

INFORME**LA PLANTA LOCAL TRAS LA LEY DE RACIONALIZACION Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL: ESPERANDO A GODOT**por **Pedro Luis Martínez Pallarés**

Profesor Asociado Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no aborda la reforma del completo estatuto de la Administración Local, se limita a introducir reformas desde el punto del ajuste presupuestario que desvirtúan el régimen local existente. Se renuncia a abordar una reestructuración de la planta municipal y en su lugar se pretende racionalizar la planta local, atribuyendo el grueso de la cobertura de las deficiencias municipales a las Diputaciones Provinciales. Junto a ello se establecen unas medidas de fomento de las fusiones municipales voluntarias de carácter simbólico, se reduce la significación política y jurídica de las entidades locales menores y se acota el ámbito competencial de las mancomunidades. Una vez más se obvia la reestructuración del mapa municipal y se confía en soluciones supramunicipales la corrección de las deficiencias municipales.

ABSTRACT

The Spanish Act 27/2013 on the rationalisation and sustainability of Local Government does not address all aspects of the Local Government and concentrates merely on budgetary adjustments that undermine the existing system of local government. Act 27/2013 will no restructure the level of municipal resources but will try to rationalise the use of services. The main questions related to the management of existing municipal deficiencies will be passed to the Provincial Councils. Beside, the Act contains measures to promote the voluntary and symbolic unification of municipalities, as well as, attempts to reduce the political and legal significance of smaller local entities. Furthermore the competence framework of municipal association will be reduced. Once more, the restructuring of the municipalities has not been addressed and supra-municipal solutions have to solve municipal deficiencies.

I. DE LA REESTRUCTURACION MUNICIPAL A LA RACIONALIZACION DE LA ESTRUCTURA LOCAL

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local introduce una severa modificación de la LBRL, así como de algunos preceptos del TRHL y de la LPAC. Tras la reforma de las bases del régimen local llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, respectivamente, y el intenso proceso de debate y elaboración documental habido con motivo de la publicación en el año 2005 del “Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España” que tuvo como fruto un denominado “Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno Local y la Administración Local” parecía llegada la hora de evaluar y reformular el régimen local básico español. Así se pronuncia la LRSAL en su Preámbulo, que considera que transcurridos treinta años de la LBRL y con más de veinte modificaciones de su texto, ha llegado el momento de

someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.

Nada más lejos del efectivo contenido de la LRSAL que la reforma del completo estatuto de la Administración Local. Como con acierto se ha afirmado la Ley es ajena a cualquier preocupación por el modelo de autonomía local, se limita a establecer una serie de medidas coyunturales que devienen en estructurales, que no solo no conllevan un nuevo régimen local básico, sino que incrustándose en el existente lo desvirtúan.

Las grandes cuestiones definidoras de un modelo de gobierno local, la planta municipal, las competencias y la financiación local, pendientes de una decidida regulación, o bien son omitidas o bien son objeto de simples adaptaciones que complican y distorsionan el modelo existente. La compleja regulación competencial de los municipios, con la poda de la capacidad general de actuación de éstos, la limitación de las competencias propias a las materias enumeradas en el artículo 25.2 LRBRL en desdoro de las posibles decisiones del legislador sectorial autonómico, la decidida emergencia de las competencias delegadas con un más expresivo régimen de subordinación de los municipios beneficiarios, y la hipertutelada posibilidad de ejercicio de las denominadas competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, son una clara expresión de la referida distorsión.

La reclamada reconsideración del ámbito competencial municipal, que ha devenido en simple pretendido “ajuste” y no en una reforma meditada del mismo, difícilmente podría abordarse sin el establecimiento de un marco de financiación definido y suficiente y sin la previsión de potentes instrumentos que, conjuntamente con los que desde las CCAA pudieran establecerse, permitan lograr una planta municipal integrada por municipios, dignos de la denominación de administración, potentes y con capacidad real de gestión. Estos dos aspectos son obviados decididamente por la Ley.

Por ello se limita a pretender clarificar las competencias municipales al objeto de evitar duplicidades, racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada. El éxito en la consecución de los dos últimos objetivos parece razonablemente asegurado, más cuestionable resulta en relación con la supuesta clarificación competencial y con la denominada racionalización de la estructura local si con ella se alude a algo más que acotar el frondoso bosque de los entes instrumentales locales, y se pretende la consecución de unos entes locales, en especial municipios, solventes y capaces. Centraremos nuestra atención en este último aspecto, adelantando que una vez más el legislador ha preferido pretender “racionalizar” la planta local en detrimento de “reestructurar” la planta municipal, a través de una regulación de acierto cuestionable y cumplimiento incierto.

