

Universidad Internacional de La Rioja
Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública

El Papel de la Diputación como garante de servicios básicos tras la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Trabajo fin de grado presentado por:	MIGUEL ÁNGEL CASTELLÓN RUBIO
Titulación:	Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública
Director/a:	Prof. D. Mariano Vivancos Comes

Ciudad
[Seleccionar fecha]
Firmado por:

CATEGORÍA TESAURO: 3.3.4 TEORIA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

RESUMEN	5
I. PRESENTACIÓN	6
1.1. Justificación del tema elegido.....	6
1.2. Objetivos.....	6
II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	8
2.1. Conceptualización de Administración Local.....	8
2.2. Administración local intermedia: La Diputación Provincial. Orígenes.	8
2.3. El marco jurídico.....	9
2.3.1. <i>La administración local en la Constitución Española de 1978. Las Diputaciones Provinciales</i>	10
2.3.2. <i>Singularidades en el proceso de consolidación de las Diputaciones de régimen común en el marco institucional, surgido al amparo de la Constitución Española: Los casos de las leyes catalana y valenciana de diputaciones.</i>	11
2.3.3. <i>La Diputación Provincial en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local</i>	15
III. CRISIS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN ESPAÑA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EL PROBLEMA DEL DÉFICIT Y LA FALTA DE EFICACIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS	17
3.1. Primeras propuestas de reforma de la planta local.....	19
IV. LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL RETO DE UNA FINANCIACIÓN SUFICIENTE.....	22
4.1. Antecedentes	22
4.2. Del Plan Nacional de Reformas de 2012 a la ley 27/2013: desde la fusión de municipios a la sostenibilidad de los servicios públicos. Un proceso legislativo confuso	23
4.3. Principales características de la Ley 27/2013.....	29
4.3.1. <i>La clarificación de las competencias locales</i>	32
4.3.2. <i>La racionalización de la estructura organizativa</i>	36
4.3.3. <i>El control presupuestario</i>	40
4.3.4. <i>Las medidas liberalizadoras de la actividad económica local</i>	42
V. PRINCIPALES FUNCIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL RECOGIDAS EN LA LEY 27/2013.....	44
5.1. La función coordinadora y garantista en la prestación de los servicios básicos municipales	47
5.2. La función asistencial.....	50
5.3. La Diputación como garante de la sostenibilidad en la prestación de los servicios municipales y como generadora de economías de escala.....	51
VI. BALANCE DE LA LEY 27/2013 UN AÑO DESPUÉS DE SU IMPLANTACIÓN	55
6.1 El ahorro en las cuentas públicas, objetivo básico de la reforma.	55
6.2 El rol de otras instituciones en la puesta en marcha de la LRSAL.....	57
6.3. El pretendido redimensionamiento del sector público local.	60
6.4. Las Diputaciones en la puesta en marcha de la LRSAL	61
VII. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: UN FUTURO NO EXENTO DE DEBATE	63
VIII. CONCLUSIONES.....	66

ANEXOS	68
REFERENCIAS	74

RESUMEN

Tras realizar una breve descripción con perspectiva histórica de la configuración de las Diputaciones Provinciales, con este Trabajo se pretende hacer un análisis de la nueva situación institucional que ocupa un ente local como es la Diputación tras la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre de 2013. Con ella se configura un nuevo marco regulador, que supone un cambio sistémico para la Administración Local, donde la Diputación adquiere una nueva posición clave para asegurar la prestación de servicios básicos municipales. Un nuevo marco con no pocas disensiones y desajustes, que marcará el futuro inmediato de una administración que debe aprender a conjugar prestación de servicios básicos y sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE

Diputación, Provincia, municipio, administración local, sostenibilidad, racionalización, servicios básicos, competencias municipales.

ABSTRACT

After a brief description with historical perspective of the configuration of the Provincial Councils, with this Project it is intended to analyze the new institutional situation which occupies an administration such as the Diputación following the adoption of the Act of 27 December 2013 on the streamlining and sustainability of Local Government, with it a new regulatory framework, which is a systemic change for Local Government, where the Diputación has a new key position to ensure the provision of basic municipal services are configured. A new framework with no little dissension and disagreements, which will mark the immediate future of an administration must learn to combine essential services and sustainability.

KEY WORDS

Diputación, province, municipality, Local Government, sustainability, streamlining, essential services, municipal powers.

I. PRESENTACIÓN

1.1. Justificación del tema elegido

El pasado 27 de diciembre de 2013, las Cortes Generales aprobaron la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local – en adelante LRSAL-, y que entra en vigor tras la correspondiente publicación en el BOE de 30 de diciembre de 2013 después de un intenso debate parlamentario y social que, si bien ha supuesto una amplia modificación del Proyecto de Ley inicialmente presentado por el Gobierno –más aún del Anteproyecto de Ley-, representa un sustancial cambio en la configuración competencial de la administración local, definiendo y ordenando la prestación de competencias atribuidas a los entes locales.

Teniendo en cuenta la triple división administrativa del sistema político español: central, autonómica y local; existe en este último nivel una figura no exenta de controversia política en los últimos tiempos, y que alcanza una especial relevancia tras la aprobación de la LRSAL, las Diputaciones Provinciales.

Una institución que recupera centralidad en el ámbito político-administrativo y que pasa a ocupar un papel clave en la prestación de servicios a los ciudadanos en un contexto de estabilidad presupuestaria y de racionalización del gasto público.

Parece interesante, pues, el análisis del papel que la Diputación Provincial ha de jugar en un nuevo contexto surgido de esta reforma legislativa que introduce medidas de control financiero y presupuestario, medidas de profesionalización, ordenación y transparencia y medidas que suponen un verdadero redimensionamiento de la administración local que van a marcar el funcionamiento de ésta y de cómo pasan a prestarse determinados servicios a los ciudadanos, por parte de una administración que siempre se ha destacado por su proximidad al mismo.

1.2. Objetivos

Teniendo en cuenta que el contexto político y económico en el cual se ha planteado esta reforma legal –principalmente este último- ha sido determinante, en este trabajo pretendemos analizar el fundamental papel que se atribuye en la misma a las Diputaciones Provinciales, como entes garantes de la prestación de servicios básicos municipales en los municipios menores de 5.000 habitantes.

Un apoderamiento competencial, que se vislumbra fundamental, por cuanto se establece que en la citada garantía de prestación de servicios básicos municipales, toma una especial relevancia el coste efectivo de prestación de los mismos, primando los *“procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos”*, y por cuanto se establece en la Diputación la función de

coordinación en la prestación de los mismos, de acuerdo al nuevo marco legal.

¿Qué extensión tiene la función de coordinación atribuida a la Diputación?, ¿cómo se manifiesta y que mecanismos para llevarla a cabo tienen las diputaciones?, ¿quién garantiza la prestación de determinados servicios, que se vislumbran esenciales para el ciudadano?, ¿supone esta reforma legal una potenciación del papel político de unos entes de elección indirecta que, sin embargo, han visto cuestionada su utilidad y/o existencia por distintas opciones políticas en fechas recientes?. Todas estas son preguntas que pretendemos responder y que son básicas para comprender el papel reservado a las Diputaciones Provinciales de ámbito general, en un sistema institucional y político, como el español, que vislumbra momentos de revisión debido a la crisis financiera, política e institucional que estamos viviendo.

II. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1. Conceptualización de Administración Local

El Gobierno Local es una de las formas más antiguas de organización política existentes, anterior incluso a la formación del Estado, y el ámbito municipal ha sido históricamente el marco de convivencia por excelencia¹.

La Administración Local es uno de los tres niveles administrativos recogidos en la Constitución Española de 1.978 –CE–, concretamente en el Título VIII, Capítulo II.

A partir del origen constitucional de esta organización territorial, es en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local –LRBRL–, dónde se encuentra la regulación jurídica básica de este nivel de administración.

Según la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Municipio se concibe como la *“entidad local básica de la organización territorial del Estado, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*² y tiene como elementos configuradores: el Territorio, que es el término municipal en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias ; la Población, que está constituida por los residentes en el Municipio ; y la Organización, que es el Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales, salvo en aquellos que funcionan en régimen de Concejo Abierto. Por otro lado, según la LRBRL, la Provincia es *“la entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*³ y sus elementos son los mismos que los del Municipio, a saber: el Territorio, que es la suma de los territorios de los Municipios que la integran; la Población, que es la suma de residentes de los Municipios; y la Organización, que es la Diputación.

2.2. Administración local intermedia: La Diputación Provincial. Orígenes.

La Diputación Provincial tiene su origen en la Constitución Española de 1812. Una constitución de origen liberal, que situaba a esta institución, no sólo, como el órgano de gobierno -superior al de los ayuntamientos- de la Provincia en la que se asienta⁴, sino también como un auténtico órgano descentralizador, y a la vez

¹ LRBRL 7/1985, Preámbulo. “Pensemos ante todo en el Municipio, marco por excelencia de la convivencia civil, cuya historia es en muy buena medida la del Occidente a que pertenecemos. Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal”

² LRBRL 7/1985, art. 11.1

³ LRBRL 7/1985 Art. 31.1

⁴ “La nueva Constitución gaditana establecía (art. 323) para el gobierno y administración, de las provincias, a las diputaciones no sólo como instrumento de promoción de los pueblos que abarcaran

extensivo, del poder central. Es pues, una institución de marcado acento liberal, creada al albor de las reformas constitucionales que sacaron a España del Antiguo Régimen.

En el propio articulado constitucional⁵ se recogía una serie de competencias propias de las diputaciones provinciales, tales como: el establecimiento de ayuntamientos, intervención en el reparto de las contribuciones entre los municipios, conservación y construcción de obras públicas, la elaboración de planes de fomento de la agricultura, la industria y el comercio, formación del censo provincial, selección de maestros públicos para las escuelas municipales de primeras letras y otras varias en materia de salud pública. Todo un elenco de atribuciones que conferían a la diputación provincial del estado liberal un papel decisivo en la prestación por parte de determinados servicios que promovían la prosperidad

Tras unos inicios convulsos, debido al regreso al poder de Fernando VII, hecho que supuso la consiguiente derogación de la Constitución de 1812 y las consiguientes reformas y contrarreformas, fue en 1823 cuando se establece la *Instrucción para el gobierno económico-político de las Provincias* y que es considerada por numerosos autores como la primera Ley de Régimen Local de la historia de España. Hecho éste, que representa el momento de auténtica instauración de las diputaciones en España según el profesor García de Enterría (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1986:18).

Fue en 1833 cuando se configuró el – hoy vigente- mapa provincial que subdividió el estado en las 50 provincias de hoy. Y éstas a su vez, configuradas por los diversos partidos judiciales que sirvieron de base para la elección de los diputados provinciales.

Las diputaciones provinciales, desde entonces, han sufrido numerosas modificaciones en una convulsa etapa política y social en la España de finales del siglo XIX y mayor parte del siglo XX, hasta configurarse en las administraciones locales intermedias de hoy, fruto de la aprobación de la vigente Constitución Española de 1978 que configuró, la vuelta a la democracia tras cuarenta años de dictadura, y la articulación del sistema político institucional que perdura en la actualidad. Sirviendo además la provincia, como base territorial para la configuración de los entes preautonómicos, que posteriormente se convertirían en las actuales comunidades autónomas constituidas al margen de las que lo hicieran gracias a la disposición transitoria 2ª de la CE.

2.3. El marco jurídico

La provincia es de existencia obligatoria y como tal goza de protección constitucional recogida en el Título VIII de la misma.

su circunscripción, sino como un órgano intermedio entre el poder central y los municipios (art. 325)". ("Apuntes para la historia de las Diputaciones Provinciales". (2013) Departamento de Relaciones Protocolarias, Diputación de Sevilla).

⁵ Constitución Española de 1812, Art. 355. Desarrollado por la Instrucción de 1813 en sus artículos I a XVIII.

Es en el artículo 141 de la CE donde aparece configurada como “una agrupación de municipios”, además de que se le configura como elemento de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. A parte de esas dos notas características y según ese mismo artículo de la CE, se prevé que el “gobierno y la administración de la provincia estará encomendada a Diputaciones...” estableciéndose aquí, por tanto, la configuración de la provincia como entidad local.

Es en la Constitución, por tanto, donde la provincia y la diputación adquieren el mandato de cumplir con las funciones que ésta le asigna. A pesar de ello, la referencia a ambas es sucinta, por lo que tenemos que acudir a la normativa elaborada por el legislador a partir de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) para poder profundizar en su naturaleza y en las notas características de las mismas. O a otra legislación que regula por ejemplo, el sistema de las Haciendas Locales. – Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL)- para profundizar en otros aspectos de su funcionamiento.

2.3.1. La administración local en la Constitución Española de 1978. Las Diputaciones Provinciales

El régimen constitucional de la provincia como ente local, se contempla en los artículos 137 y 141 de la CE⁶.

En ellos, se pone de manifiesto una doble dimensión de la misma. Por un lado, es la base –división- territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado⁷ y de otro lado, la propia configuración como entidad local de la provincia.

En cuanto a la primera de ellas hay que apuntar que son varias las facetas en las que el Estado se sirve de la provincia para desplegar sus actividades. Sin ir más lejos, desde el punto de vista del propio procedimiento electoral, ésta, sirve como elemento material ineludible, por cuanto se configura como circunscripción electoral para las elecciones al Congreso de los Diputados –también al Senado, aunque en éste se da la circunstancia de una doble composición por cuanto las cámaras autonómicas también designan a sus propios representantes-. Es lógico pensar que con tan transcendental función goce de especial protección –por ejemplo, la modificación de los límites provinciales requiere de su tramitación mediante ley

⁶ Hay que señalar que en el sistema institucional español, en lo referente a las Diputaciones hay que decir que nos encontramos ante Diputaciones de régimen común y de régimen especial. Así como en las islas que carecen de las anteriores se configuran mediante Cabildos (en Canarias) y Consejos Insular (Baleares) como representación de ese nivel “supramunicipal” equivalente a las Diputaciones Provinciales. Por otro lado, hay que indicar que las comunidades autónomas uniprovinciales carecen de diputaciones provinciales, al haber asumido la administración autonómica el papel equivalente a las mismas. **(FIGURA 1)**

⁷ No referente a la Administración General del Estado. Fruto en su día de la imprevisión del desarrollo del incipiente –e incierto- estado autonómico que se configuraría tras la aprobación del texto constitucional, y que hacía que se desconociera si la totalidad de los territorios se configurarían en comunidades autónomas y también de lo incierto de cómo se llevaría a cabo la articulación de la Administración periférica del Estado.

orgánica por las Cortes Generales, así como para la creación de alguna de ellas no existente-.

Como decíamos, la segunda dimensión y la que nos ocupa, es la de la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia, estableciéndose ésta como una “agrupación de municipios”. Es a partir de esta definición de donde la misma adquiere la función de asistencia a la autonomía local, según parte de la doctrina. Pero combinada a la vez, con el hecho cierto de que en el texto constitucional se recoge también, la propia autonomía provincial y estableciéndose en el art. 137 que la misma es para la gestión de “sus respectivos intereses”. Conjunción de ambas notas características que por otro lado ha suscitado un extenso debate doctrinal, en el que sin embargo no profundizamos al no ser objeto de nuestro análisis.

Del mismo texto constitucional, también del artículo 141 CE, se extrae la esencia constitucional de la Diputación Provincial, encomendándosele a la misma, el gobierno y administración autónoma de las provincias.

“Artículo 141. Las provincias. Las islas

- 1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*
- 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.*
- 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.*
- 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.*

Artículo 142 . Las Haciendas locales

La Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

(Arts. 141 y 142, CE)

Pero hay que recurrir, como decíamos, al desarrollo normativo de tipo legal, para profundizar en las funciones de las corporaciones locales intermedias, como bien hace referencia el propio artículo 142 CE, cuando prevé la autonomía financiera para el desempeño de las funciones atribuidas por ley a las mismas.

2.3.2. Singularidades en el proceso de consolidación de las Diputaciones de régimen común en el marco institucional, surgido al amparo de la Constitución Española: Los casos de las leyes catalana y valenciana de diputaciones.

Para llegar al actual modelo institucional surgido tras la aprobación de la CE de

1.978, el sistema político-institucional ha sufrido multitud de “vaivenes”, al tratarse de un sistema político nuevo y de un marco jurídico que ha tenido que ir construyéndose en los últimos treinta años, y que aún hoy continúa en movimiento.

La aprobación de los Estatutos de Autonomía, han sido un elemento configurador básico de ese sistema institucional, que ha tenido que “ajustarse” para conseguir un marco de convivencia que aún hoy sigue siendo motivo de pretensiones de cambio.

Este hecho ha influido notablemente, también, en la imbricación de la Administración local dentro de este sistema institucional, que no ha estado exenta de cuestionamientos en multitud de ocasiones y por motivos diversos.

Pero habiendo influido la mayor parte de los Estatutos de Autonomía en la configuración de la Administración local, dos han sido los hitos más singulares en la actual configuración de la misma, por lo que han supuesto de cuestionamiento-clarificación del papel, en este caso, de las Diputaciones Provinciales.

Nos referimos a la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad de Cataluña –en adelante, LTD- ; y de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1983, de 4 de octubre de Coordinación de las Diputaciones –en adelante, LCD-.

El primero de los casos, tal y como apuntábamos, ha sido probablemente el mayor cuestionamiento político-jurídico que se ha hecho de las Diputaciones en la etapa constitucional. Con un título más que evidente, las autoridades políticas de la Generalitat de Cataluña aprobaron esta ley que tenía como fin último la desaparición de las Diputaciones catalanas y la recuperación de sus competencias a manos de la Generalidad, ya que según la propia Exposición de Motivos LTD , éstas representan un “*obstáculo para la nueva ordenación territorial catalana*”. Una ordenación territorial que políticamente quería asentarse sobre la totalidad de la extensión de la Comunidad Autónoma de Cataluña –con pretensiones nacionalistas puestas en evidencia posteriormente- y también con la articulación de un ámbito administrativo supramunicipal radicado en la potenciación de las Comarcas.

Además, en la propia LTD, se recoge una figura de ámbito supracomarcal denominados Consejos Territoriales, que servirían en la pretensión de vaciar de contenido a las Diputaciones, como un ámbito de coordinación y prestación de servicios de ámbito superior, pero con nula autonomía. Hecho éste puesto de manifiesto en, por ejemplo, la imposibilidad de aprobar su propio presupuesto.

Ante este “ataque” a la figura de la Diputación lanzado desde la Generalitat de Cataluña, se produjo la correspondiente respuesta en forma de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno.

Dicho recurso de inconstitucionalidad fue resuelto mediante la STC 32/1981, de 28 de julio, que supuso un auténtico varapalo a las pretensiones de las autoridades catalanas de eliminar del mapa institucional a las Diputaciones Provinciales.

