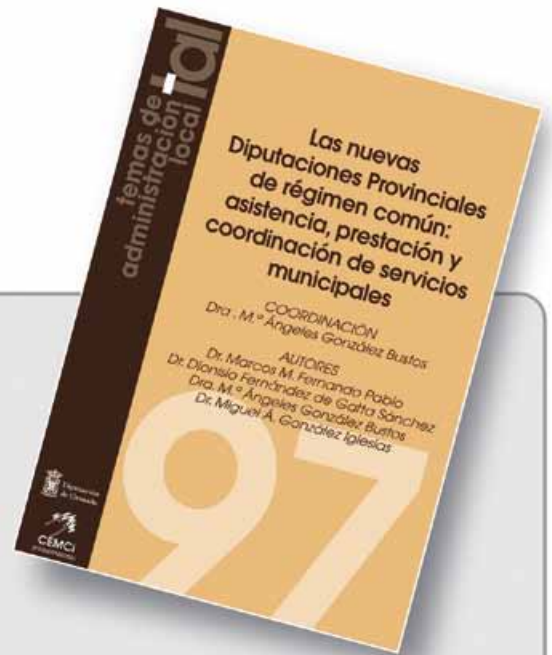


La Institución Provincial tras la Reforma del Régimen Local

Las Nuevas Diputaciones Provinciales de Régimen Común: Asistencia, Prestación y Coordinación de Servicios Municipales.

Coordinación:
Dra. M.^a Ángeles González Bustos

Editorial:
CEMCI, 2015, 282 páginas



En el libro objeto del presente análisis se realiza un profundo estudio de la provincia tras la nueva regulación introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), y teniendo muy presentes los postulados de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, previstos tanto en el artículo 135 de la Constitución española como en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que se han convertido en el eje sobre el que pivota toda la reforma del régimen local español.

Para proceder a dicho estudio, se analizan las previsiones que sobre la provincia contiene la Constitución española, la cual le garantiza autonomía para la gestión de sus respecti-

vos intereses. Pero, a dichas previsiones hay que añadir las novedades que, en el ámbito competencial, ha introducido la citada Ley 21/2013, de 27 de diciembre, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

Por tanto, como no puede ser de otra forma, debe partirse de la propia Constitución española, en cuyo artículo 137 se descentraliza el poder político del Estado al establecer que España se organiza territorialmente en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas, reconociendo a todos ellos autonomía para la gestión de sus intereses, lo que, como se señala en el libro, supone una nueva etapa que culmina en la LRBRL, que reconoce a las Administraciones locales su carácter de entidad territorial con autonomía.

La CE consagra tres principios fun-

damentales en relación con las Entidades Locales: en primer lugar, les otorga autonomía para la gestión de sus propios intereses; en segundo lugar, reconoce el carácter representativo y democrático de sus órganos de gobierno; y, finalmente, reconoce la suficiencia de sus haciendas. Además, en la Norma Fundamental se previó un reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre el régimen local, pues como indican los autores, no nos encontramos ante una materia unitaria, susceptible de ser asignada en bloque a uno y otras.

El dinamismo y las importantes transformaciones de finales del siglo XX conllevaron un aumento de las exigencias locales y que el sistema que se había configurado fuera insuficiente para dar respuesta a los nuevos retos, de ahí que durante el siglo pasado, primero en el año 1999 y

después en 2003, se acometieran dos importantes reformas en el ámbito local. La Ley 11/1999, de 21 de abril, modificó la LRBRL para fortalecer las funciones gestoras de Alcaldes y Presidentes de las entidades locales; mejorar el régimen de las mociones de censura y del control del Pleno, e introducir la moción de confianza. Por su parte, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, profundizó todavía más en los aspectos orgánico-funcionales del régimen local, rompiendo el carácter uniforme los municipios, al introducir un régimen propio y específico para los de gran población.