Tras unas provocadoras declaraciones de responsables políticos sobre la falta de idoneidad de muchos pequeños municipios para afrontar la prestación de los servicios mínimos obligatorios que hacían presagiar una posible regulación que facilitara el inicio de un proceso de reordenación del mapa municipal, cierto que abordado desde la simplista perspectiva de la limitación del gasto, la intención del legislador fue basculando hacia un proceso de lo que ambiguamente ha dado en denominar racionalización. Así en los sucesivos borradores de Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad se preveía la atribución a las Diputaciones Provinciales del ejercicio de la competencia de los servicios mínimos de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes “cuando la prestación en el ámbito municipal... no cumpla con el coste estándar de los servicios... o sea ineficiente en atención a las economías de escala”. Tras el conocido Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, que

alertaba de su posible inconstitucionalidad, la redacción de la LRSAL renuncia a la alteración ope legis del ejercicio de la competencia, atribuyendo a la Diputación la coordinación de la prestación de una serie de servicios obligatorios, siempre con la conformidad de los municipios afectados, pudiendo ser recuperada la gestión por el municipio si acredita su prestación con un coste efectivo inferior que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación.

No es la finalidad de estas líneas analizar en detalle la supuesta nueva posición atribuida a las DDPP por la LRSAL, ni la corrección constitucional de la regulación dada por la nueva redacción del artículo 26.2 LBRL a la función provincial de coordinación de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, si bien resaltaremos sus notas más relevantes. Solo se pretende mostrar que, al soslayar la reforma del mapa municipal, se pretende establecer una serie de previsiones que palién la posible ineficiencia municipal, en esta ocasión potenciando el papel asignado a las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, en detrimento de otras posibles fórmulas de carácter supramunicipal. Una vez más la pretendida y supuestamente in cuestionada entidad local básica, el municipio, va a ser desplazada por otras entidades locales, enmascarando sus deficiencias.

La perseguida “racionalización” se circunscribe al establecimiento de un nuevo régimen de fusión voluntaria de municipios, renunciando a impulsar un proceso de reconsideración de la actual planta municipal, desde la complejidad y la participación no desde el mero ajuste presupuestario, a la devaluación de las entidades locales de ámbito inferior al municipal, a la potenciación de las Diputaciones Provinciales “o entidad equivalente” a través de la abstracta función de “coordinación” y a la reducción del ámbito material de las mancomunidades.

II. LA FUSION DE MUNICIPIOS

1. La determinación del nivel territorial competente para abordar la reforma del mapa local.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica una de las cuestiones a dilucidar consiste en determinar el nivel territorial del Estado con competencia para abordar una hipotética reforma del mapa municipal. El debate se ha suscitado en el seno de la doctrina, pudiendo resumirse, por razón de la brevedad y a título meramente de ejemplo, en las tesis defendidas recientemente por los profesores VELASCO CABALLERO y PAREJO ALFONSO.

VELASCO CABALLERO, establece una clara distinción entre los títulos autonómicos sobre “*alteración de términos municipales*” y “*organización territorial*”, por un lado, y el “*régimen local*”, por otro. De forma que aquellos solo son competencias de desarrollo de las bases estatales cuando el EA las enuncia como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de éstas. A su juicio la jurisprudencia del TC si bien reconoce algún tipo de competencia básica en relación con segregaciones y fusiones, no por ello enmarca las competencias autonómicas de alteración de términos municipales como competencia de desarrollo, es decir compartida, sino como competencias concurrentes. En consecuencia, la política de planta municipal corresponde inicialmente a las CCAA, y el Estado puede condicionar parcialmente el ejercicio de dicha competencia, pero lo propio del Estado no es la definición de una política general sobre divisiones territoriales, sino la fijación de límites a las políticas territoriales de las CCAA.

En todo caso las bases estatales, circunscritas a una mera función de limitación externa de las competencias autonómicas, contarían con límites intrínsecos y extrínsecos

en esta tarea. Por razón de límites intrínsecos, derivados de la especial vinculación de la competencia estatal con la salvaguarda de la autonomía local, las bases no contarían con cobertura para efectuar una específica normación de la organización administrativa local, por lo que la regulación estatal de la planta local en todo aquello que no guarde relación directa con la autonomía local habría de ser muy reducida. En razón de límites extrínsecos, las bases estatales tendrían un carácter muy reducido o contarían con un posible mayor alcance, en función de los distintos títulos competenciales asumidos en los respectivos EA, ya sean exclusivos o de desarrollo de las bases, sobre “organización territorial”, teniendo en el primer supuesto un papel limitativo mínimo.