Con una contundencia máxima, la STC 32/1981 estima el mencionado recurso y declara inconstitucionales los artículos 1, 2, 3, 5, 9, Disposición transitoria primera y Disposición final segunda de la LTD, con argumentos tales como que “*la supresión de las Diputaciones Provinciales catalanas y la correspondiente creación de los*

Consejos Territoriales que efectúa la Ley recurrida infringe los arts. 148.1.2.^a y 149.1.18.^a de la C. E.” (STC 32/1981)⁸

En palabras de Sánchez Ferriz la STC “...parece querer preverse el efecto de radical y precipitada innovación de la estructura estatal existente, evitar la modificación de la imagen o representación que de cada pieza del modelo posee la conciencia social del país y, de paso, mantener unas instituciones que pueden, en último extremo contener los posibles excesos de la Comunidad” (1988: 92).

El segundo de los textos legales que han servido para configurar el sistema institucional local, y sobre todo, el papel de las Diputaciones en relación con las instituciones de ámbito superior –en concreto con las Comunidades Autónomas- ha sido la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1983, de Coordinación de las Diputaciones.

Dicha LCD viene a completar parte de lo apuntado por el propio Estatuto valenciano, dónde sí queda reflejada con garantías y de acorde al texto constitucional la existencia de las Diputaciones –no habla sin embargo el estatuto de Provincia, en principio por darla por supuesta- calificándola como el *órgano de expresión de la autonomía provincial de acuerdo con la Constitución, la legislación del Estado y el presente Estatuto*, dentro del Título V que el propio Estatuto dedica a la Administración local.

En esta ley de carácter autonómico se pretende declarar de interés general para la Comunidad Valenciana algunas de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales valencianas. Y ello, con la pretensión de fijar unas directrices de coordinación de las mismas, y la pretensión también de la reserva por parte de la Comunidad de las facultades de control y de exigencia de cumplimiento de las directrices surgidas de los órganos encargados de velar por el mencionado interés general de la Comunidad.

La LCD, fue objeto de un posterior recurso de inconstitucionalidad presentado por 53 senadores, con el argumento de que excedía las facultades de coordinación y control sobre las Diputaciones recogidos en el Estatuto de la Comunidad.

El recurso fue resuelto por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia, STC 27/1987.

La misma se dictó con bastante retraso sobre la interposición del recurso –a diferencia de lo que ocurrió en el caso catalán, debido principalmente a la gravedad de lo dispuesto en la norma catalana recurrida-, y ello debido a que, todo parece

⁸ Los argumentos esgrimidos por la STC son muy taxativos en su gran parte de argumentación, y pone de manifiesto que la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980 atenta contra la CE al eliminar una institución con protección constitucional y atentar contra un principio básico de la misma como es el de autonomía local. De hecho, en otro párrafo de la STC se dice que: “La Ley 6/1980 vulnera los arts. 137, 141 y 142 de la C. E., 5.4, 49 y disposición adicional cuarta del Estatuto de Cataluña que configuran la autonomía de la provincia como ente local en Cataluña al vaciarla de todas las competencias, propias y delegadas, y de su Hacienda que son transferidas a la Generalidad y al privarla de su órgano de gobierno y administración propia -la Diputación Provincial- sin poner otro en su lugar”

indicar, que el Tribunal esperó a tener configuradas, por parte del legislador, las Bases del Régimen Local aprobadas, como es sabido, en abril de 1985.

La STC 27/1987 supone una clarificación de diversas incógnitas que junto con la aprobación de la Ley de Bases, supuso la articulación de un auténtico cuerpo doctrinal que configuró, como decíamos con anterioridad, el sistema jurídico en el que se han enmarcado -hasta la aprobación de la LRSAL- las Diputaciones Provinciales y la relación de éstas con las Comunidades Autónomas. En concreto, la STC se centra en la aclaración del término “Coordinación” que es el concepto clave que regulará en un futuro la relación jurídica de las Diputaciones con las Comunidades Autónomas. Y lo hace en el sentido de aclarar que este concepto supone una información recíproca, una homogeneidad técnica en determinados aspectos y una acción conjunta, pero que el ejercicio de la misma debe realizarse respetando un margen de libre elección o discrecionalidad por parte de la administración coordinada, sin la cual –apunta la STC- no existiría una verdadera autonomía.

Hay que señalar, sin embargo, que una cuestión muy controvertida que se recoge en la LCD es la de la unión de los presupuestos de las Diputaciones Valencianas al presupuesto general de la Generalitat Valenciana a efectos de ser coordinados por la misma. Ante éste hecho el TC ha estimado que esa función “...*en ningún caso puede significar que se prive a las Diputaciones Provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía*” (STC 32/1981, f.j.8º) poniéndose así en relación con la Sentencia que dictó para la LTD y que circunscribe este requisito al ámbito de la coordinación de los mismos por la Comunidad Autónoma que esa idea originaria de intervención en ellos.

Lo que sí declara inconstitucional el Tribunal es la cuestión de la suspensión inmediata aneja al requerimiento de ilegalidad recogido en el art. 12 LCD.

En definitiva la STC viene a resolver, como indicábamos, las relaciones Provincia-Comunidad Autónoma, y siguiendo el análisis que realiza Sánchez Ferriz, se trata de una sentencia doblemente interpretativa en el sentido de que casi todo el cuerpo de la misma se dedica a definir y aclarar concepto que serán básicos en el entramado institucional español y por el contrario, declara muy pocos preceptos nulos –con excepción hecha de los arts. 12.2 y 12.3 LCD-. Y ello con la singularidad de que mientras el Estatuto de la Comunidad Valenciana ignora la Provincia y se centra en exclusiva en su órgano de representación –la Diputación-, que se configura “*como expresión institucional de la provincia en la que el principio representativo, bien que de segundo grado, se cumple*”, mientras que “*la ley no tiene otro objeto que regular las relaciones jurídicas entre esta institución y otra, quierase o no, de carácter superior cual el de la Generalidad.*” (1988: 104).

2.3.3. La Diputación Provincial en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local

Para encontrar la normativa de desarrollo que regula el régimen local, tenemos que acudir a la denominada Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Y más concretamente es en el título III donde se recoge a la Provincia como entidad local de personalidad jurídica propia, surgida de la agrupación de municipios. Y estableciendo en el artículo 31.3 de la misma que *el gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo*.

Como decimos, la LRBRL dedica el título III en su totalidad a establecer el status jurídico de la Provincia, a instituir a las diputaciones provinciales para el gobierno de la misma y a establecer la organización y funcionamiento de las mismas, en el capítulo I y las competencias, que se recogen en el capítulo II.

Ya en este texto legal se establece como fines propios de la Provincia los de *garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipal* (art. 31.2 LRBRL), y más concretamente tiene como finalidad el *asegurar la prestación adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal* (art. 31.2.a LRBRL) y participar en la coordinación de la Administración local con la autonómica y con la del Estado (art. 31.2.b LRBRL).

Es por tanto esta fuente legal la que dota de sentido a la Provincia como garante en la prestación de los servicios propios de competencia municipal en la totalidad del territorio, y todo ello sin perjuicio del debido respeto a la autonomía local de los municipios. Una función, ésta, de auxilio o garantía en la prestación de determinados servicios que ha sido la verdadera razón de ser de una institución, a veces cuestionada, a pesar de que en ocasiones las propias diputaciones hayan podido establecer una visión demasiado amplia o incluso, sobrepasado el mandato legal de su propia razón de ser.

A partir de estos fines generales es desde donde se desarrollan el catálogo competencial de las propias Diputaciones recogido, como decíamos, en el Capítulo II de la LRBRL. Siendo más concretamente, el propio art. 36 LRBRL el que enumera dichas competencias. Artículo éste que es el eje central de la reforma de la LRBRL tras la aprobación de la Ley 27/2013., siendo reformulado en su totalidad para adaptarlo al nuevo sistema competencial establecido a partir de ésta última.

“Artículo 36

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

- a) La coordinación de los servicios municipales.*
- b) La asistencia y cooperación a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.*
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso,*

supracomarcas.

d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.”

(Art. 36 Ley 7/1985)⁹

⁹ La redacción del art. 36 –competencias atribuidas a la Diputación Provincial- de la LRBRL, como decimos, es totalmente reformulado para contemplar lo previsto en el art. 1.13 de la LRSAL.

III. CRISIS DEL SISTEMA INSTITUCIONAL EN ESPAÑA. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: EL PROBLEMA DEL DÉFICIT Y LA FALTA DE EFICACIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS

La crisis institucional en España tiene una dimensión que alcanza a gran parte del sistema político-institucional surgido con la aprobación de la Constitución Española de 1.978. Y como parte del entramado institucional, la Administración Local no es ajena a esa falta de eficacia asumida por gran parte de la opinión pública.

Hay que subrayar el vigente debate territorial en España. Un cuestionamiento del modelo surgido de la Constitución de 1978 que, a juicio de influyentes sectores políticos y sociales provenientes de las llamadas comunidades históricas, requiere de una revisión de nuestra actual estructura territorial y nuestra configuración política como estado nacional. Algo que en menor medida afectaría también a la planta local española.

Además de la percepción de *saturación* del modelo institucional, el verdadero motivo de impulso de las últimas reformas legales -incluida la que nos ocupa- ha sido la crisis económica, que ha llevado a los gobiernos del entorno europeo a la adopción de medidas de cambio legislativo; y en concreto dos han sido los elementos que han contextualizado estas reformas legislativas en España: el gran incremento del déficit del conjunto de las administraciones públicas, por un lado; y el contexto de ajuste fiscal, por otro.

Si entendemos de una manera simplificada el déficit público como la diferencia entre gastos e ingresos no financieros de las administraciones, hay que señalar que hemos pasado de un déficit en relación al PIB del -0,9% (-6.608 millones de euros) en el año 2000 y una tasa positiva o superávit del conjunto de las administraciones en el 2006 del 2,40% (23.230 millones de euros), a un déficit del -11,10% (-118.237 millones de euros) en el ejercicio 2009 y una tasa de -10,30% en 2012 (-108.903 millones de euros)¹⁰. Estas cifras nos dan una idea de la magnitud del problema de “estabilidad económico-financiera” en que se encuentra el conjunto de las administraciones públicas españolas cuando se deciden abordar algunas de las reformas políticas y económicas en España. **(FIGURA 2)**

Este enorme avance del desequilibrio de las finanzas públicas españolas, que en menor medida también se da en el entorno de la zona euro, ha tenido como reacción la adopción de políticas de consolidación fiscal impulsadas desde la Unión Europea, que en España han tenido como principal iniciativa una modificación constitucional para incluir en el articulado el equilibrio de las finanzas públicas como una obligación.

Hay que tener en cuenta, que a pesar de las cifras tan elevadas de déficit del

¹⁰ <http://www.datosmacro.com/deficit/espana>

conjunto de las administraciones públicas, no es la administración local la que más aporta al conjunto de esas cifras en España, todo lo contrario; en el año 2012 el déficit de la administración local representaba el 4,5%, frente al 18,7% de las Comunidades Autónomas y el 76,8% de la Administración General del Estado. **(FIGURA 3)**

A pesar de que el menor peso del déficit proviene de la administración local, el ajuste en las finanzas públicas no podía ser ajeno a este nivel institucional debido a las cifras tan altas del conjunto de las administraciones, si se quiere cumplir la obligación impuesta por la Unión Europea, ya convertida en mandato constitucional.

Las dificultades financieras de los ayuntamientos vienen dadas como consecuencia del desequilibrio de ingresos y gastos, y que resulta más acuciante tras la disminución de los primeros como consecuencia de la crisis inmobiliaria y de la bajada de los mismos provenientes de las transferencias financieras de ingresos del estado. También es consecuencia de unos gastos estructurales desorbitados por parte de los entes locales, que han visto sobredimensionados los servicios que prestan en los últimos años y que en muchos casos comprometen la propia prestación de los servicios básicos en un escenario, como el actual, de desplome de los ingresos.

Por otro lado, cabe señalar la imposibilidad de prestar algunos servicios básicos por parte de los ayuntamientos, principalmente los pequeños, debido principalmente de un coste inasumible por los mismos. Hecho este que se subsana, en cierta medida, con la prestación mancomunada o consorciada de los mismos y/o con el auxilio de la Diputaciones Provinciales, aunque dando todo ello lugar a una disparidad en los costes de prestación de los mismos.

Pero es casi unánime que el gran problema de la Administración Local española radica en lo difuso y poco concreto del marco competencial de los Entes Locales. Tanto es así, que como se indica en la Encuesta sobre El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares en los servicios públicos municipales, *el actual sistema competencial genera disfunciones y problemas que repercuten en el buen funcionamiento de la administración, debido por un lado a la complejidad normativa que hace que se difumine la responsabilidad y por otro de la relación del sistema competencial y la sostenibilidad financiera del mismo (PwC 2013: 4)*. Concluyendo la misma, que esa falta de claridad en las competencias añade a la ya mencionada ineficiencia de los servicios públicos, la generación de gastos superfluos, así como un elevado coste en la prestación de los mismos que se hacen inasumibles por parte de los pequeños municipios.

En medio de este escenario de revisión de la planta local española, están como es lógico también, los gobiernos locales intermedios; especialmente las Diputaciones Provinciales. Qué además de presentar muchos de los problemas que también se dan en los ayuntamientos, presentan otra serie de características que hacen más profundo y complejo el debate sobre una revisión de las mismas. Características como el sistema de elección indirecta de sus representantes, la propia configuración territorial, una escasa definición de su marco competencial e incluso el mismo cuestionamiento desde algunos ámbitos de la propia legitimidad de las mismas, son ingrediente añadidos a.

Es por tanto, el debate acerca de la reforma de las diputaciones provinciales, uno mucho más diverso, plural y complejo, ya que en el fondo del mismo subyace, incluso, un debate ideológico sobre la existencia de las mismas.

Aunque si dejamos a un lado esos aspectos más controvertidos, es un hecho objetivo, que si bien hay problemas en la definición competencial de los ayuntamientos, esa indefinición se hace más acuciante en cuanto a las Diputaciones Provinciales se refiere. Sobre todo teniendo en cuenta que, la propia redacción del artículo 36 de la LRBRL es difusa y demasiado genérica respecto de los ámbitos en que la Provincia desplegará su poder político.

3.1. Primeras propuestas de reforma de la planta local.

El debate sobre la reforma de los gobiernos de ámbito local viene de lejos. Propiamente hablando del sistema institucional de ámbito provincial, el profesor González Casanovas ya decía allá por el año 1986 que *la propia existencia de las Diputaciones son problema vivo de la política nacional* (GONZÁLEZ CASANOVAS, 1986).

El modelo institucional en España no ha sido rígido en los últimos 35 años, a sensu contrario, hemos asistido a una profunda descentralización de las competencias estatales a manos de las comunidades autónomas, hasta el punto que el desarrollo del estado autonómico ha supuesto que gocemos de un sistema institucional plenamente descentralizado a niveles de un estado de corte federal.

No ha sido, sin embargo éste, el caso de los entes locales, que 35 años más tarde sigue manejando un nivel de gasto público por PIB similar al de 1981, rondando el 14% del mismo. (JIMÉNEZ ASENSIO, 2012a: 18).

Sin embargo y a pesar de entre otras cosas, la consabida indefinición competencial y de las diversas opiniones existentes que han puesto de relieve la necesidad de introducir modificaciones en el sistema institucional de la planta local, pocas y de desigual calado, han sido las iniciativas llevadas a cabo por parte del legislador para avanzar en este sentido.

La primera reflexión que se hizo en este sentido nos remonta a 1981, dónde la Comisión de Experto de Autonomías reflexionó sobre la posibilidad de establecer a las diputaciones provinciales en administración indirecta de las comunidades para evitar la aparición de una nueva administración periférica de las mismas. Tal era este el sentido asumido por una generalidad de actores institucionales y políticos de entonces, que incluso –por citar un ejemplo- el Estatuto de Andalucía recogía en su articulado que *“la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales”*¹¹.

Nada más lejos de la realidad, ésta idea no fue más allá de ser recogida, como hemos visto, en una ley orgánica, pero nunca puesta en práctica, ya que la totalidad de las comunidades desarrollaron su propia administración periférica, con mayor o

¹¹ Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 4.4.

menor implantación territorial.

No fue hasta el año 1.996 cuando desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) se elaboró el llamado “Pacto Local”, con la pretensión de abordar lo que se vino a denominar la Segunda Descentralización. Un pacto que sólo fructificó con la puesta en marcha de un escaso número de reformas legales que de manera muy parcial abordaban la idea primigenia adoptada por la institución representativa de los municipios y provincias españolas¹².

En Cataluña se elaboró un completo documento -Informe Roca- que entre sus propuestas contenía una profunda redefinición del modelo de organización territorial catalán. Hay que recordar que además de los ayuntamientos, en esa comunidad autónoma, tienen gran importancia las Comarcas y las denominadas como Veguerías. Pues bien, esta pretendida reordenación del sistema institucional municipal se encontró con una fuerte oposición desde el ámbito de los ayuntamientos, quedando, una vez más, en un intento frustrado de abordar la tan ansiada redefinición competencial de la planta local¹³.

Más adelante esta vez en el, ya más reciente año 2005, se elaboró por parte del Gobierno de España a través del Ministerio de Administraciones Públicas el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local, que sin embargo y no haciendo honor a su nombre, lo que analizaba era la distribución de las competencias, la propia gestión de los servicios públicos locales y el papel que estaban desarrollando las Diputaciones Provinciales como administraciones garantes del desarrollo de las competencias propias de los municipios.

Más recientemente y con mayor transcendencia política, tuvo lugar el anuncio por parte del otrora, Secretario General del PSOE y candidato a la Presidencia del Gobierno de España, Alfredo Pérez Rubalcaba de que las diputaciones debían ser suprimidas. *"Son instituciones que nacieron en el siglo XIX y que respetamos durante la Transición, pero con la consolidación de las Comunidades Autónomas ya no tienen sentido"*¹⁴ afirmó Pérez Rubalcaba en un acto público, que abogó por la eliminación de cerca de 1.000 diputados provinciales.

Tal anuncio, provocó un fuerte debate político, no exento de polémica, con tímidos apoyos por parte de determinados actores, pero con un mayoritario rechazo, incluso por parte de destacados militantes del PSOE.

Más tarde esta propuesta fue matizada en el programa electoral con el que el candidato se presentó a las elecciones. Recogiendo en este la apuesta por una administración autonómica con servicios de carácter provincial, que acogieran las estructuras funcionales de las Diputaciones Provinciales, convertidas en Consejos de Alcaldes¹⁵.

¹² El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local, FEMP/MAP, Madrid, 1999.