La regulación de la provincia antes de la LRSAL se encuentra, principalmente, en los artículos 31 a 38 de la LRBRL y en los artículos 25 a 34 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Según estos preceptos, la provincia tiene un doble carácter pues, por un lado, es demarcación del Estado para el cumplimiento de sus fines; y, por otro, es una entidad local, formada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia para la realización de los fines que le son peculiares. Estamos, por tanto, ante una entidad fundamental de la organización territorial del Estado, a la que se reconoce autonomía para la gestión de sus intereses. En relación con estos últimos, la doctrina ha venido señalando que no son propios de la provincia, sino que se trata de intereses de naturaleza municipal que no pueden ser realizados por el propio municipio.

En cuanto a sus competencias, la CE no lleva a cabo una delimitación concreta de las mismas sino que remite al legislador ordinario, estatal o autonómico en función de los distintos sectores de la acción pública, la determinación de las mismas, de acuerdo con la teoría de la autonomía local y su garantía. Y la ley donde se fijan los fines propios y específicos de



la provincia, así como sus competencias, es la LRBRL (arts. 31 y 36), que no establece un listado de atribuciones sino que determina las funciones de forma más general, haciendo especial hincapié en el fomento y ayuda a municipios, especialmente los más pequeños, en la prestación de sus servicios; señalando, igualmente, la Ley otras competencias propias del ámbito provincial.

Además, se estableció que las Comunidades autónomas podrían delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicio propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. Y también el Estado podría, previa consulta e informe de la Comunidad autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

Tras la LRSAL, la situación cambia, pues a través de esta norma lleva a cabo una reforma parcial pero trascendental del régimen local, con el fin primordial de adaptar algunos aspectos del régimen competencial y de organización y funcionamiento de la Ley 7/1985, de 2 de abril, a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos

locales, impuestos por la propia Carta Magna, en su modificado artículo 135, y por su normativa de desarrollo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Las medidas adoptadas son consecuencia de la crisis económico-financiera global y sus repercusiones en el sector público lo que, en opinión de los autores, hace que «no estemos ante una reforma del régimen local sino ante una aplicación del Derecho de crisis a las Administraciones Públicas».

Las medidas que se adoptan buscaban la consecución de los siguientes objetivos¹:

- La clasificación de competencias municipales, para evitar duplicidades y solapamientos con las competencias de otras Administraciones Públicas, de modo que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia».
- La racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizando un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Y favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

¹ En relación con estos objetivos, Rodrigo J. Ortega Montoro señalaba, en su artículo «La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, o la Alargada Sombra de la Estabilidad Presupuestaria y su Proyección Local», publicado en el número 28 de la Revista de Apuntes esPublico,

de febrero de 2014, que «la reforma local de 2013 se centra, fundamentalmente, en un triple aspecto como es el competencial, el relativo a la organización y estructuras locales, y el favorecimiento de la iniciativa económica privada, "liberalizando" espacios que venían siendo ocupados por las Administraciones Locales».

Y dentro de esta reforma, las Diputaciones provinciales deben asumir un rol protagonista, especialmente en lo referente a la prestación de servicios municipales obligatorios de municipios de menos de 20.000 habitantes, si bien, al final, como veremos, ese pretendido reforzamiento de la posición institucional de aquellas resulta mucho más atenuado al inicialmente previsto en las primeras versiones de la LRSAL.

El tema de las competencias provinciales es uno de los aspectos esenciales de la Ley de Racionalización, pues se ven ampliadas tras la reforma y no sólo por la propia modificación de los artículos 26 y 36 de la LRBRL, relativos, respectivamente, a las competencias de los municipios y las diputaciones, sino como consecuencia de las competencias que el apartado tercero del artículo 116.bis de la citada Ley de Bases les otorga en relación con el contenido y seguimiento de los planes económico-financieros.