Las consecuencias de este planteamiento sobre el papel del legislador básico en la reforma del mapa municipal varía en función de si la reforma a emprender tiene carácter imperativo o se articula a través del fomento de la fusión voluntaria de los municipios. En caso de una reforma imperativa su papel quedaría limitado al establecimiento de normas meramente principales sobre la planta municipal, desechando la fusión o agregación municipal por ministerio de la ley estatal, así como el establecimiento por el Estado de uno o varios criterios inmediatos de supresión de municipios. La determinación de un criterio abierto o cerrado susceptible de excepción por la legislación autonómica, resultaría compatible con las competencias autonómicas, sean éstas exclusivas o de desarrollo, en función del concreto enunciado del mismo y de su posible excepción.

En el supuesto del fomento de la fusión voluntaria de municipios, tras recordar que la STC 214/1989 considera que la promoción de la fusiones municipales está en conexión con la garantía constitucional de la autonomía local, y por ende admite que el Estado pueda fomentar la fusión de municipios, se propugna asimismo la existencia de límites externos, tales como el respeto a la política territorial propia de cada C.A. y los derivados de la doctrina constitucional sobre la financiación estatal de tareas ajenas que conlleva el reconocimiento a las CCAA de un margen para concretar el destino de las ayudas.

Por su parte, PAREJO ALFONSO interpreta la distribución de competencias entre Estado y CCAA en materia de régimen local, en la que engloba la organización territorial en cuanto pueda afectar a las entidades locales constitucionalmente garantizadas, como propia de las competencias compartidas, en términos de bases-desarrollo. Sostiene que toda operación de reforma de la Administración local, en particular la que quiera definir lo que ha de ser, o, mejor como ha de ser el municipio y la Diputación, en su calidad de entidad garantizada, pertenece en cuanto que extremo básico del régimen local, al poder de organización de la instancia general del Estado, con cobertura en el artículo 149.1.18 CE como título competencial que legitima la acción reflexiva del Estado sobre su propia organización. Al régimen local básico le acompaña el necesario poder organizativo, que no es en absoluto una materia ajena a la autonomía local a la que se encuentra directamente vinculada la competencia estatal.

Desde esta perspectiva la legislación básica estatal, si decidiera abordar una nueva división municipal, podría determinar, bien criterios cuantitativos combinados con criterios relativos a las características de la realidad a organizar, difiriendo a las CCAA la continuación del proceso en aplicación de los criterios básicos, bien fijar un mínimo cuantitativo, entregando a las CCAA los términos y el tiempo de la realización efectiva de la reforma, así como la priorización o no del carácter forzoso o voluntario del proceso.

No corresponde a estas líneas mediar en la controversia suscitada entre tan sobresalientes juristas, solo persiguen dar cuenta de la misma y de la distinta fundamentación de las distintas perspectivas adoptadas. No obstante, no me resisto a realizar alguna

breve reflexión al respecto, en lógica coherencia con lo expuesto hasta el momento, y resaltar la incidencia que en ella pueda tener la reciente STC 103/2013.

De la jurisprudencia consolidada del TC sobre régimen local, particularmente confirmada tras la STC 31/2010 y la más reciente STC 103/2013, se desprende que la competencia de las CCAA sobre la materia, en la medida que incida en las entidades locales constitucionalmente garantizadas se enmarca dentro de la técnica bases-desarrollo y que aquellas son piezas organizativas del Estado como organización total. De estas dos premisas se desprende que las bases estatales tendrían competencia para regular los aspectos organizativos esenciales de las entidades locales necesarias, comprendiendo entre éstos las determinaciones sobre el tipo de municipio que se pretende, y por ende sobre las operaciones de reforma de los mismos que se puedan acometer. No existe una radical disociación entre la garantía de la autonomía local y el establecimiento de la planta municipal, y en ese sentido parece pronunciarse la STC 31/2010 cuando al enjuiciar las supuestas competencias exclusivas de la C.A. de Cataluña en materia de alteración de términos municipales las circunscribe a potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de acuerdo con las bases que pueda dictar el Estado. En este sentido se ha pronunciado con evidente claridad la STC 103/2013 que considera que el Estado debe regular, en el ámbito del artículo 149.1.18 CE los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, correspondiéndole optar, de entre los posibles, por un determinado modelo territorial.

Si el artículo 137 CE establece como decisión constitucional que los municipios, junto con las provincias y las CCAA, integran la organización territorial del Estado y el artículo 149.1.18 atribuye al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las entidades locales, en particular de las necesarias, estamos en condiciones de afirmar, tal como hace LOPEZ RAMON, que la reforma de la planta local constituye una operación de Estado, en la que todos los poderes con competencia en la materia estarían llamados a participar, *“en la que no habría de descartarse la viabilidad de la exigencia estatal de un tamaño mínimo de los municipios con apoyo en la competencia del Estado en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.*

Hasta el momento, tal y como la STC 103/2013 recuerda, el legislador básico ha optado, y la LRSAL lo ha ratificado, por un modelo que deja un amplio margen de decisión a las CCAA para configurar el elemento territorial de los municipios, pudiendo haberlo hecho por otros. Así afirma que “Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMG”.