¹³ Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, Barcelona, 2000.

¹⁴ <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/08/18/espana/1313667089.html>

¹⁵ Programa Electoral del PSOE para las Elecciones Generales de 2011.

Ha habido otras voces desde el ámbito académico¹⁶, político y/o económico para abordar una verdadera reforma, en uno u otro sentido, de la planta local en España, pero como indica el profesor Vivancos Comes, sólo a consecuencia de la crisis económica y las políticas de consolidación fiscal, la reforma administrativa de la planta local se ha convertido en una “*prioridad nacional*” (CORTS VALENCIANES 2013: 229). Suponiendo ésta, la reforma más profunda del sistema competencial de los Gobiernos locales en los últimos 35 años de gobierno en democracia.

¹⁶ Veáse, por ejemplo la publicación “Documento técnico: Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

IV. LA LEY 27/2013 DE RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL RETO DE UNA FINANCIACIÓN SUFICIENTE

4.1. Antecedentes

Como venimos apuntando, el debate sobre la consabida *reforma local*, viene de lejos. Desde todos los ámbitos políticos e ideológicos y con más ahínco desde la propia administración y desde determinados sectores académicos. Pero como también hemos señalado, en ningún momento se ha conseguido poner en marcha una reforma de calado, quizás por falta de consistencia, más que por falta de deseo de sus promotores.

Teniendo en cuenta por tanto, que la reforma de la planta local en España era – junto con la reforma del Senado– una necesidad no plasmada negro sobre blanco, ha sido la crisis económica el detonante de un debate que se ha vuelto a partir de 2010 –especialmente a partir de las elecciones generales de 2011– a poner en vigencia, esta vez sí con más intensidad y con propuestas con cierta contundencia, como la ya indicada planteada por el PSOE en la campaña electoral de las elecciones generales, acompañada también de nuevas voces mediáticas, que con el argumento de la reducción de los cargos políticos en una España sobredimensionada de estos, lo que cuestionaban en última instancia, era la propia existencia de las Diputaciones Provinciales.¹⁷

Una vez finalizado el año 2011, y puestas de manifiesto las imperiosas exigencias de la Unión Europea para que el Estado Español acometiera reformas económicas y políticas para contener/disminuir el gasto público, es cuando se decide abordar con determinación la reforma local.

En este sentido, hay que recordar que las autoridades comunitarias –el FMI y el BCE, concretamente– pusieron de manifiesto al recién elegido Gobierno de España, que debía acometer un exhaustivo plan de reformas que abordara el disparado gasto público y que tuviera como objetivo el recorte del desbocado déficit de la administración española. A saber; reformas estructurales que tuvieran como objetivo una inminente contención del gasto público, adopción de reformas de tipo fiscal y reformas estructurales de la administración española con el objetivo, también, de contener el gasto estructural de la administración.

Sólo el miedo al “rescate” de la economía española y la necesidad de enviar una señal inequívoca por parte de las autoridades españolas a las comunitarias, ponen

¹⁷ El debate sobre la reforma se reorienta, ya que en un primer momento se circunscribía a una exhaustiva delimitación competencial de las diputaciones, así como a la mejora de la transparencia de las mismas, a la modificación de aspectos básicos de éstas como la elección de sus miembros por sufragio directo, cuestionamiento de los partidos judiciales y demás modificaciones que dotaran a las diputaciones de un carácter más representativo, democrático y funcional. Teniendo en cuenta la extendida idea de que nos encontramos en estas instituciones, con un elenco de “cajones de sastre” poco representativas, opacas y que propician un clientelismo exagerado en mano de los “apparatchik” de los partidos mayoritarios.

en marcha el proceso de reforma más amplio que se ha dado del nivel local en la administración española desde la aprobación de la Constitución Española de 1978.

En primer lugar por esa objetiva poca sostenibilidad del sistema local, debido como ya hemos dicho a la inconcreción competencial, desajuste financiero e ineficacia en la prestación de los servicios públicos debido a la propia configuración de la planta local –tanto en número, como en tamaño de los propios ayuntamientos-.

Pero también porque la reforma local era mucho más fácil de abordar que una hipotética reforma del modelo competencial de las Comunidades Autónomas. Que presentaba problemas mucho más profundos y delicados para la propia configuración del modelo institucional nacido de la Constitución Española y para la propia convivencia de la totalidad de los ciudadanos españoles de las 17 CC.AA. Es por tanto una reforma mucho menos traumática de llevar a cabo y que en buena medida puede servir para escenificar la adopción de ciertas medidas estructurales ante las instituciones europeas.

4.2. Del Plan Nacional de Reformas de 2012 a la ley 27/2013: desde la fusión de municipios a la sostenibilidad de los servicios públicos. Un proceso legislativo confuso

Tenemos que acudir al denominado Programa Nacional de Reformas¹⁸ elaborado por el Gobierno de España para el año 2012 (en adelante, PNR 2012), para encontrarnos la primera y original fundamentación de la reforma de la administración local española plasmada en la posterior Ley 27/2013.

El PNR 2012 en una de sus áreas de actuación, denominada Modernización de las administraciones públicas y de los servicios públicos, prevé reformas susceptibles de acometer con el objetivo de conseguir la “eliminación de duplicidades y la clarificación de competencias de las administraciones públicas, que es donde se encuadran las 2 principales medidas que afectarían a la planta local española: 1) Delimitación de competencias locales y financiación; 2) Agrupación de municipios.

Bajo el título de “Racionalización en el número de Entidades Locales y sus competencias” (PNR 2012: 23-24) se recogen las dos medidas anteriormente enunciadas y ello con el argumento de que las 8.116 Entidades Locales españolas han ido asumiendo competencias más allá de las establecidas en la LRBRL,

¹⁸ El PNR 2012 del Reino de España, se diseña por el Gobierno -y se aprueba su remisión a la UE por el mismo, en el Consejo de Ministros del 30 de abril de ese año- como una estrategia económica orientada a la disciplina fiscal y la recuperación de flexibilidad y competitividad de la economía española, y viene a recoger los compromisos asumidos por España en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el Semestre Europeo. El PNR 2012 recoge actuaciones en cinco grandes apartados: Consolidación Fiscal, flexibilización del Mercado laboral, reformas del sistema financiero, medidas de impulso económico y medidas de modernización de las administraciones públicas y de los servicios Públicos.

teniendo ello como consecuencia unas cargas presupuestarias elevadas que, además, no tienen asegurada una adecuada financiación.

Se señala también, el hecho de que más del 90% de los entes locales disponen de menos de 10.000 habitantes, teniendo ambas características como principal consecuencia que algunas Entidades Locales tengan problemas estructurales de financiación, escasa capacidad de gestión y un cuadro competencial indefinido y confuso, que fomenta las duplicidades.

Se apunta, por tanto, un triple objetivo en el PNR 2012 encaminado a la delimitación de las competencias, la eliminación de duplicidades y garantizar una financiación suficiente y sostenible –racionalizando la estructura organizativa de la Administración local y favoreciendo la iniciativa económica privada-. Y como decíamos, para ello se establecen las dos medidas enumeradas con anterioridad:

1) Delimitación de competencias y financiación:

Prevé una delimitación competencial a lo largo del ejercicio de 2012, de las competencias propias de los municipios, así como las competencias transferidas por otras administraciones, con la consecuencia de prohibir el desempeño de cualquier otra fuera de esas.

Para ello y de forma paralela, se ejecutará una previsión de financiación mediante nuevos recursos fiscales, transferencias, nueva atribución de personal o material.

Prohibiendo los convenios para el desarrollo de competencias delegadas por parte de los ayuntamientos.

2) Agrupación de municipios:

Se prevé una delimitación competencial ligada a tramos poblacionales de los entes locales, con lo que se facilitaría la agrupación de municipios para el desarrollo de las mismas.

Hay que señalar que el PNR 2012, en ningún momento nombra a las Diputaciones. Ni tan siquiera piensa en ellas, ya que cuando hace referencia al número de entes locales existentes, se refiere en exclusiva al número total de ayuntamientos existentes en el año 2012 en el Estado Español.

Ello puede ser, por lo escueto de la redacción y la concreción en el PNR, o por escapar en su inicio a la previsión del ejecutivo de qué reformas acometer en las mismas en el momento de elaborar en PNR 2012. No parecía pues entonces, que las diputaciones provinciales fuesen a ser, como al final se produjo, un eje fundamental de las medidas adoptadas como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013.

Empieza así, con este PNR 2012, un tedioso y largo proceso legislativo que tiene como objetivo la reforma de la administración local y que culmina en la consabida LRSAL aprobada el 30 de diciembre de 2013.

Una vez sentadas las bases de la llamada reforma local en el PNR de 2012,

comienza la consiguiente redacción de los sucesivos borradores del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, ALRSAL), por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Decimos sucesivos, porque se empleó por parte del Ministerio prácticamente un año y medio para la remisión del anteproyecto al Consejo de Ministros. Un tiempo éste, no exento de polémica y de debate político y social por el contenido de los mismos. De hecho, y a pesar de la sólida mayoría parlamentaria con la que cuenta el partido que apoya al Gobierno en las Cortes Generales, recibió informes en contra de la propia Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la oposición de gran número de ayuntamientos, los partidos políticos e incluso el demolidor Dictamen del Consejo de Estado que tuvo como consecuencia una reformulación sustancial de aspectos muy destacados del ALRSAL.

En el tortuoso recorrido que hizo el ALRSAL, podemos enumerar más de una decena de borradores del mismo, pero sin duda tres son los hitos más importantes por su sustancial diferencia en cuanto a la profundidad de las reformas en ellos incluidos:

Tras la redacción del PNR 2012, se produjo el primero de los borradores que inspiraban las intenciones de una reforma que se planteaba muy profunda y del mismo modo polémica.

Fechado el 13 de julio de 2012, el primer borrador representaba sin lugar a dudas una reforma del sistema institucional local, en toda regla. Un borrador que, debido a lo “transgresor” del mismo, se encontró con la oposición casi unánime de los sectores afectados –municipios, alcaldes de todo signo, partidos políticos, sindicatos, FEMP- y que proponía una centralidad de la Diputación Provincial en la prestación de los servicios mínimos municipales nunca antes vista, hecho éste que provocó un auténtico revuelo político.

“Ataque sin precedentes a los principios constitucionales de autonomía local y suficiencia financiera” o “se convierte a los ayuntamientos en rehenes políticos de otras administraciones y se abre la puerta, aún más si cabe al clientelismo partidista” son expresiones recogidas en una moción presentada por los grupos municipales de IU en los Ayuntamientos donde tenían representación. Y es que una de las características más señaladas de este primer borrador, es sin duda, la posibilidad de que la Diputación Provincial asuma la gestión de los servicios mínimos encomendados a los ayuntamientos, sólo con la única condición de que la prestación por parte de estos, no cumpla con unos estándares de calidad aprobados por el Estado. O lo que es lo mismo, se abre la puerta a la prestación de facto de las competencias mínimas obligatorias de determinados servicios municipales, por parte de las Diputaciones Provinciales. Posibilidad ésta atacada por gran parte de los actores implicados y las mayor parte de las fuerzas políticas, por ir contra el principio constitucional de autonomía local.

Otra de las notas características del borrador sería una apuesta decidida por eliminar las duplicidades en la prestación de los servicios, estableciendo para ello un catálogo competencial muy concreto –y no muy extenso a la vez- de las denominadas competencias propias.¹⁹

¹⁹ Según el borrador del ALRSAL fechado el 13/07/2012, *“Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación”*. Y el municipio, por sí o asociado, deberá prestar los

Por otro lado mediante una modificación del artículo 27 de la LRBRL, se introduce una doble condición para que se pueda ejercer la prestación de competencias delegadas de otras administraciones en favor de los ayuntamientos: que se produzca una mejora en la eficiencia y la gestión al ser prestada por el ayuntamiento y todo ello de acuerdo al principio de estabilidad presupuestaria, en primer lugar; y que la delegación, además de ser aceptada por el municipio, conlleve la consiguiente transferencia de financiación para sufragar el servicio, como segundo condicionante. Un aspecto, éste sí, que viene a dotar de mayores garantías el ejercicio de competencias delegadas, con el fin de que no se produzca menoscabo en los recursos financieros de los ayuntamientos.

También es una nota característica –y muy criticada a la vez- la referencia que se hace en el borrador a la posibilidad de que las Diputaciones elijan el medio que estimen oportuno para garantizar los principios de eficiencia y sostenibilidad, lo que en opinión de muchos sectores –principalmente de los partidos de la oposición-, abre la puerta a la gestión mediante concesiones privadas de las carteras de servicios públicos mínimos –algo que, por otra parte, se da en la actualidad en multitud de ocasiones, para los servicios a los que nos referimos- y un posterior desmantelamiento de los servicios públicos municipales.

Algunas otras ideas que se enumeran en el texto del borrador serían una apuesta decidida por una redimensión del sector público local, eliminación de mancomunidades, consorcios y eliminación de las Entidades Locales Autónomas. Así como una importante apuesta por la redimensión de la estructura política de los ayuntamientos, limitando el personal eventual de los mismos, reduciendo el número de concejales –en palabras del Presidente Rajoy: un 30%- , así como limitando las retribuciones de los mismos.

Medidas todas ellas que generaron una dura controversia entre los partidarios del alcance de las mismas, como el alcalde de Sevilla Juan Ignacio Zoido, quien afirmaba entonces que *“...hay que apretarse el cinturón y los políticos tenemos que predicar con el ejemplo”*. O las duras críticas de los detractores como el socialista Gaspar Zarrías quien anunció que su partido combatiría la reforma *“por tierra, mar y aire”*, ya que, entre otras cosas rebajar el número de concejales suponía, en su opinión, *“cercenar la representatividad de los grupos minoritarios”*²⁰

Como decimos, el mencionado borrador, causó un revuelo social y político de importante consideración y con mucho mayor resonancia dentro del mundo político, sobre todo en el ámbito municipal e independientemente de la adscripción partidista. Fueron muchas las presiones que se produjeron y por tanto el INAP siguió

siguientes servicios mínimos: “a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, asistencia social primaria, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.”

²⁰ Declaraciones recogidas por el Diario ABC el 13 de julio de 2012.

trabajando en sucesivos borradores que fueron filtrados con cierta frecuencia a la opinión pública hasta la elevación de una nueva propuesta de anteproyecto que se eleva al Consejo de Ministros, para su consideración, en el mes de febrero de 2013.

En el mencionado texto, se suavizan ciertas medidas contempladas con anterioridad, produciéndose un giro en una de ellas: la asunción de la prestación de un servicio mínimo obligatorio por parte de las Diputaciones, ya no dependería tanto de la efectividad en la prestación de los mismos, sino del concepto denominado *coste estándar*. Hecho este que favorece la economías de escala, pero que sin duda pone en entredicho la prestación de determinados servicios por gran parte de los ayuntamientos. Como se apunta en el preámbulo del borrador *las Diputaciones provinciales, asumirán parte de las competencias hasta ahora prestadas por los Municipios con el objetivo de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizador*. (Borrador ALRSAL 18-02-2013: 3)

También se reconsideran medidas fuertemente discutidas como la desaparición de municipios, inicialmente planteada, o la reducción del número de concejales, y se llega a un acuerdo con los ayuntamientos para baremar las retribuciones de los alcaldes y concejales.

Por el contrario se sigue ahondando en propiciar la función interventora del estado a través de un reforzamiento del papel de los funcionarios de habilitación nacional, de la supervisión de la Diputación, de la exigencia de aprobaciones de planes económicos-financieros, etcétera.

Paralelamente a la redacción de un nuevo borrador, el Gobierno de España aprueba el Programa Nacional de Reformas de 2013 (en adelante, PNR 2013) que se envía a la Comisión Europea la última semana de abril y en el que se vuelven a marcar las líneas, esta vez sí, más concretas de la reforma local, estimando el ahorro que la futura LRSAL supondrá para el conjunto de las administraciones en 8.000 millones de euros en el bienio 2014-2015²¹. Todo ello reafirmandose en los cuatro objetivos básicos de la reforma: *clarificar las competencias con el fin de evitar duplicidades, racionalizar la estructura organizativa de la administración local, garantizar un mayor control financiero y presupuestario y favorecer una regulación favorable a la iniciativa económica privada*. (PNR 2013: 92)

Para ello se enumeran una serie de medidas, que son las contenidas en el mencionado borrador de febrero, algunas de las cuales se redefinen o se matizan con respecto al borrador anterior. A saber: la introducción del concepto ya comentado de coste estándar o la desaparición de la idea de suprimir las ELAS; la matización en la prohibición de la prestación por parte de los ayuntamientos de competencias delegadas, acomodando la misma al principio de estabilidad presupuestaria siempre que se acompañe de una memoria económica; la desaparición de las Mancomunidades; etcétera.

Tras ser sometido a informe del Consejo de Ministros, el borrador de febrero

²¹ Según el Plan Presupuestario 2014 del Reino de España aprobado en octubre de 2013, del impacto económico que va a suponer la Reforma Local en nuestro país, se recoge un ahorro total de 8.024 millones de euros a razón de: 1.145 millones en 2014; 5.127 millones en 2015; 1.111 en 2016; y 393, 155 y 91 millones de euros en los ejercicios 2017, 2018 y 2019 respectivamente. (Plan Presupuestario 2014: pág. 30) **(FIGURA 4)**

de 2013, es remitido a la FEMP para su estudio y toma en consideración, lo que da lugar a un extenso documento de alegaciones -104 páginas- elaborado por la misma. Y que supone una contestación –o una enmienda a la totalidad- a muchas de las medidas que en el borrador se proponen, y en el mismo sentido que la de los restantes agentes afectados por tan extensa reforma. Todas ellas basadas en un principio fundamental muy utilizado en las críticas a los sucesivos borradores: la reforma en esos términos supone un “atentado” contra la autonomía local de los municipios²².

De la misma manera el Consejo de Ministros aprueba la remisión del mencionado borrador de febrero al Consejo de Estado para que emita el correspondiente dictamen –una consulta facultativa y no preceptiva- antes de enviarlo a las Cortes en formato de proyecto de Ley.