Las competencias de las Entidades locales se dividen en competencias propias, que son las que determina una ley, ya sea estatal o autonómica, y que deben ejercerse en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo, además, como señalan los autores, a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas; competencias delegadas, ya sea por el Estado o por la Comunidad Autónoma, que deberán ejercerse en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación en el que, además, deberán preverse técnicas de dirección, control de oportunidad y eficiencia; y, finalmente, competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, que, excepcionalmente, podrán ejercerse cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los re-

querimientos de la LOEPSF, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del servicio público con otra Administración pública, para lo que será preciso informes tanto de la Administración competente por razón de la materia como de la que tenga atribuida la tutela financiera.

Pues bien, tras señalar el artículo 31 de la LRBRL que la provincia debe asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios municipales y participar en la coordinación de la administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado, en el artículo 36.1, tras una remisión a las que le puedan atribuir las leyes estatales o autonómicas, se concretan algunas de las **COMPETENCIAS PROPIAS** que, en todo caso, le corresponden. Como advierten los autores, aunque se ha ampliado el ámbito de materias respecto de las cuales las Diputaciones provinciales ejercerán competencias, la mayor parte de las mismas puede seguir identificándose como competencias funcionales, que son las que tradicionalmente



han venido prestado. En relación con este tipo de competencias, BOLUDA VAYA² identifica las siguientes como novedades que se incorporan a las previstas antes de la reforma:

- La garantía en los municipios de menos de 1.000 habitantes de la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- La coordinación de la prestación unificada de servicios, asumiendo, en particular, la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116.bis LRBRL, es decir, en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas de los Planes económico-financieros cuando las entidades locales incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto³. En relación con este punto, consideran los autores que el papel que juegan las Diputaciones rebasa intensamente la competencia de coordinación de los artículo 26.2 y en el 31 de la LRBRL. Es más, consideran que las Diputaciones provinciales se convierten, tras la LRSAL, en un «*apéndice instrumental*» de la Administración que tiene la tutela financiera, pues ha de colaborar intensamente con ella, tanto en el momento de la elaboración de este planes por parte de los municipios como en el del seguimiento de las medidas que se hubieran propuesto en los mismos.
- La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo volun-

2 Juan BOLUDA VAYA, «Incidencia de la Ley 27/2013 sobre el Régimen Competencial de las Entidades Locales», publicado en el número 32 de la Revista de Apuntes esPublico, de mayo de 2014.

3 Sobre la intervención de la Diputación en el saneamiento económico-financiero de los municipios, VÁZQUEZ PITA señala que dicha intervención prevista en el artículo 116.bis «refleja perfectamente las tres notas características del nuevo esque-

ma competencial: evaluación de la capacidad de gestión en base a 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 subsidiariedad». Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Manuel J. SARMIENTO ACOSTA (dirs.) *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Editorial Comares SL, Granada 2015, página 61.

tario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

- La prestación de servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes⁴.
- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

El apartado segundo del citado artículo 36, por su parte, desarrolla las competencias vinculadas a la asistencia a municipios: las relativas a la coordinación de servicios municipales entre sí; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a municipios, en especial a los de menor capacidad económica y de gestión; y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su ámbito territorial, puede destacarse que la Diputación aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. Pero, ade-



más, debe asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos.

En relación con la función coordinadora, POZO BOUZAS⁵ señala que la misma excede del concepto constitucional de coordinación. En su opinión, «la pretendida coordinación a que se refiere el artículo 26.2 LRBRL es un eufemismo que encierra, en realidad, la asunción por las diputaciones provinciales del control sobre la prestación de servicios locales básicos, que forman el núcleo esencial de las competencias municipales por autonomía. El calado de la regulación se evidencia si se considera que casi todos los municipios de España tienen menos de 20.000 habitantes. En todo caso, se advierte la profunda identidad entre los servicios susceptibles de prestación coordinada del artículo 26.2 LRBRL y los servicios mínimos obligatorios del 26.1».

En definitiva, en relación con estas competencias propias del artículo 36, concluyen los autores del libro afirmando que en el catálogo de las mismas se mantienen los mismos errores que se detectaron desde su redacción original en 1985 y que estamos ante una Diputación que administra recursos ajenos a través de los

Planes Provinciales y que distribuye subvenciones con cargo a recursos propios.