La competencia estatal para abordar operaciones de reestructuración de la planta municipal, aunque cuestionada, parece clara. Cuestión distinta es la imprescindible contención de la regulación estatal, que en todo caso deberá respetar las competencias autonómicas, tanto de naturaleza ejecutiva como de desarrollo legislativo, con la evidente capacidad de configuración política que ésta conlleva. Por ello, el establecimiento de criterios abiertos desde la legislación básica, que difieran a las CCAA la concreción temporal, procedimental e, incluso las posibles excepciones debidamente

justificadas que pudieran existir, es una opción perfectamente encajable en nuestro marco constitucional, por la que el legislador básico se resiste a transitar.

2. Una discreta apuesta por la fusión voluntaria de municipios

Si bien las sucesivas versiones del Anteproyecto de la Ley nada prevenían al respecto, las objeciones del Consejo de Estado al desplazamiento ope legis de los municipios de menos de 20000 habitantes por las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de la competencia sobre servicios mínimos obligatorios si incumplían con el coste estándar de los mismos, han propiciado, junto a una nueva redacción del artículo 26.2 LBRL, la introducción de un nuevo régimen de fusión voluntaria de municipios. Dados los precedentes inmediatos, en los que no solo las fusiones han sido inexistentes sino que se han creado nuevos municipios por segregación de municipios preexistentes, la eficacia de las previsiones realizadas resulta altamente discutible. El legislador básico ha optado por hacer un uso mínimo de las competencias que el Estado puede ostentar al respecto, que hemos analizado con anterioridad, introduciendo una serie de previsiones que escasamente superan el calificativo de testimonial.

En primer lugar la nueva redacción del artículo 13 LBRL establece que la fusión la podrán realizar municipios colindantes dentro de la misma provincia, que los nuevos municipios resultantes han de tener al menos 5.000 habitantes y ser sostenibles financieramente, no pudiendo segregarse hasta transcurridos diez años desde que se hubiere producido la fusión.

En segundo lugar, sin perjuicio del procedimiento previsto en la legislación autonómica, se prevé que la operación de fusión se articule a través de un convenio entre los municipios implicados, resaltando con ello la voluntariedad del proceso. Nada se dispone al respecto, pero en aras a respetar las competencias autonómicas algún tipo de participación de la CA deberá articularse en el proceso de su adopción. Destaca que los acuerdos de aprobación del convenio de fusión y los derivados del mismo, se adoptarán por mayoría simple de los plenos municipales implicados, excepcionando la regla de la mayoría reforzada que rige en estos supuestos de alteración territorial. En el convenio podrá acordarse, en su caso, que todos los municipios fusionados o algunos de ellos funcionen como forma de organización desconcentrada de conformidad con el artículo 24 bis. Previsión ésta de escaso alcance, e inexistente atractivo para los posibles municipios interesados, dada la devaluación producida por la nueva redacción introducida por la LRSAL de las hasta ahora conocidas como entidades locales de ámbito inferior al municipal.

Se establecen una serie de medidas de carácter económico-financiero que pretenden incentivar el proceso de fusión voluntaria, tales como una mayor financiación per capita al municipio resultante, la dispensa de prestación de nuevos servicios mínimos como consecuencia del aumento poblacional producido y la preferencia durante, al menos, los cinco primeros años en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

En los casos de incumplimiento por un municipio del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, el artículo 116 bis LBRL, introducido por la LRSAL, establece como contenido de los planes económico-financieros que habrán de formularse, y con carácter adicional a lo establecido en el artículo 21.1 de LOEPSF, una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Consecuencia del pretendido fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales se atribuye a éstas, en coordinación con la CA, la coordinación y supervisión de la integración

de los servicios resultantes de la fusión, así como la coordinación del seguimiento de la fusión de los municipios derivada del cumplimiento de los planes económico-financieros en los supuestos previstos en el artículo 116 bis de la LBRL

III. LA DEGRADACION DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

En línea con la racionalización pretendida el legislador ha optado tanto por reducir el número de entidades locales menores existentes como por degradar su significación jurídica y política, al privarle de su caracterización como entidad local con personalidad jurídica propia, diferenciada del municipio en el que se incardina.