Es aquí donde se produce el mayor contratiempo para la redacción y tramitación de la reforma local. El Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, del Consejo de Estado (en adelante, DCE); resulta ser un auténtico varapalo para la reforma local en los términos recogidos en el ALRSAL. Un dictamen, aprobado por unanimidad de la Comisión Permanente y que pone en solfa aspectos claves del anteproyecto tales como la determinación de las competencias municipales²³, la eliminación del término empleado por el borrador de “competencias impropias”, el denominado “coste estándar” y su consecuencia de “traslación competencial” a las Diputaciones –con el consecuente cambio en el papel asignado a éstas, y un debilitamiento de la idea original del gobierno que las situaba como eje central de la gestión de gran parte de los servicios públicos municipales-, la eliminación de las ELAS, la “imposibilidad de asunción” de competencias en materia de servicios sociales y la eliminación de las mancomunidades entre otros aspectos y que en algunos de ellos puede suponer incluso un cuestionamiento de la propia constitucionalidad del texto²⁴, algo que pone de manifiesto la propia repercusión que el DCE supone desde el punto de vista jurídico –abriendo la puerta a futuros recursos de inconstitucionalidad, si el texto se tramitara sin modificar los aspectos cuestionado- y por supuesto desde el punto de vista político. Lo que en palabras del secretario de política municipal del PSOE se traduce en que resulte evidente que “es inconstitucional y un ataque injustificado a los Ayuntamientos y al ciudadano. El informe viene a poner en cuestión las bases de la reforma”.

Se convierte, pues, el DCE en un auténtico punto de inflexión en cuanto a la tramitación del ALRSAL. Tanto como que tiene como inmediata consecuencia una

²² “... en las alegaciones que presentamos ponemos acento en cuántas cuestiones observamos que pueden dañar o menoscabar el principio de autonomía local. Cualquier reforma del Gobierno Local debe procurar la mayor eficiencia en la prestación de los servicios a la ciudadanía y en la gestión del gasto, sin que ello implique socavar la autonomía de los municipios, las provincias...” (FEMP 2013:2).

²³ “... Eventualmente, la aplicación de las medidas previstas en el anteproyecto podría incluso llegar a producir un vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias del anteproyecto y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos. A este respecto, debe una vez más recordarse la jurisprudencia constitucional que ha interpretado que “el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución” (STC 32/1981)...” (DCE, 2013: 38)

²⁴ El DCE afirma que la supresión de las mancomunidades puede resultar una “intrusión en la esfera competencial autonómica no admisible desde el punto de vista constitucional” (DCE, 2013: 45)

revisión del “espíritu” del mismo, implicando ello el abandono de la idea de pilotar en torno a las Diputaciones, como hemos advertido, la prestación de los servicios municipales de manera unilateral por parte de éstas, cuando el “coste estándar” de los mismos fuese mayor que el prestado por éstas.

Como consecuencia del DCE, el Gobierno introduce varias modificaciones en el texto del ALRSAL y lo aprueba en el Consejo de Ministros del día 26 de julio de 2013, para su posterior remisión a las Cortes Generales en forma ya, de Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (PLRSAL), que tiene su entrada en el Congreso de los Diputados el día 2 de agosto.

4.3. Principales características de la Ley 27/2013

El PLRSAL aprobado por el Consejo de Ministros del día 26 de julio de 2013 es remitido a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria y comienza allí una intensa labor parlamentaria que se extiende durante poco más de dos meses, con la consecuencia de recibir la nada desdeñable cifra de 474 enmiendas solamente en el Congreso –algunas de ellas a la totalidad, que fueron rechazadas- y con la posterior aprobación de una cantidad considerable de ellas resultando un texto legal que, en su versión final²⁵, presentaba variaciones de cierta entidad con respecto del proyecto remitido por el Gobierno tal y como hemos analizado con anterioridad.

Fue, pues, una iniciativa legislativa gubernamental que tuvo mayor intensidad política en la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley, que en la propia tramitación parlamentaria, como consecuencia directa –no sólo de la polémica generada por los primeros borradores del ALRSAL- sino también, de la inexistencia de un debate de la totalidad del texto en el propio Pleno del Congreso de los Diputados, ya que hay que recordar que el debate plenario fue sustituido por el debate en una Comisión con competencias legislativas plenas.

Hay que señalar que la LRSAL viene a recoger una serie de modificaciones legales de la normativa básica que ha venido ordenando el régimen local, ya que tal y como indica Jiménez Asensio *la Administración Local no es una hoja en blanco que se ha empezado a escribir el 31 de diciembre de 2013* y la LRSAL supone una

²⁵ La votación final al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se dio el día 19 de diciembre de 2013, en el Congreso de los Diputados, donde se produjo el voto de las enmiendas introducidas en segunda lectura, en la Cámara Alta.. El PLRSAL contó con los votos a favor de PP –que ostentaba la mayoría absoluta de la Cámara-, PNV y UPN. Para lo que hicieron falta negociaciones hasta minutos antes de la votación final y que, debido a las enmiendas transaccionadas en ese mismo momento con dichas fuerzas políticas, dio como resultado que el partido que apoyaba al Gobierno no aprobara la reforma en solitario y fuese posible el acuerdo con los dos grupos parlamentarios referenciados a cambio de introducir aspectos que ponen de manifiesto, el en texto definitivo, la singularidad de las instituciones de régimen local vascas y navarras.

reforma que se inserta en buena parte en el «viejo traje» de la LBRL (JIMÉNEZ ASENSIO 2013: 283). En efecto, la LRSAL, respondiendo a su concepto de Ley estructural viene a introducir modificaciones sustanciales en el articulado de la propia LBRL, que llegan a suponer no sólo una modificación extensa e intensa de la ley de bases, sino una modificación del “espíritu” de la misma.

Viene a suponer, también, una reforma puntual del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales –en adelante, TRLHL- ya que establece mediante la misma un nuevo papel en manos del Gobierno Central, a través del Ministerio de Hacienda, que supone dotar a éste de una elenco sustancial de instrumentos de control económico y financieros sobre las entidades locales.

Se trata, como señalábamos, de una innovación legislativa de carácter estructural, que no deja de ser compleja en su estructura y que refleja con claridad lo atropellado de su elaboración en cuanto a la sensación de cierto desorden.

Nos encontramos ante un texto compuesto por un preámbulo y sólo dos artículos: artículo 1, que modifica la LBRL; y artículo 2, que supone la modificación del TRLHL. Además cuenta el texto normativo con diecisiete disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales, básicamente encaminadas a articular e instrumentalizar las modificaciones de los articulados de la LBRL y el TRLHL.

La ley, según indica la disposición final sexta, entra en vigor el 31 de diciembre de 2013 –un día después de su publicación en el BOE- pero como bien indica Jiménez Asensio hay que distinguir entre *vigencia y aplicabilidad de la ley, ya que muchas de sus previsiones tienen una aplicabilidad diferida en el tiempo –según se recoge en el propio articulado- a una fecha determinada y condicionada a determinadas situaciones concretas vinculadas con el cumplimiento o no de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad de las finanzas* (2013: 314-315).

Por tanto y siguiendo a Jiménez Asensio la LRSAL recoge cuatro tipos de normas:

1. De vigencia inmediata y aplicables directamente.
2. Diferidas en su aplicabilidad a una fecha determinada.
3. De vigencia plena, pero condicionadas en su aplicabilidad a la existencia de algunos requisitos o elementos.
4. Diferidas en su aplicabilidad a una fecha concreta y de manera combinada con alguna condición extra.

Esto nos explica lo complejo de la entrada en vigor de la misma y sobre todo, la dificultad que supone hacer una valoración de su entrada en vigor debido a que muchos de los efectos que despliega, no surtirían efectos inmediatos, sino cuando se den unas condiciones materiales y temporales determinadas.

Dicho aspecto hay que sumarlo a que existe un elemento de transitoriedad y

de “cohabitación” de dos modelos conceptuales totalmente distintos de Administración Local, ya que esta innovación legislativa suponen un nuevo escenario que se deberá ir conformando con la paulatina adaptación de todos los cambios recogidos en la ley. Y ello contando que durante un tiempo más o menos largo esta adaptación se tendrá que realizar con las reticencias de muchos actores implicados que no estando de acuerdo con determinados aspectos de la reforma, van a tener que ser partes proactivas para su implementación ya que el éxito de la misma depende en gran medida, de la adaptación a este nuevo escenario, así como necesaria asunción del liderazgo por parte de determinados agentes protagonistas que tienen a partir de la entrada en vigor de la LRSAL una herramienta de gran valor para encarar ese cambio tan esperado en el conjunto de la administración pública local.

Para describir filosofía de la LRSAL, bien podríamos acudir a la propia referencia de prensa que publicó el Gobierno el día 26 de junio de 2013, cuando tras la reunión del Consejo de Ministros que acordó enviar el PLRSAL, al Congreso se publicaba que estábamos ante un texto legal que *inspirado en el principio de 'Una Administración, una competencia', responde al compromiso electoral del presidente del Gobierno de clarificar las competencias municipales con el fin de evitar duplicidades y garantizar la estabilidad financiera y presupuestaria*²⁶. Para lo cual – en palabras del Gobierno- cuenta con cuatro objetivos:

- 1) Clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones.
- 2) Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio presupuestario.
- 3) Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- 4) Favorecer la actividad económica local con medidas liberalizadoras.

Aquí observamos como el objetivo fundamental perseguido por la reforma, no es otro que la estabilidad financiera y presupuestaria, o como dice el propio nombre de la LRSAL: la sostenibilidad de la administración local.

Este objetivo, sin duda, nos traslada a la reforma constitucional del año 2011 en que el principio de estabilidad presupuestario pasa a ser un principio constitucional recogido en el art. 135 CE que afecta a todas las Administraciones Públicas. En concreto y tal y como se recoge en el mismo, *las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario*.²⁷

²⁶ Referencia del Consejo de Ministros del 26 de junio de 2013, disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2013/refc20130726.aspx#AdministracionLocal>

²⁷ El artículo 135 de la Constitución Española después de la reforma constitucional promulgada el 27 de septiembre de 2011 queda en sus puntos 1 y 2 quedó redactado como sigue: “1) Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2) El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.”

Una estabilidad presupuestaria *constitucionalizada* debido a los grandes desajustes que estaba viviendo la -ya por aquel entonces, 2011- maltrecha economía española. Principalmente con los problemas para financiarse en los mercados internacionales, debido a que el bono español se encontraba francamente en entredicho y la prima de riesgo andaba desbocada por encima de los 400 puntos básicos. Hechos estos que empezaban a situar al Reino de España como un elemento desestabilizador de la zona euro, comenzando a planear la idea de una intervención de la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo – coloquialmente denominados desde entonces como *la troika*-.

Estos indicadores empezaban a ser una señal alarmante que ponía, como hemos dicho, francamente difícil la posibilidad de España de acudir a los mercados internacionales de deuda en busca de financiación. Teniendo en cuenta que, según se suele estimar, unos 100 puntos básicos de incremento en la prima de riesgo, vienen a suponer unos 12.400 millones de euros de coste adicional para las arcas del Estado.

Se trataba, pues, de enviar señales a las instituciones monetarias, europeas y a los mercados. Y más, teniendo en cuenta que se estaba empezando a exigir por parte de los agentes mencionados algunas reformas estructurales con la intención de reducir el déficit público, primero al 6 y en segunda instancia al 3%. Algo harto difícil teniendo en cuenta que la propia configuración de la estructura administrativa española y el descontrol de las finanzas de todos los niveles institucionales –central, autonómico y local- estaba provocando que el gasto público estuviera completamente desbocado.

Nada mejor, pues, que elevar a categoría de constitucional el principio de unas finanzas públicas equilibradas y con un déficit presupuestario prohibido por la propia Constitución Española –a pesar del intenso debate que ideológica y doctrinalmente supuso la aprobación de la propia medida-.

Como decíamos, la LRSAL trata entonces de acomodar la regulación básica local a un principio constitucional, teniendo en cuenta que sólo una crisis económica de semejantes proporciones a las vividas en los últimos cinco años, ha sido capaz de poner en marcha una reforma estructural de semejante calado en cuanto la organización de la Administración local se refiere.

4.3.1. La clarificación de las competencias locales

Acompañando a esta idea básica de una Administración local equilibrada y sostenible, la reforma del régimen local apuesta por una decidida delimitación de las competencias municipales. Ese sin duda es uno de los grandes objetivos de la reforma desde sus inicios. De hecho, la clarificación competencial ha venido siendo uno de los caballos de batalla de todos aquellos cuantos han venido observando como el desarrollo del estado autonómico, así como una interpretación “excesiva” de la autonomía local, ha venido convirtiéndose en un auténtico puzzle que ha venido a confundir a los ciudadanos –que no tienen clara la carta de servicios de cada nivel

administrativo- así como ya hemos podido analizar, también ha repercutido en una expansión del gasto público en todos los ámbitos –también el local, que es el que aquí nos interesa- que ha llevado a situaciones de desequilibrio en las finanzas locales y a un déficit estructural importante que venía a agravar la ineficacia operativa del nivel local de la administración debido, entre otras cosas, al galimatías y a la deficiente definición competencial.

En la misma línea y haciéndonos eco de las palabras de Jiménez Asensio, hay que señalar que *el art. 25.2 LRBRL, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, no atribuye competencias a los municipios, sino que establece «principios competenciales» o más exactamente «materias» sobre las que el legislador sectorial estatal o autonómico llevarán a cabo esa atribución de competencias* (2013: 317). Por lo que a partir de estos principios de competencias se establece un mínimo en la cartera competencial o “*mínimo de autonomía municipal*” que se viene desarrollando con la legislación sectorial autonómica, por lo que éste es otro aspecto básico más, a tener en cuenta en cuanto a lo ya comentado, de su complejidad para su aplicabilidad; en este caso por la dificultad añadida del encaje o imbricación de la nueva ley dentro del sistema normativo vigente, sistema consolidado y ampliamente desarrollado por otra parte.

Sin embargo el aspecto básico de la LRSAL es superar esta “incertidumbre” en la delimitación competencial y proceder a establecer una cartera competencial clara y concisa –*que evite que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales*-; y que a la vez se delimite una relación de competencias que contenga menos amplitud que las ejercidas hasta la fecha.

Uno de los objetivos de esta delimitación, no es otro que el descargar a los municipios de la pesada losa que algunas comunidades autónomas han echado sobre sus espaldas en cuanto a materias sanitarias, educativas y de gestión de servicios sociales, se refiere; materias competenciales éstas, que a juicio del legislador suponen una rémora para los ayuntamientos y diputaciones en cuanto al desequilibrio de su estabilidad financiera, entendiendo que los entes locales venían prestando servicios para los que no contaban con los recursos financieros suficientes, aunque para ser certeros habría que señalar que esa asunción de competencias ajenas se ha venido prestando unas veces por la descarga, que hemos hablado, ejercida por las comunidades autónomas en este último nivel de la administración, pero otras por ese afán de expansión de las autoridades responsables locales que han asumido cada vez mas y mayores niveles competenciales para la cartera de servicios que han venido a prestar los entes locales.

Para evitar este “mal generalizado”, la LRSAL establece una clara distinción entre: competencias propias, competencias delegadas y añade como contrapuestas a ellas, las competencias distintas de las propias –término un tanto ambiguo improvisado en la redacción del texto al desechar el DCE el usado en los borradores denominado “competencias impropias”-.

Teniendo en cuenta que otra de las aspiraciones de esta delimitación de competencias tiene –tal y como apunta Vivancos Comes- como *objetivo limitar o dificultar, cuando no proscribir directamente, el ejercicio de las calificadas como “impropias” y que pueden llegar a poner en riesgo a las anteriores, al solaparse o*

duplicarse sin garantizar la sostenibilidad financiera (2013: 237).

Para conseguir mencionados objetivos, se establece una modificación en la redacción de los artículos 25, 26 y 27 de la LRBRL en su práctica totalidad.

La nueva redacción del art. 25.2 de la LRBRL –modificado a partir de lo establecido en el art. 1.8 LRSAL– establece la relación de competencias propias de los ayuntamientos. Éstas, son ejercidas en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la propia administración local, en contraposición de las competencias delegadas que son propias de otro nivel administrativo –la delegación puede ejercerse por las Comunidades Autónomas y por el Estado– y que son ejercidas por el ente local en virtud de un acuerdo de delegación.

Del mismo modo y mediante el art. 1.10 LRSAL, que modifica el art. 27 de la LRBRL, se establece el concepto de competencia delegada, se detalla una relación de materias que a partir de este momento son susceptibles de delegar y se prevé una regulación expresa de la misma, mediante el correspondiente acuerdo de delegación.

Dicho acuerdo de delegación contiene la exigencia de la determinación cierta y concreta del contenido y el alcance de la delegación, así como de los medios materiales y personales que se ponen a disposición de la “administración delegada”; y para redundar en el objetivo de la reforma, se invocan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que deben ser respetados al ejercer una delegación de competencias que debe servir para *mejorar la eficiencia de la gestión pública y contribuir a la eliminación de duplicidades administrativas*. Vigilando también que se de, la misma, para mejorar la transparencia, de acorde con procesos de racionalización administrativa y que sirvan para generar un ahorro neto de recursos.

Hay que señalar que la idea original, sustentada en los primeros borradores del ALRSAL, pretendía acabar o prohibir la delegación de competencias de manos de otras administraciones en los entes locales, pero el gobierno previendo la complejidad de la medida –a parte de las posturas declaradas contrarias a la misma– que suponía un auténtico “tsunami” en la concepción de las relaciones entre los distintos niveles administrativos existentes, y peor aún, en la más que previsible imposibilidad real de llevarla a cabo por la transferencia de recursos personales y materiales de unas administraciones a otras, decidió suavizarla con la redacción final que se le da a este aspecto tan complejo de la reforma. Ésta “dulcificación” de la no asunción de competencias en materia de sanidad, servicios sociales y educación se realiza mediante la articulación del mecanismo de delegación, pero señalando que la titularidad de la competencia se transfiere a la Comunidad Autónoma.

Dicha transferencia se produce de manera diferida y proyectada en el tiempo mediante las correspondientes Disposiciones Transitorias: la 1ª que aplaza la transferencia de las de servicios sociales hasta el 31 de diciembre de 2015 y la 2ª que hace lo propio con las materias sanitarias –especialmente las que se tratan de la participación en la gestión relacionada con la atención primaria– de una forma escalonada en el tiempo a razón de un veinte por ciento anual, en un espacio temporal de cinco años como máximo. Y para ambas añade otro tipo de condicionamiento, ya que la LRSAL las liga al nuevo marco normativo sobre la

financiación autonómica y local.

Aquí debemos señalar un aspecto francamente importante que conlleva la transferencia de la competencia a su titular y su posterior delegación a favor de un ente local. Y es que se establece un mecanismo de garantía para que el desempeño de esa delegación no suponga una rémora para las finanzas locales. En efecto, si transcurridos los plazos establecidos en ambas disposiciones y para ambas materias sin la asunción de las mismas por la Comunidad Autónoma, la misma deberá seguir *prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma* y como se señala en el punto 5º de la Disposición Transitoria 1ª: *“Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”*.

Este hecho es un avance de los más significativos en cuanto a la delimitación competencial, ya que pone de manifiesto el principio de suficiencia financiera en la prestación de los servicios públicos y que era uno de los objetivos que originariamente se pretendían alcanzar.