En cuanto a las **COMPETENCIAS DELEGADAS**, el artículo 7 reconoce de forma expresa la posibilidad de que las provincias asuman este tipo de previsiones, estando a lo que, con carácter de mínimos, se contempla en el artículo 37 LRBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL. Lo que sí que hace el apartado tercero del artículo 37 es remitir al artículo 27 el ejercicio por las diputaciones de las facultades delegadas. En relación a este extremo, BOLUDA VAYA⁶ ha señalado que «este último precepto contiene una amplia relación de materias que el Estado y las CCAA pueden delegar en los municipios... competencias que, de hecho, muchas de ellas se están prestando ya por lo municipios, pero que ahora, al pasar a ser delegadas, podrán seguir haciéndolo en las condiciones de delegación, pero con la financiación autonómica garantizada por el nuevo artículo 57 bis de la LRBRL». Y es que, de conformidad con el nuevo artículo 57 bis LRBRL, introducido por la LRSAL, si las Comunidades Autónomas delegaran competencias que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a su cargo, deberán incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de esos compromi-

4 En relación con esta competencia prevista en el artículo 36.1.h) de la LRBRL, Ignacio PÉREZ SARRIÓN, en su artículo «Competencias Propias y Competencias Mínimas», publicado en el Blog esPublico con fecha 2 de abril de 2014, señalaba que «se establece como competencia propia de la DP una especie de control permanente de los costes de los servicios que prestan los municipios.

No hay que poner mucho el acento en que estamos ante una grave intromisión que esto supone en la autonomía municipal cuando se deja al albur de la decisión de la DP y al MINHAP todo el sistema prestacional».

5 Venacio GUTIÉRREZ COLOMINA e Hilario SALVADOR CISTERNES (Coord.) *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2015, página 304.

6 Juan Boluda Vaya, «Incidencia de la Ley 27/2013 sobre el Régimen Competencial de las Entidades Locales», publicado en el número 32 de la Revista de Apuntes esPublico, de mayo de 2014.

esos. Esa garantía supone la autorización por la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan, por aplicación de sus sistema de financiación.

Por ello, concluye BOLUDA VAYA que, «en consecuencia, las delegaciones de competencias en las Diputaciones estarán en función de los acuerdos que cada una de las Comunidades Autónomas adopte respecto a la mayor o menor utilización de las posibilidades de delegación que confiere la legislación de régimen local».

En cualquier caso, no existe, en relación con la delegación en favor de las Diputaciones, ningún listado de competencias delegables por parte de las Comunidades o del Estado, lo que contrasta con el carácter tasado de las competencias y exhaustivo que para las delegaciones de competencias a los municipios se prevé en el artículo 27 LRBRL lo que, como se señala en el libro objeto de este análisis, constituye un argumento a favor del reforzamiento del papel de las Diputaciones tras la LRSAL.

Finalmente, el artículo 7.4 LRBRL hace referencia a las **COMPETENCIAS DISTINTAS** de las propias y de las atribuidas por delegación. En este precepto se pierde, según los autores, esa intención de clarificación del régimen de las competencias de las Entidades Locales, pues si bien se establece en el apartado primero de

este artículo 7 que sus competencias serán propias y delegadas, en el apartado cuarto, modificado por la LRSAL, implícitamente, se admite que también puedan ejercer competencias distintas siempre que se cumplan dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos tanto de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, como de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Tras analizar los tipos de competencias que se reconocen a las Diputaciones, se resalta en el libro, de manera especial, uno de los aspectos clave introducidos por la LRSAL, tal y como destaca su propia Exposición de Motivos, que es el reforzamiento del papel de las Diputaciones provinciales mediante la COORDINACIÓN DE DETERMINADOS SERVICIOS MÍNIMOS en municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Esta nueva atribución provincial deberá analizarse teniendo presentes las prescripciones de los artículos 36 y 26.2 LRBRL, lo cual, como advierten los autores, configura un marco jurídico complejo cuya constitucionalidad ponen en duda pues podría resultar afectada tanto la potestad de autoorganización de los servicios municipales como la autonomía de los municipios, constitucionalmente garantizada.