Con ello se ha pretendido engrosar la nomina de entes y entidades suprimidas como consecuencia de los efectos benéficos de la nueva regulación “racionalizadora”, a la par que se lograba a costa de unos “sujetos” con escasa fortaleza política y administrativa, y por ende con escaso coste político. Estas líneas están concebidas desde perspectivas bien alejadas del iusnaturalismo municipal y romántico que tradicionalmente ha inspirado nuestro régimen local, y en consecuencia no objetan a priori cualquier cuestionamiento de instancias locales por obsolescencia o ineficacia en el cumplimiento de sus fines, pero la transformación del régimen jurídico de este tipo de entidades, y en su caso supresión, entiendo ha sido realizada sin la suficiente ponderación. Se ha obviado la heterogeneidad de las realidades sociales a las que dan expresión jurídica y política, se ha olvidado el potencial representativo que en una hipotética reforma de la planta municipal podía tener su tradicional configuración jurídica, y se ha establecido un criterio exclusivamente burocrático para proceder a la posible supresión de las preexistentes a la ley, desconociendo las ajustadas previsiones autonómicas al respecto.

Si bien, tras el reiterado Dictamen del Consejo de Estado, se difiere su concreta regulación a las leyes de las CCAA, la LRSAL altera sustancialmente la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, de forma que la nueva redacción del artículo 3.2 LBRL las despoja de su condición de entidad local y el nuevo artículo 24 bis las configura como “forma de organización desconcentrada” del municipio, condicionando su creación a resultar ser la opción más eficiente de conformidad con la LOEPSF.

No obstante, de forma un tanto tortuosa, se establece un doble régimen jurídico en función de que se trate de entidades locales menores preexistentes a la entrada en vigor de la ley o de nueva creación. De esta forma, en virtud de la Disposición transitoria cuarta, las existentes previamente mantendrán su personalidad jurídica propia y su consideración como entidad local, preservando su carácter descentralizador del municipio, y las de nueva creación se someterán al nuevo régimen jurídico derivado de su nueva caracterización jurídica. Las primeras, serán disueltas mediante Decreto del gobierno autonómico en el supuesto de que con fecha 31 de diciembre de 2014 no presenten sus cuentas ante los órganos competentes, pudiendo acordarse su mantenimiento como forma de organización desconcentrada, convirtiendo algo meramente coyuntural en causa de disolución de una entidad local de carácter representativo o de transformación en un mero ente instrumental del municipio.

Por último, en el artículo 116 bis LBRL se establece una nueva causa de disolución en los supuestos en que el municipio del que depende la entidad local menor incumpla con los objetivos de sostenibilidad. En este sentido el plan económico-financiero deberá incluir la supresión de dichas entidades si éstas en el ejercicio presupuestario inmediato anterior incumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda pública o el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el máximo previsto en la normativa de morosidad.

IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La tradicional configuración de las Diputaciones Provinciales como administraciones de garantía de la efectiva prestación de los servicios municipales, se ve no solo confirmada sino reforzada por la LRSAL, bajo el principio de la sostenibilidad financiera. Para ello no solo va a atribuirles nuevas competencias propias sino que, al contrario de lo que se previene respecto de los municipios, habilita a las leyes del Estado y de las CCAA a su posible ampliación. Las tradicionales competencias funcionales de las Diputaciones, tales como la coordinación y la asistencia, son dotadas de nuevos contenidos y las escasas competencias prestacionales se ven incrementadas.

Las funciones coordinadoras se refuerzan mediante novedosas atribuciones o fortaleciendo las ya existentes, mediante los siguientes instrumentos, que acertadamente sistematiza MEDINA GUERRERO:

a.- Coordinación de la prestación de determinados servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes, prevista en el artículo 26.2 LBRL. Los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento domiciliario de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público serán coordinados por las Diputaciones, previa conformidad de los municipios afectados, quien propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones la forma de prestación. De forma hartamente discutible desde el punto de vista de su constitucionalidad, el Ministerio decidirá, previo informe preceptivo no vinculante de la CA, si aquella se realiza de forma directa por la Diputación o mediante formulas de gestión compartida, como consorcios o mancomunidades. Coincido con MEDINA GUERRERO en considerar que la única lectura conforme a la Constitución de esta previsión es la que entiende esta coordinación como estrictamente voluntaria.

La recuperación de la prestación y coordinación de los servicios por los municipios exige que se acredite ante la Diputación que pueden ser prestados con un coste efectivo menor que el derivado de la gestión coordinada.

b.- Coordinación de la prestación unificada de los servicios municipales. Prevista en el artículo 36.1,c) LBRL, y configurada al igual que la anterior como un instrumento de reducción de costes efectivos de los servicios, si bien referido a todos los municipios de la provincia, con independencia de su población. El ámbito material de coordinación lo es el conjunto de servicios municipales, obligatorios y no obligatorios, si bien gozarán de preferencia aquellos.