En lo que respecta de las competencias distintas de las propias hay que señalar que se produce una prohibición de ejercicio de las mismas a no ser que se den unos condicionantes tales como la existencia documentada de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las cuentas del ente local que pretenda desarrollarla. Todo ello además sin contravenir un aspecto que era una pretensión inicial: no incurrir en ejecución simultánea de la misma. Aspecto este con el fin de evitar las tan denostadas duplicidades.

Para que un ayuntamiento o diputación puedan ejercerlas deberá contarse con la autorización expresa de la Comunidad Autónoma que resuelva certifique que no se incurre en duplicidad en la prestación de la misma y del correspondiente informe de la intervención que acredite los aspectos relacionados a la estabilidad y sostenibilidad que la asunción de esa nueva competencia supone para las arcas del ente local. Todo ello reforzado con la necesaria evaluación que se deberá realizar de la prestación de las mismas transcurridos tres meses desde el inicio de la prestación.

Dentro de esta delimitación competencial, se establecen -mediante la modificación del art. 26 LRBRL- los denominados “servicios básicos municipales”, que serán el aspecto fundamental del nuevo papel que la LRSAL encarga desarrollar a las Diputaciones Provinciales²⁸, aspecto éste en el que profundizaremos más adelante.

²⁸ Encomendando a ésta –art. 26.2 LRBRL- la coordinación de la prestación de los servicios básicos municipales en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Tenemos pues, que estos servicios básicos municipales quedan contemplados en la redacción del art. 26.1 LRBRL que establece que:

- a) En todos los Municipios se entienden como servicios : alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.*
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.*
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.*
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.*

(Art. 1.9 LRSAL por el que se modifica el art. 26.2 LRBRL)

4.3.2. La racionalización de la estructura organizativa

La redimensión de la estructura organizativa y por ende, del gasto público que ello conlleva, es el segundo gran objetivo de la LRSAL. Para este fin recoge una serie de medidas de dos tipos: por un lado las encaminadas a conseguir mayor transparencia y control de la estructura política y de gestión, incluida una mayor profesionalización de la misma; y por otro lado, las medidas encaminadas a redimensionar y poner coto al sector público local.

Algunas de las decisiones que se toman en este sentido no dejan de ser controvertidas, teniendo en cuenta que son las que más afectan a los propios cargos públicos dirigentes de la Administración Local y que hace que su debate provoque una gran polvareda mediática y política; y no sin cierta razón, cuando se traslada por parte del Gobierno que lo que se pretende al abordar una reducción de cargos públicos y eventuales y su correspondiente restricción en sueldos y percepciones económicas de los mismos, no es sino una medida de austeridad de la clase política²⁹. Algo que supuso la consiguiente crítica por parte de los grupos de la

²⁹ En este sentido hay que recordar que las primeras afirmaciones de los responsables del Gobierno al afirmar que se pretendía una reducción del 30% de los concejales con la idea expresada por el Ministro Montoro de que era una medida "encaminada a simplificar y reducir las estructuras burocráticas y políticas de España" y que ello redundaría a favor "de la toma de decisiones políticas". Y de manera mucho más explícita el Presidente del Gobierno puso de manifiesto las intenciones de su ejecutivo en su comparecencia en el Pleno del Congreso de los Diputados del miércoles 11 de julio de 2012, donde afirmaba que "una de las principales novedades será la homogeneización y

oposición, que opinaban que el objetivo último de esa redimensión del número de electos no eran motivos de eficiencia en la gestión, ni tampoco una medida de austeridad real, ya que la gran mayoría de los concejales de los más de ocho mil municipios de España no suponen un gasto excesivo para las arcas públicas, y en su inmensa mayoría no perciben retribución alguna³⁰.

En efecto y ante las críticas vertidas por la oposición –también desde voces del mismo partido que el Gobierno- se reconsidera la medida de reducción de los electos y en el texto definitivo de la LRSAL se termina recogiendo la determinación con carácter general del número de concejales –o Diputados Provinciales- que pueden percibir retribución en régimen de dedicación exclusiva y la cuantía de las mismas, así como la limitación al número de personal eventual al servicio de las distintas corporaciones, algo que en palabras de Sanz Rubio supone que *“la nueva norma opta por establecer una limitación directa a la potestad de autoorganización del Ente local, llegando a su prohibición en determinadas administraciones”* (SANZ RUBIO, 2014: 19).

Para establecer estos límites se introduce el art. 75 bis LRBRL, en el que se relacionan las cantidades máximas a percibir por los electos en relación a la población del municipio y en relación con las retribuciones percibidas por los Secretarios de Estado –fijadas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado-. En este sentido, hay que señalar que las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones se realizan mediante una equivalencia con las recibidas por los alcaldes del municipio de más población de la Provincia.

Cantidades recogidas en la tabla anexa (**FIGURA 5**) y teniendo en cuenta que los miembros de las Corporaciones locales de menos de 1.000 habitantes no podrían desempeñar sus cargos con arreglo al régimen de dedicación exclusiva, sino sólo, excepcionalmente, acogiéndose al régimen de dedicación parcial.

Del mismo modo, la introducción del art. 75.ter LRBRL viene a establecer el límite máximo de cargos públicos que pueden desempeñar sus cargos con arreglo al régimen de dedicación exclusiva en una corporación, y de igual manera que con la retribución, se establece un paralelismo entre la Diputación y el municipio de mayor número de habitantes de la provincia.

publicación de las retribuciones que tienen los alcaldes y concejales de los municipios. Para ello, la ley de presupuestos de cada año fijará los baremos de la retribución de alcaldes y concejales en función de las características del municipio. Al mismo tiempo, se reducirá alrededor de un 30 % el número de concejales” (Diario de Sesiones, nº47, de 11 de julio de 2012: 8)

³⁰ Así el Portavoz de IU-LV en el Congreso, Cayo Lara, ponía de manifiesto en la misma sesión del Congreso, lo que en su partido creían que era una reducción para evitar la pluralidad y la proliferación de fuerzas políticas minoritarias con representación en los ayuntamientos: *“¿Cree usted que porque recorte un 20 % de los concejales se van a resolver los problemas económicos de España? Eso se llama recortar la democracia”* (DSCD nº 47, 2012: 23).

Del mismo modo el portavoz del PSOE en el Congreso, Alfredo Pérez Rubalcaba, con tono de sorna en su intervención en la misma sesión de la Cámara Baja, quería ejemplificar la crítica de su grupo al respecto de lo que habían podido influir las retribuciones de los concejales en la crisis de las finanzas públicas del conjunto de la Administración Pública en España y al hablar de los culpables de la crisis afirmaba: *“Incluso, fíjese, los concejales de los pequeños pueblos también son culpables”*, en alusión a la medida expuesta por el Presidente del Gobierno en la sesión plenaria. (DSCD nº 47, 2012: 50)

De esta innovación legislativa tenemos como consecuencia más relevante, que por primera vez se produce una regulación y homogeneización de las retribuciones de alcaldes, concejales y diputados provinciales en toda España. Algo que al no existir con anterioridad había producido algunos casos llamativos en la retribución de ediles de municipios ciertamente desproporcionados con arreglo a otros cargos públicos de mayor relevancia o en el número de “asesores” que prestan servicio en una Corporación, ya que como es sabido, hasta la aprobación de la LRSAL, la cuantía, el número y las retribuciones de las dedicaciones exclusivas y del personal eventual al servicio de una corporación debía ser aprobada por la misma, sin límite en ninguno de los casos³¹.

Sin duda, una medida ésta, que además de suponer una regulación en las cuantías y número, confiere mayor transparencia a las tareas de representación.

Pero no se limita la reforma a establecer límites en cuanto al personal político al servicio de las administraciones locales se refiere, sino que a la vez se intenta homogeneizar las retribuciones del resto del personal al servicio de la Administración.

Con respecto a los funcionarios públicos y equivalentes del personal laboral, se prevé el establecimiento anual –vía PGE- de límites mínimos y máximos de sus retribuciones por todos los conceptos. Algo que en primer lugar iguala y homogeneiza retribuciones para categorías similares, independientemente del municipio o provincia que se trate. Un hecho éste que dota de transparencia, pero que sobre todo evita desmanes y retribuciones de funcionarios condicionadas al órgano político que las aprueba –y sus posibles perversiones-.

Así mismo se recoge un papel reforzado de los mismos, especialmente de los de habilitación de carácter nacional, en especial de la labor del Interventor, que pasa a mantener una posición *in vigilando* sobre la aplicación de gran parte de los aspectos económicos y de rendición de cuentas de las Corporaciones Locales.

Con respecto del personal laboral, se obliga mediante la redacción del art. 103 bis, la aprobación de la masa salarial de forma anual y su posterior publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

Y por último se regulan del mismo modo las retribuciones ligadas a los contratos de tipo mercantil y los llamados de alta dirección del sector público local. Por un lado con la aprobación de los límites salariales correspondientes en los PGE, también limitando el número de miembros de los consejos de administración o de los órganos de dirección de los entes del sector público local, y también forzándolos a una mayor transparencia: publicación de los perfiles profesionales en la web de los entes correspondientes, y publicando las retribuciones en las correspondientes memorias anuales de actividades.

³¹ Algunos ejemplos han saltado a la luz pública en los últimos años. El llamado “CASO ASESORES” desveló como en la Diputación de Almería, se aprobó una relación de eventuales desorbitada -42 personas contratadas sólo para asesoramiento al equipo de gobierno- que suponía una nómina de más de 120.000€ mensuales en retribuciones. Disponible en: <http://blogs.periodistadigital.com/politica.php/2008/10/07/diputacion-alemeria-corrupcion-psoe-4747>

Con éstas medidas se pretende acabar con la opacidad de determinados que por el hecho de representar una actividad mercantil, no deben perder de vista que son un instrumento al servicio del interés público y dependiente de la correspondiente administración, así como intentar poner coto a la falta de adecuación de los perfiles profesionales de los responsables de sociedades y demás organismos del sector público local, algo que en demasiadas ocasiones se ha perdido de vista en el pasado, con la consiguiente mala gestión de los recursos de ellos dependientes.

En cuanto al redimensionamiento del sector público local, y al margen de las medidas ya apuntadas en materia de las retribuciones y composición de su personal directivo, la LRSAL desde el principio intenta poner coto a una proliferación excesiva de entes dependientes de las entidades locales y que en numerosas ocasiones han podido escapar al control más férreo y garantista de la propia administración de la que dependen o que las conforman.

Hay que señalar que el sector público local ha experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años, tanto del conformado por entidades dependientes (empresas públicas, organismos autónomos, etcétera), como las no dependientes (mancomunidades, consorcios, fundaciones, etcétera), atendiendo a la plena potestad de autoorganización y decidir sobre la manera de gestionar los servicios públicos de su competencia, sin embargo no parece ser que esta proliferación de entes se haya puesto en marcha de manera rigurosa y con las mayores de las garantías, en multitud de casos.

A este respecto el propio Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización del sector público local correspondientes a los años 2006, 2007 y 2008, de 24 de marzo de 2011 expone serias dudas sobre la fundamentación en la creación misma de gran parte de los entes examinados cuando afirma que *“no todas las creaciones de órganos y entidades resultan justificables, ni atendiendo a su objeto, ni por la necesidad de personificación que del mismo se deriva, ni por la complejidad jurídica, económica, financiera, organizativa y estructural que su creación lleva consigo”* (TCu 24-03-2011: 13).

Todo ello unido a un número exorbitado de los mismos³², que puede hacernos una idea de la poca transparencia que para el conjunto de la administración –y de los administrados– supone tal conglomerado de entes, hacia más que necesaria una mayor regulación de los mismos, y tal como expone la profesora Montoya Martín más aún en el *“contexto económico en el que nos hallamos no puede seguirse con el simple mimetismo anclado en la mera repetición de la regulación de las formas de gestión de los servicios públicos locales que se establece en art. 85 LBRL, y ello entre otras, por la elemental razón de que se trata de un marco normativo de hace más de 25 años, por contraste con la renovación normativa que ha tenido lugar en el ámbito de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Cabalmente, se trata de un asunto en el que las Administraciones locales se juegan parte de su legitimidad”* (MONTOLYA MARTÍN, 2014:). Por ello y conforme los

³² Según el TCu, en el año 2012 había 2.757 entes dependientes de las Entidades Locales, lo que unido al número de éstas, resultaba un censo total de 16.497 entes conformadores de la Administración Local. (FIGURA 4)

principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, la LRSAL intenta articular una necesaria racionalización de los entes instrumentales de la Administración Local.

En primer lugar se intenta favorecer la fusión de municipios –una vez desdeñada la idea original de imponer la obligatoriedad de la medida en algunos casos- ya que de esta manera se contribuye a racionalizar la estructura de los mismos y –como dice el Preámbulo de la LRSAL se coadyuva a *superar la atomización del mapa municipal* en España, entendiendo que los municipios fusionados podrán recibir un aumento de financiación ya que los municipios menores la verán disminuida. Para ello se establece *la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional*, medidas por otro lado un tanto laxas y que difícilmente obtendrán un resultado demasiado satisfactorio.

En cuanto a las Mancomunidades de municipios, se les concedía un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para adaptar sus estatutos a lo dispuesto en la nueva redacción de la LRBRL, y ceñirse al nuevo marco competencial de los entes locales.

Medida de mayor impacto es la recogida para la totalidad de los entes públicos instrumentales dependientes, en tanto en cuanto se limita la potestad autoorganizativa de las entidades locales que se encuentren inmersas en un plan económico financiero o con un plan de ajuste en vigor.

Como primera medida se les prohíbe a las entidades locales y sus organismos autónomos, que mientras se encuentren en esa situación adquieran, constituyan o participen de nuevos entes instrumentales. Ni podrán realizar aportaciones patrimoniales, o suscribir ampliaciones de capital de entidades públicas empresariales o sociedades mercantiles.

Se imponen obligaciones a estos entes dependientes tendentes a corregir una situación de desequilibrio financiero, poniendo como fecha tope el 31 de diciembre de 2014 y con la inmediata obligación impuesta a la Entidad Local de quien depende de disolverlos si no se cumpliera tal obligación. Con una excepcionalidad para los servicios esenciales de abastecimiento, depuración, residuos y transporte de viajeros, a los que les concede un año más en este plazo impuesto.

Por otro lado se prohíbe la participación de los entes dependientes de una entidad local, a su vez, en otros entes –lo que se denomina participación de segundo nivel o tipo holding- de cualquier tipo.

4.3.3. El control presupuestario

Otro de los grandes objetivos de la LRSAL es el de garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.

Para ello la ley utiliza su segundo artículo que supone una modificación de parte del

articulado del TRLHL³³.

A *grosso modo* ya que son reformas de extensión considerable y que se nos escapan de los objetivos de este trabajo, habría que recordar las que ya hemos mencionado de refuerzo y profesionalización del funcionariado al servicio de las Corporaciones Locales, en especial de la función interventora.

Al respecto de los interventores municipales, cuya función será la de garantizar el control financiero y presupuestario, se establece una dependencia funcional de estos con respecto de la Administración General del Estado, hecho éste que suscita cierta controversia también –como en otras tantas partes del articulado– como la planteada por Vivancos Comes cuando se pregunta si esta dependencia *podría ser acorde con el principio de autonomía local, consagrado constitucionalmente*. (2013: 246).

Lo que es evidente es que el Gobierno ha tenido claro desde el primer momento, que la independencia de los habilitados nacionales, es esencial para el importante papel que juegan, en cuanto fiscalizadores y garantes de manera reforzada de la aplicación correcta de la Ley, más aún cuando hablamos de las exigencias de transparencia, inspección y rendición de cuentas, todas ellas de vital importancia para el legislador.

Hay que señalar que la LRSAL sitúa gran parte de la articulación de las principales medidas que se recogen en el texto, en la normativa de desarrollo dictada a posteriori por las correspondientes Ordenes Ministeriales. Pero sí que establece con claridad, entre otras cosas: facultar al gobierno en el establecimiento de los procedimientos, reglas y criterios de actuación respecto de las funciones de control que se deben seguir a partir de la entrada en vigor de la Ley; se recoge la obligación de los interventores de las Corporaciones Locales de remitir, con carácter anual, un resumen de los citados controles a la Intervención General del Estado; así como se establece la obligación de que los interventores remitan al Tribunal de Cuentas, los acuerdos adoptados por los órganos correspondientes de la corporación cuando se hiciera contra un reparo formulado por los mismos.

Otra figura de enorme transcendencia política es la de los Planes económicos-financieros que deben de aprobarse por aquellos Entes Locales que no cumplan con los objetivos de déficit, deuda pública o regla de gasto.

Decimos de gran transcendencia, porque los planes deben contener en su caso medidas como la supresión servicios prestado por la entidad que se hagan en virtud de competencias distintas de las propias, gestión integrada de servicios municipales, incremento de ingresos –vía impositiva– para financiar la prestación de sus servicios, medidas de racionalización administrativa, supresión de entidades inferiores al municipio o incluso la fusión de los mismos. Es decir, un ajuste en toda regla que debe ser proporcional a las desviaciones de los objetivos y donde entrará en juego el papel de las Diputaciones Provinciales en cuanto administración que

³³ Aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

asistirá a los municipios en la elaboración y el seguimiento de dichos planes -papel que analizaremos con mayor detenimiento con posterioridad-.

En último lugar, debemos referirnos al establecimiento mediante la inclusión del art. 116 ter LRBRL, de la obligación de todas la Entidades Locales de calcular anualmente –antes del 1 de noviembre- el denominado coste efectivo de los servicios que presta. Debiendo comunicarlo al Ministerio de Hacienda para su posterior publicación³⁴

4.3.4. Las medidas liberalizadoras de la actividad económica local

Son fundamentalmente dos: la limitación del uso de las autorizaciones administrativas como norma general para el inicio de actividades económica –con las salvedades recogidas en el art. 84 bis LRBRL, en primer lugar; y limitando la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, a que previamente esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, así como una limitación en cuanto a los monopolios municipales en determinadas materias, en segundo lugar.

Se relacionan en la nueva redacción del art. 85.2 LRBRL los diferentes modos en los que por parte del propio ayuntamiento y como forma de gestión directa se habrá de gestionar los servicios públicos, siempre vigilando que se elija la forma que garantice más sostenibilidad y eficiencia en la prestación de los mismos: mediante la gestión por la propia Entidad Local, a través de un Organismo autónomo local, a partir de una entidad pública empresarial local o tras la constitución de una sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Y se establece que sólo podrá hacerse uso de las dos últimas formas relacionadas cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que éstas resultan más sostenibles y eficientes que las formas de gestión por la propia administración o mediante un Organismo autónomo local, para lo que se debieran tener presentes los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión, para lo que será necesario la emisión de un informe previo del interventor local que valorará la sostenibilidad financiera del modo de gestión escogido de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Como apuntábamos se limita –art. 86.1 LRBRL- también la posibilidad de que las entidades locales puedan ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas siempre que se garantice *“el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus*

³⁴ Con posterioridad el Ministerio de Hacienda dictó la orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.

competencias". Debiendo justificar convenientemente en el expediente que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal exigiendo, además la inclusión elaboración e inclusión de un conjunto de informes técnicos como un *"análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial"*.