Conforme al artículo 26.2, en municipios con población inferior a 20.000 habitantes la Diputación prestará unos servicios, ya sea por sí misma o mediante fórmulas de gestión compartida, como consorcios y mancomunidades, a lo que se dedica exten-

LA COORDINADORA

M^a Ángeles González Bustos, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca. Autora y partícipe de diversas publicaciones como, «El acceso de los ciudadanos a la información administrativa» (2009), «Código de género» (2007), o «Código de cambio climático» (2009). Además, ha sido miembro investigador del Grupo de Investigación Reconocido (GIR) por la Universidad de Salamanca en el Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2006, denominado Derecho y Mujer: María Telo; consejera consultiva del Instituto Internacional de Derecho Público en Brasil; miembro del Consejo del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Agua (CIDTA) de la Universidad de Salamanca; o miembro del Consejo del Centro de la Mujer de la Universidad de Salamanca (CEMUSA).

samente el capítulo IV del libro objeto de este análisis.

La Diputación, de conformidad con los municipios afectados, propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación.

El fin de la coordinación es, como señala el apartado tercero de artículo 10 de la LRBRL, también modificado por la LRSAL, asegurar que se cumpla la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y el contenido de la coordinación está vinculado con el concepto de coste efectivo de dichos servicios mínimos obligatorios. Lo que se pretende es reducir ese coste efectivo. La LRSAL establece la obligación de determinar dicho coste y dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. En opinión de BOLUDA VAYA⁷, no



7 Ibidem.

es sino una medida de transparencia pues es la propia ley la que lo considera «*como un paso fundamental en la mejora de la información disponible para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuir a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia, de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*».

Al COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS se refiere el nuevo artículo 116 ter de la LRBRL, según el cual todas las entidades locales calcularán, antes del día 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales, directos e indirectos, de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados anteriormente, desarrollándose estos criterios por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

En relación con aplicación del coste efectivo de los servicios, las Diputaciones tienen, como señala BOLUDA VAYA⁸, un papel relevante:

- Entre las competencias propias provinciales el artículo 36 de la LRBRL incluye, expresamente, el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su respectivo ámbito territorial.
- Por la aplicación de los supuestos previstos para la determinación de

los servicios mínimos obligatorios en municipios de menos de 20.000 habitantes.

- Porque el Plan provincial anual de cooperación a las obras y servicios que aprueban las Diputaciones debe contemplar obligatoriamente el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.
- Y por la gestión integrada o coordinada de los servicios, regulada en la Disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, añadida por la LRSAL, según la cual cuando la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes entre dos o más municipios implique un ahorro de al menos el 10% del coste efectivo del servicio en el que incurriría cada municipio por separado, y previo informe de la Diputación provincial, el coeficiente de ponderación previsto en el artículo 124.1 del TRLRHL se incrementará en un 0.04% para cada municipio, con el límite previsto en el artículo 123 del TRLRHL.

En definitiva, la LRSAL plantea una profunda revisión del régimen competencial de las Entidades Locales, que se traduce en una reducción del ámbito de actuación municipal y en la posibilidad de que esos servicios, en ciertos casos, sean asumidos por las Diputaciones provinciales. Y ello bajo la creencia de que, de esta manera, mediante esta reordenación de



competencias y servicios, se puede lograr la racionalización del régimen de actuación de los municipios, clarificándolo y, sobre todo, eliminando supuestos de concurrencia competencial para, así, garantizar el cumplimiento, en el ámbito local, de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Y son muchos los municipios que podrían verse afectados por esta reforma ya que, en nuestro país, pocos superan la cantidad de 20.000 habitantes; lo que no está exento de problemas, pues habrá municipios que, aplicando las medidas previstas en la LRSAL, pueden ver reducida la prestación de servicios si no están en situación de ajustar su hacienda a las exigencias y parámetros previstos en la nueva normativa y que, aun con esa reducción competencial, seguirán existiendo como entidad municipal. En este sentido, se hace preciso recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, que sienta la doctrina de que el legislador puede disminuir o acrecentar las compe-



⁸ Ibidem.

tencias existentes pero no eliminarlas por entero y que el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño al principio de autonomía.