El instrumento de articulación de esta función coordinadora, junto con la derivada del seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados prevista en el artículo 36.1, h) LBRL, se realizará anualmente a través de la inclusión en los planes provinciales de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal, si la Diputación detecta que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, tal y como dispone el artículo 36.2,a) LBRL.

c.- Coordinación de la integración de los servicios afectados por fusión municipal, a la que ya hemos referencia.

d.- Coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LBRL. En virtud de ella las Diputaciones coordinarán las medidas correctoras contenidas en los planes económico-financieros que los municipios deban formular por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda publica y regla de gasto, cuando

tengan carácter supramunicipal, así como el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado, tal y como hemos reseñado con anterioridad.

e.- Coordinación mediante convenio con la C.A. del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos de municipios de población inferior a 5.000 habitantes.

Las tradicionales funciones de asistencia y colaboración se refuerzan mediante la expresa atribución de asistencia en la prestación de servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo ordinario y ejecutivo, y de la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, así como con la garantía de prestación de servicios de secretaría-intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes. Se prevé igualmente la asistencia en la selección y formación de personal municipal y en la tramitación de procedimientos administrativos y actividades materiales de gestión. (Artículo 26.2, c) y d) LBRL).

Se incrementa el parco acervo competencial prestacional, que habitualmente se circunscribía a la genérica “*prestación de servicios de carácter supramunicipal, y en su caso supracomarca*”, que se reitera en la nueva redacción. De este modo se atribuye competencia en el tratamiento de residuos, cuando el municipio no lo preste, en los municipios de población inferior a cinco mil habitantes, y de prevención y extinción de incendios, en idénticas circunstancias, en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes. En todos los municipios la Diputación asumirá la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, cuando así se lo encomienden.

Por último el artículo 116 bis atribuye una competencia de tutela financiera sobre los municipios, de forma que asistirá al resto de entidades locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros.

En suma una amplia y compleja ampliación del ámbito competencial provincial, de incierto futuro y difícil articulación, que se ha abordado desde la exclusiva perspectiva de la contención del gasto y del correlativo ajuste presupuestario. Las consideraciones relativas sobre la rendición de cuentas propia de todo sistema democrático por parte de unos representantes municipales que pueden no gestionar el grueso de sus competencias, la atribución efectiva de los servicios y actividades de gran parte de nuestros municipios en una entidad que carece de legitimación democrática directa y la idoneidad y capacidad de las Diputaciones Provinciales realmente existentes para asumir las tareas encomendadas, han sido totalmente ignoradas.

La supramunicipalidad o intermunicipalidad será siempre un ámbito de actuación y resolución de demandas de carácter local inevitable e imprescindible. Las Diputaciones Provinciales, debidamente reajustadas y actualizadas, pueden ser un buen instrumento para su articulación, sin necesidad de poblar nuestro territorio de un tupido entramado supramunicipal, en lujuriosa expansión. Pero la supramunicipalidad/intermunicipalidad debe ser una estructura de cobertura de una realidad municipal potente y capaz, no de suplantación de ésta.

Con carácter general la dicción de la ley atribuye indistintamente las competencias descritas a las Diputaciones o a lo que da en denominar “entidad equivalente”. Una primera lectura nos lleva a identificar a ésta o bien con la Comunidad Autónoma, en las CCAA uniprovinciales, o bien con Cabildos y Consejos Insulares en los supuestos de las islas Canarias y Baleares, respectivamente, o bien con las Diputaciones Forales en el caso del País Vasco en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera

LRSAL. Sin desdoro de la corrección de esta lectura, las enigmáticas Disposiciones Adicionales Tercera y Sexta de la LRSAL nos advierten que en determinados territorios las comarcas y/o entidades locales supramunicipales previstas en los Estatutos de Autonomía bien podrían ser identificadas con la expresión “entidad equivalente”.

La determinación del alcance real de las mencionadas Disposiciones Adicionales se nos antoja harto complicada. La redacción de las mismas es confusa, contradictoria, reiterativa y poco rigurosa, producto de negociaciones y acuerdos parlamentarios de última hora urdidos para conseguir el mayor apoyo posible para un texto legal objeto de fuerte contestación. En todo caso, sin menoscabo de la primera lectura realizada, se deduce que, en virtud del apartado segundo de la Disposición Adicional Tercera y de la Disposición Adicional Sexta de la LRSAL, Cabildos y Consejos Insulares serán titulares de las competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales en Canarias y Baleares y que en la C.A. de Cataluña las comarcas podrán ser los titulares de la prestación de la gestión de los servicios supramunicipales.