V. PRINCIPALES FUNCIONES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL RECOGIDAS EN LA LEY 27/2013³⁵

Con la aprobación de la reforma local a través de la LRSAL estamos ante la mayor modificación del sistema institucional de la planta local y su marco competencial visto en la etapa democrática española –desde la aprobación del hasta ahora marco regulador contenido en la redacción vigente de la LRBRL-. Y con ella ante el mayor empoderamiento que se ha hecho de las Diputaciones Provinciales de régimen común.

Hemos pasado de un cuestionamiento de la existencia incluso de las mismas, hasta su actual papel reforzado, central en algunos aspectos si cabe.

Y todo ello pese al papel bastante difuminado que tienen respecto de los primeros borradores de los ALRSAL y que situaron a estas instituciones, de más de doscientos años de historia, en un papel de absoluta predominancia en la gestión de gran parte de los servicios públicos que en la actualidad prestan el conjunto de los entes locales –singularmente los de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes-.

Como hemos apuntado con anterioridad, el papel encomendado por el Gobierno a la Diputación Provincial en la redacción de los sucesivos borradores del ALRSAL, era de suma importancia. Tanto que, como hemos visto, las críticas de las opiniones contrarias se tornaron feroces, por la “usurpación de competencias” que atentaba contra la “autonomía municipal”, en opinión de los contrarios a este protagonismo previsto, al convertir a la Diputación en la prestadora de todos los servicios básicos municipales que al ser prestados por los municipios tuvieran un coste efectivo –estándar- por encima de la media. Papel que cambia tras el demoledor DCE que pone en solfa gran parte de la filosofía reformista contenida en el ALRSAL.

Es cierto que a pesar de ese cambio de rumbo, la Diputación está llamada a ocupar un papel de garantía, coordinación y supervisión en la prestación eficaz de las competencias de titularidad municipal. Pero también no es menos cierto, que si bien en un principio la idea era conceder a la Diputación “plenos poderes” para ordenar la gestión de los servicios mínimos municipales, el papel final va ser muy distinto y dependiente de muchos factores que no terminan de quedar claros en la ley, pero sobre todo de la propia iniciativa que éstas adquieran, y la consecuente capacidad de liderar un proceso en que los equilibrios en la relaciones entre estas, los ayuntamientos y las comunidades autónomas se van a tener que valorar más que nunca. Algo que, en cierta medida, con el marco institucional anterior a la reforma no es nuevo como se recuerda por el Centro de Innovación del Sector Público, que afirma que *“las posibilidades de actuación que tienen las diputaciones son tan amplias que cada una las ha desarrollado de manera muy distinta, dando lugar a un mapa muy heterogéneo de formas de actuar y relacionarse con los*

³⁵ Ver **FIGURA 6**

ayuntamientos de su ámbito territorial” (2013: 8). A lo que debemos añadir, que si bien esa “disparidad” en sus funciones antes citada, era como inmediata consecuencia de la falta de concreción competencial de la totalidad de los entes locales, sin embargo, ahora esa necesidad de liderazgo y de hacerse un hueco, es la posición que le marca la LRSAL como consecuencia de su función eminentemente coordinadora y de seguimiento atribuida en su nueva posición institucional.

Leyendo el preámbulo de la LRSAL, podemos concluir que el importante papel que se le atribuye se podría resumir en tres grandes funciones: la coordinación de los servicios mínimos en los municipios de menos de 20.000 habitantes; la participación de éstas en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros; y la atribución de nuevas competencias tales como la prestación del servicio de recaudación de tributos, el de administración electrónica, el de contratación centralizada, el de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes y el servicio de extinción de incendios en los menores de 20.000.

En cuanto a sus competencias, hay que señalar que el hecho cierto es que la Diputación Provincial no adquiere un amplio catálogo de las mismas, todo lo contrario, son apenas unas cuantas las que suma a las que ya venía desempeñando conforme al papel otorgado por la LRBRL.

Al igual que ocurre con los municipios, la Diputación tendrá idéntica clasificación de sus competencias en: competencias propias, delegadas y distintas de las propias.

Las mismas son recogidas en la nueva redacción que se le da al art. 36 LRBR y como indica Jiménez Asensio se hace *“con la singularidad –a diferencia de los municipios- de que ese quantum competencial puede ser ampliado (no reducido en principio) por el legislador estatal o autonómico”* (2014: 6)

Tenemos, pues, un catálogo preciso de competencias en ese artículo 36 LRBRL que además se completan con las funciones asignadas a la Diputación a lo largo del texto en consonancia de sus funciones de coordinación y supervisión, sobre todo en relación con lo contenido en el art. 116 bis.3 y que por su interés transcribimos literalmente:

“Artículo 36

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

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

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios,

especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

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

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

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

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

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

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

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

(Art. 36 LRBRL)

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

...

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

(Art. 116. bis LRBRL)

Hay que señalar que pese a esta nueva concreción en cuanto a las competencias propias de la Diputación, hay quién como Rivero Ysern mantiene que *“no hay grandes novedades en este catálogo competencial”* (2014: 8) y que por tanto *“se pone de relieve que el alcance de la reforma va a ser necesariamente escaso, al menos en cuanto a la Provincia se refiere”* (2014:1). Sin embargo, lejos de compartir estas afirmaciones lo cierto es que, aunque el catálogo de competencias propias no se haya ampliado en exceso, la importancia del nuevo papel de las Diputaciones no radica en lo extenso del ámbito competencial propio, sino en la centralidad que adquieren tres de ellas: la que se refiere a lo expuesto en el art. 31.2.a LRBRL en lo concerniente a que el fin último de la Provincia es *“asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”* y que se relaciona con lo establecido en el art. 26.2 de coordinación de los servicios básicos municipales; la recogida en el art. 36.bis.h, en cuanto al seguimiento de los costes efectivos en la prestación de servicios de los ayuntamientos; y en tercer lugar, la que se deriva del nuevo art. 116.bis, referida a la colaboración de la Diputación en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros de los ayuntamientos.

Tres notas características que sin duda tienen un valor objetivo primordial, y que unidas al resto de competencias de carácter propio relacionadas – la mayoría de tipo asistencial-, contienen un significado mayor: asegurar el papel institucional de la Diputación Provincial, que tan en entredicho³⁶ estaba hasta su reforzamiento por la LRSAL.

5.1. La función coordinadora y garantista en la prestación de los servicios básicos municipales

Como hemos señalado con anterioridad, a partir de lo establecido en el art. 31.a, unos de los *fines propios* de las Diputaciones será *asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad de la provincia de los servicios de competencia municipal*. Esta afirmación parece en primera instancia un título habilitante de la “posición vigilante y garantista” que debiera mantener la Diputación para asegurar una correcta prestación de los servicios de titularidad municipal en todos los municipios. ¿Se refiere este mandato a que la Diputación es responsable de esa garantía en cuanto a toda la cartera de servicios municipales y en todos los municipios con independencia de sus habitantes? En realidad este artículo se refiere a lo que debe ser el “espíritu” de las nuevas Diputaciones y estrechamente relacionado con el principio de una administración, una competencia que inspiró la puesta en marcha de este texto legislativo. Es decir, el fin último de la Provincia debe ser el servir como garantía en el acceso en condiciones de igualdad a esos

³⁶ No queriendo decir esto por mi parte, que no haya otros aspectos que objetivamente pueden seguir siendo cuestionados en la actualidad, como son su falta de visibilidad y penetración social, su modo de elección indirecta, etcétera, aspectos estos de los que nos ocuparemos más adelante.

servicios básicos, y no como ocurría con la anterior dispersión competencial recogida en la LRBRL que hacía que las Diputaciones fuesen otro nivel institucional más inmersas en la gestión de una cartera de competencias tan indeterminada, como amplia, hasta el punto de que, aún hoy, tenemos un elenco amplísimo de actividades desarrolladas por las Diputaciones que nada tienen que ver con ese fin que debe inspirar el presente y futuro de la Administración Local intermedia. Algo que por otro lado contraviene el otro principio inspirador de la reforma local: la sostenibilidad de la Administración Local.

Por tanto, partiendo de este fin último que guiará el verdadero espíritu de las Diputaciones tenemos que conectar su ámbito de actuación en lo dispuesto en el resto del texto de la LRSAL:

En primer lugar, debemos referirnos a una de las funciones que mayor centralidad y protagonismo confiere a las Diputaciones, como es el que se le encomiende la función de coordinación en la prestación de los servicios básicos de titularidad municipal recogidos en el art. 26.2 LRBRL, referidos a los municipios de menos de 20.000 habitantes:

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

- a) Recogida y tratamiento de residuos.*
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) Limpieza viaria.*
- d) Acceso a los núcleos de población.*
- e) Pavimentación de vías urbanas.*
- f) Alumbrado público.*

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

(art. 26 LRBRL)

De aquí se desprende una función de iniciativa que puede ser usada por la

Diputación al ser ésta la que “*propondrá... la forma de prestación*” de los servicios municipales. Y aquí tenemos uno de los principales escollos que nos presenta la inconcreción que presenta la redacción de la LRSAL como consecuencia de su revisión y adaptación tras el DCE. Ya que esa coordinación se debe realizar –a diferencia de lo que se preveía en el borrador de ALRSAL que se envió al Consejo de Estado- como bien se apunta por Sanz Rubio mediante un “*modelo concertado entre los gobiernos municipales y provinciales*” (2014: 13). Un escollo que ha sido incluso argumentado –junto con otros tantos- en la presentación de correspondiente conflicto en defensa de la autonomía local, presentado por el Ayuntamiento de Barcelona ante el TC y la previa petición del Dictamen preceptivo al Consejo de Estado, de los que nos ocuparemos más adelante³⁷.

Por otro lado nos encontramos con otra atribución de suma importancia y que le confiere el art. 116.bis.3 LRBRL referida a los planes económico-financieros que deben formular las corporaciones locales que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de regla de gasto.

Un plan económico que debe contener: supresión de competencias ejercidas distintas de las propias; reducción de los costes por prestación de servicios a través de una gestión integrada o coordinada; racionalización de la estructura organizativa del ente local; supresión de entidades de ámbito inferior; incremento de ingresos para financiar servicios y propuesta de fusión con otro ayuntamiento. Toda una batería de medidas que sin, lugar a dudas, no son de calado menor.

En éste caso a la Diputación se le asigna el papel de colaboradora con la administración que ejerza la tutela financiera –el plan económico-financiero supone una tutela en toda la extensión de su término- en las tareas de elaboración y seguimiento de las medidas incluidas en el plan. Y además será la encargada de proponer las medidas de carácter supramunicipal incluidas en el mismo.

Con esto se le atribuye una importante función de colaboración en la elaboración del plan y por otro lado otra del tipo *in vigilando* de la tutela financiera que suponen un plan de este tipo.

Hay que señalar que si bien esta función puede ser primordial y de una importancia máxima en el papel de la Diputación Provincial, también hay que precisar que el margen de acción de ésta, se verá condicionado a lo que disponga la administración tutora. Hecho éste que relativiza, en cierta medida, el papel de la Diputación.

En otro orden de cosas, una competencia añadida que se le atribuye a la Diputación sería la coordinación y supervisión en cuanto a la integración de los servicios municipales en los procesos fusión de ayuntamientos previstos en el art. 13.5 LRBRL.

³⁷ Presentado el 27 de marzo de 2014 por D. Xavier Trias –Alcalde de Barcelona, en representación también de otros municipios- y resuelto mediante el correspondiente DCE 338/2014, de 22 de mayo de 2014.

Esta competencia es de suma importancia, aunque se prevé que tendrá una aplicación extendida, ya que estos procesos de fusión, no son una de las ideas que mas calado hayan tenido en ámbitos municipales -a pesar de ser una medida propuesta en reiteradas ocasiones, incluida en los primeros borradores de la ALRSAL y propiciada en el texto definitivo de la ALRSAL-. De hecho hay que apuntar que en los últimos 44 años sólo se ha dado el caso de los concellos gallegos de Cesuras y Oza dos Ríos, cuya fusión fue aprobada por decreto del Presidente de la Xunta de Galicia, de 6 de junio de 2013. Mientras tanto y por sólo enumerar algunos ejemplos, sólo en la Comunidad Autónoma de Andalucía en el último año y medio se han creado 3 nuevos municipios: el de 17 de diciembre de 2013, se aprueba la creación de Valderrubio por segregación del término municipal de Pinos Puente (Granada); el 1 de octubre de 2014 se segrega la entidad de Montecorto del municipio de Ronda (Málaga); y el martes 2 de junio de 2015 se crea el municipio de Balanegra tras su segregación del de Berja (Almería). Estos dos últimos, con la LRSAL ya en vigor. Prueba de que la tendencia es la contraria a lo que se pretendía con la ley e incluso a lo que está produciéndose en el resto de Europa³⁸.

5.2. La función asistencial

La denominada función asistencial es la génesis de la tarea que, predominantemente, han venido ejerciendo hasta la fecha las Diputaciones Provinciales. Una tarea de “auxilio” y apoyo financiero, técnico jurídica- y material de éstas para con los ayuntamientos.

Con la nueva redacción de la LRSAL, esta característica sigue presente como una de las que guían la actuación de los entes provinciales, puesto que se hace para cumplir ese mandato de la Ley a las Diputaciones como entes garantista en una prestación igualitaria de servicios públicos municipales a la totalidad de los ciudadanos de una provincia. Y por tanto esta asistencia se prevé como un mecanismo de colaboración para con los ayuntamientos que tengan escasez de medios -de cualquier tipo- en esa tarea prestadora de servicios básicos ciudadanos.

³⁸ En el ámbito comparado la tendencia en el conjunto de la Unión Europea, va por un camino muy distinto al español. Así como principales ejemplos de fusiones municipales tenemos a Islandia que ha pasado de 7.200 a 76 ayuntamientos, Letonia, de 500 a 118 y Grecia que en mayo de 2010 -como consecuencia inmediata al rescate de su economía a manos de la UE- aprobó dejar su planta municipal en 355 municipios frente a los 1.034 existentes con anterioridad -sólo perviven los mayores de 10.000 habitantes-. O el más lejano caso de Suecia que ya aplicó un drástico recorte a los consistorios, pasando de 2.282 a 286 y que estudia una nueva reducción de los ahora existentes. O los recientes caso que han visto la luz en Francia donde la Asamblea ha aprobado el proyecto de ley que dibuja nuevo mapa regional a partir de enero de 2016 y que contiene la reducción de regiones, que pasarán de 22 a 13. Regiones que contarán con más competencias, procedentes de las provincias o departamentos, que desaparecerán a partir de 2020. Y también el último caso conocido de Italia, que a partir de 2015 formará una nueva división administrativa conformada por ciudades metropolitanas, que sustituirán a las provincias, y con ayuntamientos fruto de la integración de varios de ellos.

Como hemos apuntado con anterioridad, el art 36. LRBRL contiene las competencias propias de las diputaciones y de ellas podemos extraer gran parte de esa tarea asistencial, de manera general: es *competencia propia de la Diputación... la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión*.

Pero es este mismo artículo el que fija también de manera más concreta, que será ésta quien se encargue de garantizar por ejemplo y como novedad: el servicio de secretaría e intervención en los menores de 1.000 habitantes; el tratamiento de residuos y la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos –mediante convenio con la Comunidad Autónoma- en los municipios de menos de 5.000; el servicio de extinción de incendios; la recaudación de tributos y el apoyo a la gestión financiera y el servicio de administración electrónica y la contratación centralizada en los menores de 20.000; así como las que ya venían realizándose de asistencia económica mediante subvenciones para la realización de obras y mantenimiento de servicios municipales; apoyo en la selección y formación de personal al servicio de las Corporaciones Locales y asistencia en la tramitación de procedimientos administrativos y de gestión, a todos los municipios con carácter general.

Para el cumplimiento de esas tareas asistenciales y la de garantizar el acceso igual a todos los ciudadanos a los servicios de competencia municipal, las Diputaciones contarán con el ya común plan anual de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, así como cualquier otro plan especial para la consecución de esos fines. Algo, que por otro lado, aporta poca novedad a lo que contenía la redacción anterior de la LRBRL –y al propio funcionamiento de las Diputaciones-.

Es por tanto en esta función asistencial donde menos cambios hay con respecto a lo que venía ser el papel de las Diputaciones anterior a la LRSAL, con la únicas novedad ya expuestas al tener hasta la reforma la Diputación un fin último “muy encaminado a lo asistencial”, y ello sin perjuicio de todas las funciones que en varias ocasiones hemos puesto de manifiesto más allá de su catálogo competencial.

5.3. La Diputación como garante de la sostenibilidad en la prestación de los servicios municipales y como generadora de economías de escala

La tercera gran característica que enmarca el papel de las Diputaciones en este nuevo sistema institucional surgido tras la reciente reforma local, tiene que ver con uno de los grandes objetivos que el Gobierno se marcaba con la misma. Si por un lado se quería definir con concreción el ámbito competencial bajo el principio de una administración, una competencia, hay que recordar que ello se pretendía con un fin último y superior a cualquier otro, que no era sino el de asegurar la estabilidad presupuestaria y la consecuente sostenibilidad de las finanzas públicas en el ámbito de la Administración local.

Y es en esta tarea en la que la Diputación adquiere una posición de máxima relevancia con respecto a su nuevo marco competencial –a pesar del papel revisado de ésta tras el DCE sobre lo previsto en los borradores iniciales del ALRSAL–.

Esta posición de actor principal en algo de tanta transcendencia como es asegurar la sostenibilidad financiera de los ayuntamientos, le viene dada de lo dispuesto en el art. 36.h, donde se establece como una de las competencias propias de las Diputaciones *“el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia”* y teniendo en cuenta que *“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 costes”*.

Se pone de manifiesto, de esta manera, que las Diputaciones tienen la posibilidad –mediante esa comparación de costes efectivos– de asegurar que los servicios municipales se prestan a unos costes razonables, ejerciendo de esta forma una posición veladora del principio de sostenibilidad financiera.

Como ya sabemos el papel “tutor” de la Diputación se elimina tras el DCE, pero hay que tener en cuenta que la función garantista de la sostenibilidad de los servicios prestados por los municipios mediante lo dispuesto en el citado art. 36, se refuerza al ponerla en conexión con el art. 26.2 LRBRL: *“cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”*.