Otro problema que puede surgir es el derivado de la propia consideración, en el ámbito local, de nuevos principios generales informadores de toda actuación de los entes públicos (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), pues se deja de lado el tradicional principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos que, como señalan los autores, resultó clave en la articulación del bloque competencial a atribuir a los entes y corporaciones locales por parte de la legislación ordinaria, tanto estatal como autonómica. De modo que, a partir de ahora, los servicios no siempre se van a prestar por la Administración más cercana, sino por la más capacitada o eficiente, lo que puede llegar a chocar con el reconocimiento y garantía de la efectividad de la autonomía local.

Y, asociado a ello, surge el problema de la representatividad o elección directa en la provincia. La actual fórmula, poco representativa de la corporación provincial, parece que no facilita esa proximidad ni garantiza la exigencia de responsabilidad política de los gestores. Y es que el principio democrático exige que si la prestación de servicios municipales se realiza por exigencias económicas financieras en un nivel provincial, la Corporación provincial sea más directamente representativa⁹. Sin una modificación de la legislación electoral, la Diputación provincial de régimen común se verá permanentemente cuestionada como auténtica entidad local de segundo grado, capaz de dar cumplimiento a las exigencias del principio de subsidiariedad.

El obstáculo, en otras ocasiones, vendrá del hecho de que el municipio deba dar su conformidad a la medi-



da que se pretenda adoptar, pudiendo quedar, por tanto, esa propuesta paralizada en su fase inicial. El municipio aceptará más fácilmente una gestión compartida de la competencia que la prestación directa por la Diputación.

En definitiva, como señalan los autores, sobre las Diputaciones se deja caer un amplio abanico de importantes responsabilidades de cuyo efectivo juego dependerá, en gran parte, el éxito o fracaso de la reforma acometida.

La LRSAL buscaba llevar a cabo una profunda reforma del régimen jurídico vigente aplicable a las entidades locales, con el fin de definir con la mayor precisión posible, entre otras cuestiones, las competencias que deben ser desarrolladas por las Corporaciones Locales. Es una reforma en la que se encuentran muy presentes los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, pero en la que el eterno problema de la planta municipal recibe un tratamiento mucho menos agresivo (supresión y fusión

forzosa) que el propuesto en algún anteproyecto.

Detrás de la misma subyace la idea de que las Entidades locales vinculen su derecho a intervenir en el marco de sus competencias al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, valorando el impacto financiero de las decisiones que adopten. Y es que, en opinión de los autores, las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuya la Ley y para las que no cuenten con financiación adecuada, de modo que sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de su hacienda ni se incurra en un supuesto de ejecución simultánea de un mismo servicio público con otra Administración.

En mi opinión, nadie duda del necesario control al que debe someterse el gasto de las Administraciones Públicas españolas y por ello es importante que dicho control esté previsto legalmente. Ello no obstante, deberían haberse aunado, junto con los princi-

⁹ En todo caso, la asunción por la Diputación provincial de funciones tan directamente vinculadas con el interés local como son los servicios enumerados en el nuevo artículo 26.2 de la LRBRL obligaría a un replanteamiento de la forma de elección de los diputados provinciales, introduciendo fórmulas de elección directa. En este sentido, RIVERSO YSERN ya advirtió que la elección indirecta de los miembros de la

Diputación provincial no constituye el mejor marco para que los municipios acepten sustituciones o intervenciones en servicios de su competencia. Por todos, Venancio GUTIÉRREZ COLOMINA e Hilario SALVADOR CISTERNES (Coord.) *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2017, página 295.

pios derivados de la LOEPSF, otros igualmente importantes y constitucionalmente garantizados, como son los de autonomía local y suficiencia financiera de las Entidades Locales.