Particular atención requiere el apartado tercero de la Disposición Adicional Tercera LRSAL, que en el supuesto de la C.A. de Aragón prevé la modulación de la aplicación de la LRSAL al régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, que se integra además de por municipios y provincias por comarcas. La referencia que se efectúa a la previsión del 85.3 EAAr que habilita a una Ley de Cortes de Aragón a aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, si bien condicionada al respeto a la Constitución y al contenido básico de la LBRL, nos induce a pensar que se pretende legitimar una pretendida redistribución de competencias entre las distintas entidades locales aragonesas, en particular provincias y comarcas, que en todo caso tendrá como límite la garantía institucional de las provincias y, por ende, el acervo competencial que al respecto se ha identificado como indisponible por el TC, en aras a su reconocibilidad.

V. LA REDUCCION DEL AMBITO COMPETENCIAL DE LAS MANCOMUNIDADES

La redacción definitiva de la LRSAL, una vez más tras las serias advertencias sobre su posible inconstitucionalidad realizadas por el Consejo de Estado, no introduce novedades en el estatuto jurídico de las mancomunidades municipales, al ser una materia fuertemente interiorizada por las CCAA. Por ello, frente a las previsiones contenidas en los distintos borradores de Anteproyecto de la Ley, la regulación establecida al respecto en el artículo 44 LBRL no sufre alteración alguna.

No obstante, respetado el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades, dotadas de personalidad jurídica propia, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, que mantienen en el artículo 3.2. LBRL su calificación como entidades locales, se produce una contracción importante del posible ámbito material de actuación de las mismas. Así el artículo 26.1 LBRL, que otrora establecía que los servicios mínimos de los municipios podían ser prestados por ellos mismos o asociados, elimina cualquier referencia a esta última posibilidad, y el artículo 26.2 LBRL subordina la posible utilización de esta entidad de base asociativa, en la gestión de los servicios mínimos que enumera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, a que así lo proponga la Diputación Provincial al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como fórmula de gestión compartida de los mismos.

La Disposición Transitoria undécima de la Ley establece un sorprendente plazo de seis meses desde su entrada en vigor, para que las mancomunidades de municipios

adapten sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la LBRL, que como sabemos no ha sido modificado, con la consecuencia de su disolución en caso de incumplimiento, correspondiendo la tramitación de dicho expediente al órgano de gobierno de la CA. En la misma se circunscriben de forma taxativa las competencias a desarrollar por las mancomunidades a la realización de obras y prestación de servicios necesarios para ejercer las competencias y servicios de los artículos 25 y 26 de LRBL, es decir competencias propias y servicios mínimos obligatorios.

El juego combinado de los artículos mencionados nos transmiten la pretensión del legislador de acantonar la actuación de las mancomunidades a la gestión de obras y servicios dimanantes del ejercicio de competencias propias, en particular de servicios mínimos obligatorios, postergando su posible utilización por los municipios de población inferior a 20.000 habitantes a la propuesta que, en su caso, pueda realizar la corporación provincial. Es esta jibarización competencial la que explica, a nuestro juicio, el enigmático tenor de la D.T. undécima, las mancomunidades han de adaptar sus estatutos a este nuevo ámbito competencial, debiendo disolverse aquellas cuyos fines sean generalistas, orientadas a un indeterminado desarrollo económico-social, y por ende no se circunscriban a las actividades reseñadas.

Regulación coherente con la apuesta porque el protagonismo de la coordinación y la gestión integrada de los servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes recaiga sobre las Diputaciones Provinciales, o entidades equivalentes, pero que cuestiona el impulso que muchas CCAA han dado a esta fórmula asociativa hasta el momento.

VI. CONCLUSION

La LRSAL evita abordar la regulación de la reestructuración de la planta municipal, y para ello fía la cobertura de las evidentes deficiencias de nuestros municipios en la prestación de sus servicios mínimos y en la ejecución de sus competencias a las actuaciones de las entidades supramunicipales. En ello no se distancia de las opciones que el legislador básico ha adoptado hasta el momento, si bien el TC ha declarado que tiene título competencial suficiente para transitar por otra senda, y establecer con mayor detalle un determinado tipo de organización municipal. No obstante pueden destacarse tres notas novedosas al respecto.

La primera es la decidida opción porque corresponda a las Diputaciones Provinciales el protagonismo en la cobertura de dichas minusvalías municipales, en detrimento de fórmulas gestoras de carácter asociativo, tales como mancomunidades y consorcios. Cuestión distinta es el aparente indiferentismo en que dicha posición protagonista de cobertura corresponda, en determinados territorios, a la provincia o la comarca, si bien a nuestro juicio la posible redistribución competencial que en algunos territorios pueda tener lugar habrá de respetar el núcleo competencial básico de las Diputaciones.