Al respecto, existen opiniones nada favorables o que incluso relativizan este papel de las Diputaciones como la que expone Rivero Ysern cuando afirma que *“el sistema, a nuestro juicio, no se ajusta a los parámetros constitucionales y, lo que es peor, es inviable en la práctica pues, siempre a nuestro modesto saber y entender, fijar un coste efectivo generalizado por servicios sin atender a criterios diferenciados es tan complejo como poco recomendable”* (2014: 12), pero sin embargo –y mientras no se dictamine una posible inconstitucionalidad del texto–, esta función puede y debe ser desarrollada por las Diputaciones, ya que precisamente ese “coste efectivo generalizado” es el que pretende poner de relieve el legislador, al utilizar a la Diputación como generadora de economías de escala.

Entendemos pues, que el papel garante de la sostenibilidad en la acción prestadora de servicios que adquiere la Diputación se refuerza, al tener el Ayuntamiento que acreditar ante ésta que puede prestar un servicio público a un coste efectivo menor que el de ella. Y –si atendemos a la literalidad– sólo podrá asumir la prestación del mismo si la Diputación considera acreditado este coste efectivo.

Sin duda es éste un aspecto tan importante como controvertido, porque si bien el DCE señalaba que había que poner la capacidad decisoria en manos del ayuntamiento en última instancia sobre el modo de prestación de un servicio – para respetar la autonomía local y su potestad de autoorganización– lo cierto, es que del tenor literal del texto se desprende que la si la Diputación debe considerar acreditado el coste efectivo, es ésta la que somete a un control al ayuntamiento.

A nuestro juicio el título habilitante de tipo legal, está en manos de la Diputación Provincial y todo dependerá de la capacidad de liderazgo de las misma para desarrollar esta acción garante, que si no se convierte en una prestación –o rescate– de un servicio municipal determinado, sí debería conducir como mínimo, a desarrollar una acción vigilante. Y mediante una acción coordinada con el ayuntamiento, asegurar que la prestación de los servicios municipales se hagan con arreglo a unos costes efectivos razonables.

Y este extremo debe ser así porque de la literalidad de la LRSAL obtenemos otro aspecto que sin duda puede dificultar la puesta en marcha de servicios municipales, porque si bien a la Diputación se le encomienda la vigilancia del coste efectivo en la prestación de los mismos y a la vez se le dota de la posibilidad de proponer la forma de prestación del servicio –*mediante prestación directa o con fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades...*– dicha propuesta *deberá contar con la conformidad de los municipios afectados*.

Por tanto y ante esta dicotomía –conformidad municipal a la propuesta *versus* acreditación por la Diputación del coste efectivo– que nos plantea este aspecto un tanto confuso de la Ley, parece que tendrá un papel muy revelador la opinión del Ministerio de Hacienda –*para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera*–.

Por otro lado ya hemos analizado el papel colaborador que la ley atribuye a la Diputación en cuanto a la redacción y seguimiento de los planes económico-financieros, y éste papel hay que recordar que se ejerce según lo dispuesto por la administración que ejerza la tutela financiera. Con lo que si tenemos en cuenta este aspecto, parece que se despeja de manera cierta el horizonte para aquellos ayuntamientos que se encuentren en esa situación y dónde parece lógico que gran parte de la decisión de por quién y de qué forma se debe prestar un servicio, va a pasar por la decisión de los responsables ministeriales. Aspecto éste que se pone en relación con lo analizado con anterioridad.

Teniendo en cuenta la trascendencia del asunto y el posible conflicto que se abre entre la potestad autoorganizadora de los ayuntamientos y la atribución conferida a la Diputación por la LRSAL, no es nada descartable que en el futuro este aspecto sea objeto de controversia de tipo constitucional y sea el TC, quien en última instancia, se tenga que pronunciar de darse el caso.

Por otro lado esta redacción final no deja de ser algo consecuente a lo atropellado de la redacción final de la Ley para acomodarla a lo dictaminado por el Consejo de Estado. Por lo tanto y para una eficaz puesta en marcha de la misma van a ser necesarios muchos esfuerzos por todas las partes implicadas, por un lado los ayuntamientos se verán obligados a mejorar de una manera eficiente la prestación de servicios públicos que realice, pero por otro lado las Diputaciones van a tener que adaptar sus estructura para responder de una manera más proactiva a las funciones que le atribuye la LRSAL, o como bien apunta Jiménez Asensio: *“en el punto en el que se entremezcla un liderazgo político-institucional relevante y un activismo institucional sostenido, es donde radica el auténtico punto crítico en*

cuestión. Allí donde estas funciones se ejerzan con estas características es probable que la Ley disponga de recorrido aplicativo en este punto. Donde no se den, difícilmente cabe esperar resultados de esa aplicación” (2014: 14) Teniendo en cuenta que la Diputación Provincial se convierte así en la administración garante del principio de sostenibilidad y administración complementaria y extensiva del Ministerio de Hacienda, quien en última instancia es el órgano encargado de ese aspecto sobre la generalidad de Administraciones.

En otro ámbito también, el Ministerio adquiere de nuevo un protagonismo singular, al ser el encargado de establecer las directrices para que los entes locales calculen el coste efectivo de sus servicios, con lo que su capacidad de marcar unos trazos de ámbito general en la gestión municipal parece fuera de duda –aspecto éste que puede ser cuestionado una vez más por la injerencia que puede suponer en la autonomía municipal-.

Por otro lado, y de orden menor en el nuevo texto, se desprenden otras capacidades en manos de la Diputación como institución generadora de economías de escala tales como: la posibilidad de ejercer la contratación centralizada, la acción coordinada en el servicio de limpieza de los consultorios médicos y en la prestación de los servicios de residuos en municipios menores de 5.000 habitantes. Competencias éstas sí con claridad absoluta y que no representan ningún debate a diferencia del aspecto comentado con anterioridad.

VI. BALANCE DE LA LEY 27/2013 UN AÑO DESPUÉS DE SU IMPLANTACIÓN

Algo más de un año después de la aprobación y entrada en vigor es conveniente comenzar a realizar un primer balance de la misma, tanto en su grado de aplicación, en los obstáculos que se ha encontrado, la diferente normativa de desarrollo dictada al efecto de su puesta en marcha y la aplicación efectiva de algunos de sus aspectos más destacados.

Ya en el momento de su aprobación se puso de manifiesto que la aplicación de la LRSAL no iba a ser cuestión baladí, al contrario, y viendo algunos aspectos que suscitaban cierta controversia en su interpretación su aplicación no es una mera tabla rasa desde donde empezar un nuevo sistema institucional y competencial local, sino que la misma tiene que ser objeto, primero de su imbricación con un sistema local vivo y vigente en el mismo momento de su aprobación –y la no previsión de un régimen transitorio- y segundo por la propia interiorización que tienen que hacer algunos actores implicados en su desarrollo que son a la vez encargados de que adaptar leyes sectoriales –algo que por otro lado no se está dando con la misma intensidad-. Y todo ello unido a la falta de consenso político en su aprobación, complican en exceso la puesta en marcha de la Ley.

Además para añadir un ingrediente más a su aplicación, tenemos que recordar, como ya se ha expuesto, que la LRSAL incluye mandatos de aplicación directa, diferida y condicionados. Con lo que aspectos de relevancia de la misma, aún no pueden ser valorados pues o no se han dado los condicionantes temporales para su aplicación o no se han dado los condicionantes causales previos para la misma.

6.1 El ahorro en las cuentas públicas, objetivo básico de la reforma.

Para contextualizar este aspecto, tenemos que recurrir a los propios objetivos de la reforma: por un lado, el primordial de garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos locales; y por otro, el de racionalizar la estructura administrativa de la Administración Local. Y ambos unidos al objetivo económico puesto de manifiesto en las previsiones del Plan Presupuestario 2014³⁹, elaborado por el Gobierno de España y mediante el cual, ya apuntábamos, se establecía un ahorro de 8.024 millones de euros como consecuencia de la aplicación de la LRSAL. Y esas mismas cifras establecían como objetivo de ahorro para el ejercicio 2014, una reducción del gasto de 1.145, y para el año 2015 una de 5.127 millones de euros.

³⁹ Hay que señalar que el Plan Presupuestario 2014 es aprobado por el Gobierno de España en octubre de 2013, dos meses antes de la aprobación de la Ley 27/2013.

Como primera consecuencia hay que señalar que se produce una modificación en la distribución anual del impacto económico de la LRSAL, ya que si bien las anteriores cifras de ahorro se establecían del modo señalado con anterioridad, en el Plan Presupuestario 2015⁴⁰, el ahorro previsto para 2014 pasa a ser de 860 millones euros; y en el ejercicio 2015, de 3,5 millones de euros. **(FIGURAS 7 y 8)**. Algo que en lógica medida es más adecuado por cuanto en el Plan Presupuestario 2014 se establecía un ahorro a todas luces desorbitado en el primer año de vigencia de la LRSAL.

De todas formas es, a día de hoy, imposible determinar si la previsión rebajada de ahorro de esos 860 millones de euros se han llevado al efecto teniendo en cuenta que el mismo se debía haber distribuido en 659 millones de ahorro en gasto impropio, 190 de redimensionamiento del sector público local y poco más de 10 millones en los regímenes retributivos del personal eventual y los cargos públicos de los entes locales: a todas luces no parece que la cantidad de ahorro por eliminación de prestación de gastos impropios por los entes locales sea alcanzable en el contexto político del año 2014. Recordando que junto con la dificultad en la aplicación de la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas, hay que tener en cuenta también, que este ejercicio ha sido un año preelectoral donde los gobiernos municipales se decidirían en los meses inmediatos a 2014 ya que acudían a las urnas el pasado 24 de mayo de 2015. Algo que a todas luces no ha debido ser un aliciente para recortar la cartera de servicios que han venido prestando los ayuntamientos y las Diputaciones.

Este condicionante político-electoral de primer orden, no puede ser sin embargo un aspecto que paralice los objetivos de la reforma, y ni mucho menos el de estabilidad presupuestaria.

A este efecto, las entidades locales han tenido que dar traslado a los informes emitidos por sus interventores en relación a ese objetivo primordial. En este sentido, 581 entidades locales, no han cumplido el mismo, por lo que se les ha requerido por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que se proceda a la elaboración y aprobación de los correspondientes planes económico-financieros por las Comunidades Autónomas si tuvieran la tutela financiera.

En los meses posteriores a la aprobación, varios hechos han puesto de manifiesto la complejidad técnica e interpretativa en la aplicación de la Ley, que si bien es un aspecto jurídico, tiene como no puede ser de otra forma una extensión política: en primer lugar, el Ministerio ha tenido que salir al paso de las dudas suscitadas por gran parte de los mediante varias *notas aclaratorias*⁴¹, aspecto éste

⁴⁰ Aprobado por el Gobierno de España el 10 de octubre de 2014 – casi un año después de la entrada en vigor de la LRSAL-.

⁴¹ La primera de ellas el 15 de enero de 2014, tan sólo dos semanas después de la entrada en vigor de la LRSAL. Y una segunda apenas 2 meses después, el 5 de marzo de 2014.

También hay notas aclaratorias que se publican permanentemente por organismos como la FEMP sobre las nuevas exigencias de informe o autorización aparecidas tras la LRSAL y otra sobre plazos y transitoriedad de la entrada en vigor de la ley, disponibles en:

- <http://www.femp.es/files/3580-843-fichero/NotaDTdecimaLRSAL.pdf>

que ha generado cierto debate sobre el alcance y “*cuya naturaleza y valor jurídico quedan indeterminados*”, como señala el profesor GALÁN GALÁN (2015: 4).

6.2 El rol de otras instituciones en la puesta en marcha de la LRSAL

Como comentábamos con anterioridad, las Comunidades Autónomas son actores decisivos en la correcta aplicación de la LRSAL, por ser competentes en gran medida de elaborar o adoptar parte de la legislación sectorial y de desarrollo fruto de sus competencias; y por ser objeto directo también de la aplicación misma de la Ley, en todo lo que respecta a la asunción de competencias que escapan del catálogo de las consideradas como propias de los entes locales –servicios sociales, educación y sanidad–; su papel necesario para los acuerdos de delegación de materias de su competencia previstos en la Ley; o la participación en la tutela financiera de los entes locales que no cumplan con los objetivos de déficit; entre otros aspectos destacados.

Así pues, las Comunidades son básicas para cumplir uno de los principales objetivos de la LRSAL: la reordenación de las competencias locales –municipales y provinciales–. Sin embargo, y como se podía prever desde un principio, lejos de participar de manera proactiva en la aplicación de la reforma, las comunidades han adoptado una posición de beligerancia activa. Algo más que evidente cuando presenciamos que instituciones de hasta seis comunidades han interpuesto el correspondiente recurso de inconstitucionalidad ante el TC, contra diversos preceptos de la LRSAL. En concreto: el Consejo de Gobierno de Andalucía y el Parlamento de Andalucía; el Parlamento de y el Gobierno de Cataluña; el Parlamento de Navarra; el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; la Asamblea de Extremadura; y el Gobierno de Canarias han hecho lo propio. Y no sólo eso, sino que también han supuesto un obstáculo en la aplicación misma de la Ley, aprovechando el papel que tienen que jugar en la normativa de desarrollo⁴².

- <http://www.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf>

- <http://www.femp.es/files/3580-822-fichero/NUEVAS%20EXIGENCIAS%20DE%20INFORME%20O%20AUTORIZACIÓN%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf>

- <http://www.femp.es/files/3580-821-fichero/PLAZOS%20APLICACIÓN%20LRSAL.pdf>

⁴² La producción normativa como consecuencia de la entrada en vigor de la LRSAL ha sido muy amplia. Algunas de las leyes de desarrollo que han promulgado las Comunidades, han intentado atemperar en la medida de sus posibilidades las inmediatas consecuencias para con ellas que representaba la entrada en vigor de la reforma. Entre otras muchas se han dictado:

Andalucía: Decreto–ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOJA 28/5/2014).

Aragón: Circular 1/2014, de 28 de abril, de la Dirección General del Administración Local sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL.

Baleares: Ley 3/2014, de 17 de junio, del sistema de financiación definitivo de los Consejos Insulares (BOIB 26/6/2014).

Como indica GALÁN GALÁN en su interesante estudio sobre la aplicación autonómica de la LRSAL, *“las comunidades autónomas han optado por no proceder al desarrollo autonómico de los preceptos de la LRSAL o bien por hacerlo de manera muy restringida. Y además, como hemos advertido, habitualmente movidas por la intención de obstaculizar la aplicación de la ley estatal”*. (2015: 14)

Por lo tanto estamos viendo como el establecimiento de un marco competencial claro para los entes locales y que además supone un mínimo de autonomía municipal garantizado, estás siendo desvirtuado por las comunidades autónomas y como indica RIVERO ORTEGA *“no es casual que hayan sido precisamente las Comunidades Autónomas con versiones más recientes de sus Estatutos de Autonomía las más resistentes y activas en la defensa de sus propias competencias contra las medidas incorporadas en la Ley de Racionalización”* y más teniendo en cuenta el hecho de que *“en muchas de ellas de la existencia de leyes locales autonómicas se ha visto seriamente afectada por un texto estatal decidido a poner orden en un mundo a ordenar territorialmente, materia propia del poder autonómico”*. (2015: 7)

Por el mismo hecho que no se ha podido dar un extenso cumplimiento de la previsión de delegación de competencias al ser los actores implicados los mismos, con el añadido de un aspecto que es primordial y básico en la nueva configuración competencial: la garantía financiera que debe acompañar a toda delegación –con la también prevista compensación de deudas, que la acompaña-. Algo que si bien supone un auténtico seguro de vida para la “buena salud financiera” de los entes locales, es algo complejo de asumir por el ámbito autonómico y más teniendo en cuenta el contexto económico y de recursos presupuestarios que tenemos en la actualidad.

De igual manera hay que señalar, de nuevo, la resistencia de las Comunidades Autónomas en cuanto a la transferencia efectiva en la prestación de determinados servicios como los relacionados con la sanidad o los servicios sociales, en lo que se ha andado poco o nada. Si bien es cierto, que dicha transferencia está condicionada en un ámbito temporal –antes de diciembre de

Castilla y León: Decreto-ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (31/3/2014).

Cataluña: Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Extremadura: Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.

Galicia: Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Región de Murcia: Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Comunidad Valenciana: Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2018, a razón del 20% anual, en materia de salud; y hasta el 31 de diciembre de 2015, en el ámbito de los servicios sociales- y que además las comunidades autónomas se están acogiendo de “manera torticera” a la literalidad de la frase que dice que la titularidad de las competencias se realizará *“de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales”* contemplada en las Disp. Transitorias 1ª y 2ª correspondientes.

Volviendo al aspecto economicista de la reforma y a sus objetivos de ahorro comentados con anterioridad. Hay que recordar que el incumplimiento de los objetivos previstos en la LRSAL tienen una repercusión directa en los cálculos del déficit público del Estado. El mismo tenía unas previsiones anuales basadas en que el ahorro por parte de los entes locales se preveía en un 0,4% para el año 2015. Y hay que recordar que en el Plan Presupuestario para 2015 gran parte ahorro era el que provenía de la reasignación de competencias y de la eliminación de gasto impropio por parte de los entes locales. Hecho éste que pone de manifiesto que difícilmente se podrá conseguir, por esta vía, el objetivo de déficit.

Relacionado con el aspecto anterior, hay que recordar que el concepto de coste efectivo de los servicios se debe de convertir en la referencia para la reasignación –en su caso- y la puesta en marcha de nuevas formas de prestación más eficientes de los servicios públicos. Debemos señalar que la obligación en la publicación de lo mismos por las Corporaciones Locales, está previsto para noviembre de 2015⁴³. Quedando supeditado para entonces, un aspecto tan relevante en la LRSAL, como es el debate que se abrirá a cerca de la posibilidad de prestación directa de los servicios públicos, por los ayuntamientos, por las diputaciones, o por la vía de la prestación integrada entre ambos. Aspecto éste de suma trascendencia, no sólo por el ahorro previsto por esta vía en el Plan Presupuestario, sino porque previsiblemente presentará desencuentros y problemas en su aplicación, teniendo en cuenta que éste es un aspecto fundamental para calibrar el nuevo papel atribuido por la LRSAL a las Diputaciones Provinciales como institución clave en el éxito de un aspecto tan fundamental en la reforma como es la prestación efectiva de los servicios básicos municipales. Y en su papel de institución garante del principio de sostenibilidad en la prestación de los mismos.