En realidad, esta reforma parece que se queda corta. Es como si todo se hubiera reducido a un traslado de competencias locales al ámbito provincial, partiendo de la presunción

de que la prestación en dicho ámbito será más rentable, lo que, desde el punto de vista constitucional, como hemos visto, no está exento de polémica¹⁰.

Concluía GRACIA RETORTILLO¹¹ que se hace necesaria una reforma más estructural y global del régimen jurídico de la provincia, que pondere tanto la dimensión de la eficiencia

económica, como las de la autonomía y democracia, elementos que, en ningún caso, han de ser ajenos a una entidad local como la provincia que cuenta, por el momento, con garantía constitucional.

De cualquier modo, habrá que esperar para visualizar los efectos de una reforma que va a necesitar de ajustes y acuerdos adicionales.

10 En relación con esta reforma, Leopoldo TOLIVAR ALAS, en su artículo «Reflexiones al cabo de un año», publicado en el Blog esPublico con fecha 26 de diciembre de 2014, se mostraba muy reacio cuando señalaba que «confesando una vez más mi convicción de que algo había que hacer con el modelo local, caduco, ineficiente, insuficiente y tna dispar... la buena nueva traída por la Ley 27/2013 no creo que haya venido a resolver gran cosa. La norma, paradójicamente, se queda larga y a la vez corta. Es desmesurada al laminar, sin matices, competencias... Y, sin embargo... se queda corta. No puede por sí misma fusionar términos municipales, ni ha sido, al final, tan dura ni mucho menos... ni, por supuesto, ha afrontado el verdadero problema que es la financiación local. En la autosuficien-

cia derivada del artículo 142 de la Constitución está el quid y no en la insuficiencia cronicada frente a la ley sopla vela sólo ha salido restar inversión y gasto al eliminar actividades a financiar. Es una pena que una ley con tan larga tramitación y que... debía encarar problemas serios, incluso estructurales, de los ayuntamientos... ofrezca tan pocos réditos al día de hoy. Más bien números rojos porque no todo se mide en euros». Marcos ALMEIDA CERREDA, Claudia TUBERTINI y Pedro COSTA GONÇALVES (Directores) *La Racionalización de la Organización Administrativa Local: Las Experiencias Española, Italiana y Portuguesa*, Editorial Aranzadi, SA, Navarra 2015, página 224.

Próximos Análisis



Núm. 211

Administración Pública con Valores. Instrumentos para una Gobernanza Ética.

Autores:
Adriá Albareda / Francisco Longo
Editorial: INAP

Monografía sobre los valores éticos en la administración pública, así como la evolución del discurso sobre esta temática



Núm. 212

Autonomía y Equidad en la Financiación Municipal: Dos Principios Compatibles.

Editor:
Maite Vilalta
Editorial: Universidad de Barcelona

¿Los municipios españoles disponen de un buen modelo de financiación? ¿Se parece al de países de nuestro entorno que podrían ser tomados como referentes? ¿O debería reformarse? Y, si es así, ¿de qué manera? Estas son algunas de las preguntas que se han formulado los autores de este libro, quienes, después de realizar un diagnóstico sobre la situación financiera en la que se encuentran los ayuntamientos españoles, constatan la necesidad de revisar, reformar y actualizar el actual modelo de financiación municipal.

Análisis esPublico es un proyecto editorial de esPublico, que se configura como la primera revista de libros y análisis de los mismos especializada en el ámbito de estudio de la Administración Pública. Entre todas las novedades bibliográficas que se publican, nuestro equipo de asesores jurídicos selecciona mensualmente dos títulos atendiendo a las aportaciones y avances que en ellas se abordan sobre cuestiones relacionadas con el Derecho y las Administraciones Públicas. El objetivo final de este novedoso proyecto es informar sobre las más importantes novedades editoriales en la materia, analizando los aspectos destacables de las obras y las posibles lagunas jurídicas que el autor pueda haber dejado sin resolver. esPublico recomienda la lectura completa de todos los libros seleccionados.