La segunda es que la opción adoptada atribuye la gestión efectiva del grueso de las competencias municipales en favor de entidades locales de segundo grado, carentes de una legitimación democrática directa, con la consiguiente difuminación de la responsabilidad política en la gestión municipal/local ante los ciudadanos

La tercera es que las nuevas decisiones se adoptan en el marco de una realidad social, poblacional y económica de nuestras colectividades locales que en gran parte del territorio del Estado podemos calificar de irreversible. Las ya mermadas poblaciones que durante la década de los 80 residían en nuestros municipios, han envejecido y no han encontrado recambio generacional alguno, a pesar del gran esfuerzo inversor en infraestructuras y equipamientos municipales realizado en los últimos 30

años. Municipios reciclados en lugares de ocio y esparcimiento, censos escasos y envejecidos con fuerte porcentaje de población estacional, responsables políticos de fin de semana... son síntomas de una realidad que en los primeros años ochenta despuntaba pero que tres décadas después se ha consolidado en importantes zonas de nuestro territorio.

La reestructuración de la planta municipal es obviada, a excepción de un artículo 13 LBEL meramente simbólico y testimonial, desdeñando los posibles títulos competenciales que el legislador básico pueda ostentar para iniciar un proceso de mayor calado. En su lugar una vez más se confía en una planta local redimensionada en una dirección u otra, y se omite abordar un debate que se cree no reporta ventajas electorales a corto plazo. Lo supramunicipal/intermunicipal, suplemento indispensable y siempre necesario, se convierte en el enmascaramiento de las evidentes deficiencias de la municipalidad realmente existente.

No se trata de realizar un “ajuste” presupuestario a través de una supresión indiscriminada de municipios, como temerariamente se adelantaba al inicio del proceso reformista desde algunas instancias públicas. Nada más lejos de lo que una política de reestructuración municipal debiera perseguir. Como ha afirmado LOPEZ RAMON la consecución de municipios con un tamaño adecuado es un medio *“para sostener un territorio vertebrado autónomamente, esto es, organizado en entidades locales democráticas, y capaces de realizar las infraestructuras y de prestar los servicios que se requieren para el desarrollo territorial equilibrado”*. A lo que podríamos añadir, sin renunciar por ello a una pieza esencial de nuestra histórica estructura institucional, el municipio.

Una vez más... continuamos esperando a Godot.

BIBLIOGRAFIA

- BASOLS COMA, Martín: “La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, Cuadernos de Derecho Local número 34, monográfico sobre la Revisión del Gobierno Local y la Administración Local en la Ley 27/2013.
- FONT I LLOVET, Tomás, “El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael: “La reforma local: Primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Anuario Aragonés del Gobierno Local de 2013. Fundación Ramón Sainz de Varanda, Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 2014
- LOPEZ RAMON, Fernando: “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en Organización local. Nuevos modelos, director José María Gimeno Feliú, Civitas-Thomson Reuter, Cizur Menor 2011.
- LUCAS LUCAS, Carmen: El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales”, en la Reforma de 2013 del Régimen Local Español, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014
- MARTINEZ PALLARES, Pedro Luis: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma”, en Tratado de Derecho Público Aragonés, directores José Bermejo Vera y Fernando López Ramón, Civitas- Thomson Reuter, Cizur Menor, 2010.

- MEDINA GUERRERO, Manuel: “ La reforma del régimen local: Una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”. Cuadernos de Derecho Local numero monográfico sobre la Revisión del Gobierno Local y la Administración Local en la Ley 27/2013.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis, “La interiorización autonómica del régimen local” en el Régimen Local español en la reforma de los Estatutos de Autonomía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “La autonomía Local, régimen local básico y reformas estatutarias”, Revista Española de Administración Local y Autonómica, numero 309
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, Cuadernos de Derecho Local numero 29.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno local”. Cuadernos de Derecho Local numero 34.
- SALVADOR CRESPO, Mayte: “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Cuadernos de Derecho Local numero 34.
- SANTAMARIA PASTOR, Alfonso: “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en La reforma de 2013 del Régimen Local Español. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014
- VELASCO CABALLERO, Francisco: “Competencias para la reforma de la planta municipal”, Cuadernos de Derecho Local numero 29.
- VELASCO CABALLERO, Francisco: “La planta local de España. Criterios para la toma de decisiones”, en La Organización local. Nuevos modelos, director José María Gimeno Feliú, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (director): Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido. Institut d’Estudies Autonòmics, Barcelona, 2010. ■