial en el Gobierno local⁵².

Y, en segundo término, el legislador general las conformó como entidades de gestión ordinaria de los servicios autonómicos, con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las comunidades autónomas (art. 37 Ley de 1985). Función esta última que perseguía racionalizar el crecimiento de la estructura administrativa autonómica. Sin embargo, la realidad, que pudo haber aconsejado que las diputaciones jugaran un papel determinante en la Administración periférica autonómica, discurrió por otros derroteros, con la consiguiente presión administrativa existente en la actualidad a nivel provincial.

La Ley de bases de 1985 estableció, como es bien sabido, una cláusula general de competencia consistente en “el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia” (art. 36.1.e). La dificultad de deslindar entre los intereses provinciales, autonómicos y locales, tarea cada vez más

50. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 51.

51. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 56.

52. Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Civitas, Navarra, 2007, p. 288.

necesaria para el legislador, incluso para una reforma constitucional, incorpora a esta cláusula un gran poder expansivo, bajo cuyo amparo las diputaciones provinciales desarrollaron actividades y servicios en ocasiones más propios del espacio autonómico que del interés local.

La realidad, sin embargo, condujo al crecimiento exponencial de las autonomías, que prescindieron de la solución apuntada por el legislador de régimen local, y optaron por desarrollar un potente aparato periférico que desplazó a las diputaciones provinciales del eje gravitatorio de la gestión municipal⁵³.

En efecto, en lugar de buscar fórmulas de colaboración, de integración o sincronización, la capacidad financiera y competencial autonómica permitió, como señala VÁZQUEZ PITA, a las autonomías competir con las diputaciones incluso en su función de garantes de la solidaridad y del equilibrio intermunicipales, bien a través de programas de financiación de servicios y actividades municipales, bien ejerciendo competencias de asistencia técnica y administrativa a los ayuntamientos⁵⁴.

En este sentido, en el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, las diputaciones provinciales asumían la prestación de gran parte de los servicios municipales de los ayuntamientos de población inferior a los 20 000 habitantes, cuando de la evaluación de los servicios resultase que la prestación municipal, ya fuera en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera, no cumpliera con el coste estándar o fuere ineficiente en atención a las economías de escala. Es decir, a partir de un entendimiento vertical de la subsidiariedad, se prefería intervenir directamente el ente municipal en lugar de fortalecerlo o fomentar esquemas de colaboración intermunicipales.

La traslación competencial se producía en el Anteproyecto de una forma casi automática y ajena a la voluntad del ayuntamiento afectado, requiriendo únicamente un acuerdo del pleno provincial aprobando la asunción del servicio⁵⁵.

Las resistencias políticas a la depredación provincial de una gran parte de los pequeños municipios, así como las consideraciones vertidas por el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, facilitaron un proyecto de ley que sustituyó los mecanismos automáticos de traslación competencial por

53. Vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *op. cit.*, p. 289, o M. SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I*, Iustel, tercera edición, Madrid, 2011, pp. 337-389, 351 y ss.

54. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 57.

55. Vid. redacción dada al artículo 26 por el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

un sistema basado en la concertación entre las diferentes Administraciones implicadas.

El resultado final es un texto en el que toda traslación competencial a la diputación exige de su previa aprobación por el ayuntamiento, lo que devuelve a las diputaciones a su papel tradicional basado en la cooperación y en la asistencia a municipios. Papel, por cierto, que es el que mejor define el servicio y la funcionalidad de unas instituciones que conocen como nadie la realidad provincial en todos los órdenes, y que cuentan con personal altamente cualificado.

Por otra parte, frente a esta función se subraya la provincia como demarcación o área para el planeamiento a gran escala de aquellos servicios municipales que, por sus características, para su óptima y eficiente prestación requieren de una planificación y prestación a nivel supramunicipal.

En fin, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 26.2:

En los municipios con población inferior a los 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 evaluación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) *Limpieza viaria.*
- d) *Acceso a los núcleos de población.*
- e) *Pavimentación de vías urbanas.*
- f) *Alumbrado público.*

A diferencia del texto del Anteproyecto –que preveía por ministerio de la ley una suerte de transferencia de la competencia para prestar estos servicios–, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, exige que para dicha coordinación 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*”.

El uso del término “coordinación” no está exento de polémica por su consideración jerárquica, y además podemos preguntarnos, con VÁZQUEZ PITA: ¿qué sucede si el municipio no otorga la conformidad a la propuesta de la diputación provincial? Del tenor transcrito parece deducirse que dicha propuesta no podrá tramitarse, por lo que la diputación no podrá ejercer la mal denominada “coordinación”⁵⁶.

56. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 59.

En realidad, si en lugar de “coordinación” se hubiera escrito “cooperación” o “colaboración”, expresiones técnicamente más correctas, el precepto adquiriría sentido, puesto que la cooperación, y no la coordinación, demanda el consentimiento de los municipios afectados.

Entonces, si la actuación de la diputación es concertada, no se entiende que su ejercicio requiera de la aprobación del Ministerio de Hacienda y del informe preceptivo de la comunidad autónoma afectada. Esta intervención en la organización y prestación de los servicios municipales excede, en mucho, del control de legalidad, e invade la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Mención especial merece la nueva redacción que se da al artículo 36 de la Ley de bases por parte de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. En efecto, de la lectura de dicho precepto es menester tener en cuenta la supresión de la anterior competencia relativa al “fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia”, que constituía una cláusula competencial abierta discordante con el ánimo de contención competencial que inspira la Ley 27/2013.

En efecto, dicha omisión reduce la configuración legal del interés provincial definidor de la autonomía institucional de las diputaciones a la propia de una Administración netamente subsidiaria y centrada en la actividad municipal. Algo lógico que, unido a su vocación de Administración periférica de nivel provincial por excelencia, conforma la esencia y la naturaleza de la diputación provincial.

Desde esta perspectiva, el artículo 36.1.d) cobra un nuevo sentido. Este apartado –cuya redacción no se modifica– permite a las diputaciones “cooperar” al fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas. Es decir, se busca la Administración integrada o sincronizada.

Eliminada la cláusula general de competencia, la referencia a la “cooperación” subordina la actividad provincial a la actuación de otra Administración con competencia en la materia –sea o no local–. Esto significa que las diputaciones no podrán seguir desarrollando políticas de fomento económico y social propias, desligadas de las promovidas por las restantes Administraciones Públicas, evitando, con ello, evidentes duplicidades administrativas⁵⁷.

La segunda novedad que introduce la Ley de 2013, en su nuevo artículo 36, se refiere al fortalecimiento de la competencia mal denominada de coordinación de los servicios municipales –letras a), c), h) e i)–.

57. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 60.

En efecto, el ejercicio de la mal llamada coordinación de los servicios municipales, tal y como se regula en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, exige del consentimiento de los municipios afectados, por lo que, como antes comentamos, más que de coordinación debemos tratar de una modalidad específica de cooperación interadministrativa. Dicha cooperación hasta la fecha podía articularse a través de la delegación. Sin embargo, tras la eliminación del artículo 27 de la técnica de la delegación entre entidades locales, la traslación a las diputaciones del ejercicio de la competencia para la prestación de servicios municipales deberá efectuarse a través de la ahora denominada coordinación para la prestación unificada. Este cambio de denominación permite diferenciar, como apunta VÁZQUEZ PITA, entre la delegación del Estado y de las autonomías en las entidades locales –sujeta a estrictos condicionantes financieros– y la delegación de los municipios a las diputaciones⁵⁸, sujeta a condiciones financieras más laxas⁵⁹.

La voluntad de centrar la actividad de las diputaciones en la asistencia a municipios, explica asimismo la enunciación de ciertas funciones que tenían perfecto encaje en el artículo 36.1.b) LBRL –asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, garantía de las funciones públicas necesarias, apoyo en la selección y formación de personal, soporte para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión–, o bien que ya se preveían en la legislación sectorial: prestación de servicios de administración electrónica⁶⁰ y contratación centralizada⁶¹ en municipios de población inferior a los 20 000 habitantes⁶².

58. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 60.

59. Las condiciones financieras de la coordinación para la prestación unificada serán las reguladas en el plan económico-financiero (art. 116.bis) o en el artículo 26.2, para los supuestos allí regulados, según el cual: “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 esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”.

60. *Vid.* disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en cuyo apartado cuarto se dispone: “4. En el ámbito de las entidades que integran la Administración local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las diputaciones provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos”.

61. *Vid.* arts. 204 y 205 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

62. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 60.

Por último, se atribuye a las diputaciones la función de seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados en la provincia (art. 36.1.h), que deberán ser calculados por cada entidad con arreglo a la metodología que a tal efecto establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 116.ter).

A la obligación del seguimiento se une el obligatorio ofrecimiento de colaboración a los ayuntamientos, para la gestión coordinada de aquellos servicios municipales cuyos costes de prestación sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados a nivel provincial.

Esta competencia fortalece la dimensión asistencial de las diputaciones, ya que con anterioridad no se obligaba a las mismas a ofrecer sus servicios a los ayuntamientos para la prestación de servicios, aunque se advierte que en la medida en que dicho ofrecimiento se limita a los servicios efectivamente coordinados o prestados por la diputación, el alcance de la obligación dependerá del catálogo de servicios asumido voluntariamente por esta.

La intervención de la diputación prevista en el artículo 116.bis, para el saneamiento económico-financiero de los ayuntamientos, refleja las tres notas características del nuevo esquema competencial: evaluación de la capacidad de gestión sobre la base de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; focalización de la actuación provincial en la asistencia a municipios, y concertación como presupuesto operativo de la vertiente dinámica del principio de subsidiariedad⁶³.

63. J. M. VÁZQUEZ PITA, *op. cit.*, p. 61.