Al respecto ya hay sobre la mesa un debate muy interesante en este sentido abierto –el cual se debería acentuar a partir de final de 2015- desde el momento en que un gran número de ayuntamientos –en concreto 2.302 municipios, con el Alcalde de la Ciudad de Barcelona a la cabeza - presentaron en marzo de 2014 ante el Consejo de Estado la correspondiente solicitud de que el mismo emitiera el Dictamen preceptivo –no vinculante- previo a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local ante el TC.

Como consecuencia de ello, el DCE, de 24 de mayo de 2014, expuso *“que existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y*

⁴³ La normativa de desarrollo para el cálculo del coste efectivo de los servicios públicos prestados por los entes locales, se aprobó mediante la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales, publicada en el BOE nº 270, de 7 de noviembre de 2014.

demás municipios interesados, planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 TER y la D.A 16 de la LBRL en la redacción dada por la ley 27/2013". Por lo que la interposición del conflicto ante el TC no se hizo esperar. Éste conflicto se suma al que en su día interpusieron varias Comunidades Autónomas, con lo que en el momento actual el TC tiene en su mano –después de haber admitido a trámite dichos conflictos- la resolución de uno de los aspectos fundamentales y más controvertido del nuevo diseño institucional-competencial surgido tras la aprobación de la LRSAL.

Hay que recordar que varios de los argumentos expuesto por los ayuntamiento en la petición de DCE y el posterior conflicto se basa en la posibilidad que en su momento pusimos de manifiesto de que la Diputación podía ejercer el papel de "tutora" en la prestación de servicios municipales básicos en los municipios menores de 20.000 habitantes, al ser la encargada de plantear el modo de prestación de los mismos, gracias al concepto clave de coste efectivo y la posibilidad de que dichos ayuntamientos no sean capaces de prestar los mismos a un coste menor que los de las Diputaciones⁴⁴.

Por tanto y a pesar de que la LRSAL sigue vigente en toda su extensión –el TC ha decidido no suspender cautelarmente la vigencia de los preceptos cuestionados en el conflicto⁴⁵- el DCE 338/2014 ha puesto en solfa lo recogido en los arts. 26.2 y 116.ter con respecto a lo citado con anterioridad⁴⁶.

Habrà que esperar pues a la decisión del TC que será el encargado de establecer una solución a un asunto no menor, que de momento está sobre la mesa conforme a la literalidad de lo aprobado por las Cortes Generales.

6.3. El pretendido redimensionamiento del sector público local.

En cuanto a la aplicación de los preceptos referentes al redimensionamiento del sector público local, parece que empieza a tener sus primeros resultados, principalmente en cuanto a la obligación de presentar las cuentas anuales, en muchos casos, no por la diligencia de los entes, sino por la presión ejercida por el propio Ministerio a los interventores locales y provinciales. Como consecuencia del

⁴⁴ Los ayuntamientos en su exposición cuestionan el que el concepto de coste efectivo se convierta en una habilitación conferida a las Diputaciones para imponer una determinada forma de prestación de un servicio, argumento que ponen como una clara vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local. (DCE 338/2014, de 22 de mayo de 2014, págs. 57-62)

⁴⁵ TC, Pleno, Auto 23/09/2014, rec. 1996/2014.

⁴⁶ "I.- Existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y demás municipios interesados, planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 26.2 y 116 TER y la D.A 16 de la LBRL en la redacción dada por la ley 27/2013.

II.- Que no existen fundamentos jurídicos suficientes para que el Ayuntamiento de Barcelona y los demás municipios interesados planteen conflicto en defensa de la autonomía local en relación con los artículos 7.4, 25.2, 85, 92 bis, 116 bis, DA 9 de la LBRL y los artículos 213 y 218 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por la ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". (DCE 338/2014: 85-86)

análisis de éstas por parte del Ministerio de Hacienda –o por su no presentación en su caso- se están detectando los entes instrumentales que no presentan equilibrio presupuestario, situación de superávit o con resultados positivos de explotación. Por lo que se está produciendo un efecto de adscripción a los correspondientes entes matrices. Hay que tener en cuenta que tratándose de prestadores de servicios básicos, cuentan con un año de plazo extra para regular su situación. Pero al incorporarse como parte los resultados presupuestarios de las matrices, esto está provocando la adopción de medidas por parte de las Entidades Locales de disolución de los entes y va a incrementar la presión –tras las elecciones municipales del pasado mayo- al agotarse el plazo extra el próximo mes de diciembre de 2015 . Con lo que es de esperar que el nuevo censo de entes instrumentales que se realice verá menguado de manera considerable el sector público instrumental, algo primordial ante las exigencias de la Unión Europea. Si bien es cierto que en este aspecto y en el momento actual es difícil calibrar su resultado numérico ya que aún no hay existencia datos concretos publicados a cerca de los recursos económicos ahorrados, los servicios dejados de prestar o el número concreto de delegaciones efectuadas. Y habrá que esperar también para conocer el número de entidades del sector público local que han sido suprimidas.

Otro objetivo y que tiene relación con el anterior es el fortalecimiento de las figuras de los habilitados nacionales -secretarios e interventores- municipales que en gran medida sí están adoptando un papel protagonista, al estar sometidos a una presión considerable por parte del Ministerio de Hacienda para que colaboren en la facilitación de la documentación e informes requeridos y para su posterior adopción de medidas. Destacando una actitud más proactiva de los habilitados que prestan sus servicios en los municipios medianos y grandes.

6.4. Las Diputaciones en la puesta en marcha de la LRSAL

En cuanto a la actitud que están teniendo las Diputaciones Provinciales con respecto al nuevo marco que la LRSAL les ha abierto, hay una gran disparidad de criterios y actuaciones, a lo que ayuda la inconcreción de determinados preceptos legales de la ley. Pero parece unánime la opinión de que éstas no están aprovechando ese abanico de oportunidades que se les han presentado, ya que además como apunta Forcadell i Esteller *“existen datos registrados en que puedan reconocerse los cambios que ha supuesto la LRSAL para las diputaciones provinciales... Pero no parece que el nuevo haz competencial y de servicios haya sido rápidamente adaptado y aplicado por las distintas diputaciones provinciales”* (FORCADELL I ESTELLER, 2015: 8).

Sí existe una práctica unanimidad al reconocer por parte de la gran mayoría de Presidentes de las Diputaciones, el nuevo valor reforzado de la institución provincial y una actitud proactiva en poner en marcha los nuevos preceptos de la ley –cada cual a velocidad- pero no dejando a un lado la opinión encontrada en cuanto a los matices puestos de manifiesto en relación a la piedra angular en la prestación de

los servicios municipales, el coste efectivo.⁴⁷

Lo que sí se denota es una clara diferencia de pro actividad entre los dirigentes de las Diputaciones Provinciales y los de los Ayuntamientos, teniendo en cuenta que hay que recordar que la condición de electos en las diputaciones coincide con la concejal en uno de estos.

Sin embargo y a primera vista no se está observando un cambio organizativo generalizado y reseñable en las áreas de las Diputaciones, ni en la organización del personal de las mismas. Con la excepción hecha del refuerzo necesario de los servicios de intervención y secretaría, que sí se están produciendo por la consecuente carga de trabajo de que están sufriendo ya los habilitados y sus correspondientes servicios dependientes.

Quizás un buen momento sea el actual, tras las elecciones municipales que han conformado nuevos gobiernos municipales y provinciales, que tienen un horizonte de gobierno por delante de 4 años, los que se decidan a liderar, sobre todo en el caso de los segundos, una correcta adecuación de las estructuras organizativas al nuevo marco legal y sus consecuentes posibilidades. Con la dificultad añadida de la cantidad de gobiernos que no gozan de mayorías amplias, producto del fraccionamiento del espectro político que ha tenido lugar con la multi representación de las fuerzas políticas emergentes. Sin duda una configuración del sistema de partidos que necesita de consensos y acuerdos para todo; y dónde la aplicación de la LRSAL y los consecuentes retos que representa en tanto en cuanto un nuevo marco legal e institucional se ha configurado, no va a escapar a esos espacios de diálogo. Un amplio campo para desarrollar el juego hay, ahora falta esperar que surjan fuertes liderazgos en los entes locales y capacidad para que con ellos y el consenso del que hablamos se pueda llevar a cabo este engranaje, al que sin duda, todavía le faltan piezas por engrasar.

Por lo pronto las nuevas corporaciones locales ya se están constituyendo con arreglo al nuevo marco retributivo y de restricción en las liberaciones de los políticos y de restricción del número del personal eventual –con gran incidencia en los municipios medianos y grandes-, ahora falta que ese margen no se aproveche como señala Jiménez Asensio para buscar el “efecto perverso” de quienes antes de la LRSAL no llegaban a los máximos establecidos en ella. Algo que no parezca que pueda ocurrir debido a la todavía compleja situación financiera de los entes locales y a su necesidad de respetar ese equilibrio en sus finanzas, “madre de todas las batallas que se han librado” con esta reforma.

⁴⁷ Resulta interesante ver las opiniones al respecto de Baltar Blanco, Cortés Cabanillas y Giraut i Cot, Presidentes de las Diputaciones de Ourense, Badajoz y Girona, vertidas en el número 28 de la Revista Democracia y Gobierno Local. (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015: 19-21)

VII. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: UN FUTURO NO EXENTO DE DEBATE

Como apuntamos al principio, a lo largo de su historia las diputaciones provinciales han pasado por un gran número de vicisitudes, desempeñando un papel diferente en cada época histórica que le ha hecho pasar, desde ocupar una centralidad esencial para que el Estado preste sus servicios en los municipios de una provincia, hasta ser plenamente cuestionadas en su propia existencia a consecuencia de una idea más o menos generalizada de institución “poco útil”.

Sin duda las nuevas reglas de juego impuestas por la entrada en vigor de la LRSAL han supuesto otro nuevo papel configurador para la Diputación, que adquiere un papel distinto al recogido en las bases del régimen local anterior, y que le confiere, como hemos indicado, un papel central en el sistema institucional español.

Las consecuencias de esta reforma local, serán por otro lado imprevisibles, pero teniendo en cuenta que el TC tiene que pronunciarse al respecto de los conflictos denunciados ante él, sin duda debemos aventurar que algunos cambios se podrán producir en el resultado final –sobre todo teniendo en cuenta lo ya adelantado en el dictamen del Consejo de Estado–, algo que en mi opinión surtirá un efecto positivo en la articulación del nuevo sistema carente ya de “aristas” de importancia.

Pero el debate no se ha zanjado –a parte del que ha generado la propia LRSAL– en torno a la configuración de las Diputaciones: legitimidad democrática, sistema de elección de sus órganos gobierno, etcétera.

Todo lo contrario, la misma debe superar –como bien apunta Jiménez Asensio– un triple problema: el de la escasa visibilidad que tiene como consecuencia de ser una administración prestadora de servicios de manera indirecta a los ciudadanos, esto es a través de los municipios; el problema de la percepción existente de una falta de legitimidad a consecuencia del sistema de elección de sus órganos: de manera indirecta y a través de partidos judiciales; y el problema derivado de la composición de sus órganos de gobierno: no facilita sin duda la función de la Diputación, el que esté formada por alcaldes y concejales que tienen que velar por la defensa de unos intereses a veces contrapuestos –más con la nueva configuración dispuesta tras la reforma–. (2014: 2).

De todo esto mucho se ha hablado y se ha escrito, y son aspectos que si bien ya se debatían con anterioridad, la LRSAL no ha abordado. Quizás porque son elementos configuradores que se dan en cierta medida en otras administraciones y que en el caso de las diputaciones provinciales es un debate profundo y puesto encima de la mesa desde hace tiempo.⁴⁸

⁴⁸ Para ver un análisis más profundo de propuestas de reforma relacionados con estos aspectos, podemos acudir a la batería de medidas que enumera Hubert Heinelt en el artículo “*Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del Estado de las Autonomías*.”

Pero con estas cuestiones esenciales aún sin abordar, las diputaciones tienen sin duda que andar un nuevo camino –como probablemente ocurra en otras administraciones, por no decir casi todas- que les dote de elementos que a día de hoy los ciudadanos consideran de vital importancia: administraciones ágiles con una mayor simplificación administrativa y dotadas de una mayor transparencia en la gestión; la articulación de mecanismos de rendición de cuentas; la introducción de elementos de participación democrática en la toma de decisiones y otras encaminadas a favorecer una mayor identificación de los ciudadanos con las instituciones que les gobiernan.

Por tanto las diputaciones siguen teniendo ante sí un debate abierto y vigente. Si está cambiando todo el sistema político, incluido el sistema de partidos y la representatividad de estos, no parece claro que la discusión sobre determinados aspectos configuradores de las mismas pueda quedar zanjada por un largo tiempo. Y si este es un hecho cierto, con la nueva aparición de partidos emergentes que están poniendo en solfa cuestiones hasta ahora “inamovibles” de nuestro sistema político –unido a la exigencia ciudadana de más y mayor transparencia como consecuencia de la profunda crisis que estamos padeciendo en el aspecto económico, pero también en el político-, parece mucho más cercano y vigente el hecho de cuestionar ciertos aspectos configuradores de estas administraciones de carácter intermedio. Incluso por algunos de esos nuevos partidos no se renuncia a la idea de la eliminación de las mismas⁴⁹, aunque existen en estas ideas un cierto discurso populista, a la vez que altas dosis demagógicas que si bien introducen nuevas consideraciones en el debate político, no parece que se haga con una seriedad digna de provocar un extenso y profundo debate al respecto.

De manera mucho más inmediata, las Diputaciones tienen que enfrentarse a cambios no menos importantes. Y es que ante este nuevo sistema en el que adquiere nuevas competencias, se le presumen muchas destrezas y tal y como se reflexiona Salvador Crespo *“la cuestión es ahora determinar hasta que punto las Diputaciones están preparadas para asumir estas nuevas funciones y si el legislador ha sido consciente de la transformación organizativa de áreas, servicios y personal que puede suponer”* por lo que en los *“próximos años será primordial prestar especial atención a la dinámica del fortalecimiento competencial y si es correlativo en fortalecimiento institucional y organizativo”* (Cuadernos de Derecho Local, núm. 34: 140-141)

En efecto, es el momento de modernizar las estructuras burocráticas de la administración intermedia, porque como apuntábamos con anterioridad el liderazgo en las diputaciones pasa a ser vital para el buen desempeño de su labor. Liderazgo político y liderazgo directivo a través de acometer una profunda modernización de los cuadros de personal directivo, fomentar una modernización de las estructuras

Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea”, (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012: 68-107)

⁴⁹ El partido Ciudadanos contiene entre sus propuestas de reforma de la Administración Pública, la supresión de las Diputaciones Provinciales y la puesta en marcha de un plan de fusión y supresión de todos los Ayuntamientos menores de 5.000 habitantes. (C’S-Partido de la Ciudadanía, “Ideas sobre Administraciones Públicas”, 2015)

administrativas y fomentar la formación en los trabajadores de las misma con el fin de adaptarse al nuevo marco normativo y así caminar hacia el objetivo primordial de la Diputación Provincial, ya señalado en 2011 en el Libro Verde de la Fundación Democracia y Gobierno Local de convertir a la Diputación Provincial en el “*espejo institucional de los municipios*” (2011: 187).

Hemos comentado el importante papel que adquieren los funcionarios de habilitación estatal de las diputaciones, pero se debería intentar que éste no sea sólo en cuanto a su función –esencial y primera- de fiscalización, sino que como cabezas visibles de una administración acostumbrada a un proceder administrativo “indirecto” o “subsidiario”, estos desarrollen y promuevan una actitud proactiva e innovadora sin la cual el nuevo marco competencial y las nuevas funciones asignadas a la Diputación Provincial, van a ser difícilmente llevadas a cabo y puestas en marcha en su plenitud.

VIII. CONCLUSIONES

Como hemos podido analizar, la Diputación Provincial es una institución con más de doscientos años de historia que no ha sido ajena a la historia política convulsa de nuestro país.

Con ciertos momentos históricos donde ha adquirido un mayor papel o peso institucional y otros donde su rol era algo más difuso, lo que en ciertos momentos ha ayudado a que su existencia fuese cuestionada por diferentes actores configuradores del sistema político.

Sin embargo, cuando más parecía estar en entredicho el papel de esta institución de gobierno de tipo intermedio y cuando más arreciaba el debate sobre una modificación profunda de las estructuras de las mismas e incluso tomaban cuerpo las voces que con mayor intensidad abogaban por su desaparición, aparecen los primeros borradores de una pretendida reforma local que las situaba en el centro neurálgico de la prestación de servicios esenciales a los ciudadanos y con la que adquiriría incluso una posición preponderante y determinante en el sistema institucional local. Hasta el punto de desplazar a los propios ayuntamientos en contra del principio de autonomía local que en los primeros compases de la elaboración de la ley 27/2013, pudo verse amenazado.

Una reforma local –de sus bases- que ha venido como consecuencia inmediata de una crisis económica que podía haber sido la “tormenta perfecta” en la que discernir la dicotomía de la propia existencia-desaparición de las diputaciones. Sin embargo, con una visión racionalizadora y como elemento imprescindible para la imposición por parte del Estado de una obligada disciplina presupuestaria en las administraciones locales, el texto definitivo de la LRSAL ha conferido a las diputaciones un papel esencial en el juego institucional surgido con la misma.

Abandonada ya la idea del desplazamiento institucional –sobre todo después del demoledor dictamen del Consejo de Estado- la Diputación pasa a tener un triple rol, a saber: coordinador y garantizador en la prestación de servicios básicos municipales; asistencial a los ayuntamientos para que estos consigan sus fines y vigilante de un principio básico constitucionalizado, como es la sostenibilidad de toda administración pública. Tres papeles fundamentales, que no sólo no cuestionan la Diputación Provincial, sino que le asegura un futuro cercano con un gran protagonismo, solo empañado por lo confuso, atropellado y poco consensuado del proceso legislativo en el que se ha desenvuelto la reforma y que puede tener como consecuencia un engranaje desajustado en cierta medida, hasta que el TC no se pronuncie sobre aspectos confusos de la norma, que sin duda dificultarán los primeros momentos de implementación de la misma.

La Administración Local siempre se ha caracterizado por ser “la hermana pobre” de un sistema institucional forjado al albor de las tendencias centrifugas consecuencia del estado de las autonomías que se ha configurado con la Constitución del 78, y que ha conformado un sistema territorial/institucional que ha primado siempre el “debate autonomista” al “localista”, tanto en materia de financiación, como en el competencial.

Un refuerzo/definición competencial que siempre se ha venido reclamando

desde los ámbitos políticos ligados a la Administración Local, tantas veces desoído que parecía caer en saco roto sin más.

Ha tenido que ser una crisis económica-financiera sin precedentes la que ha provocado que se abriera un debate, que nunca antes había pasado de las meras propuestas incipientes de tipo intelectual.

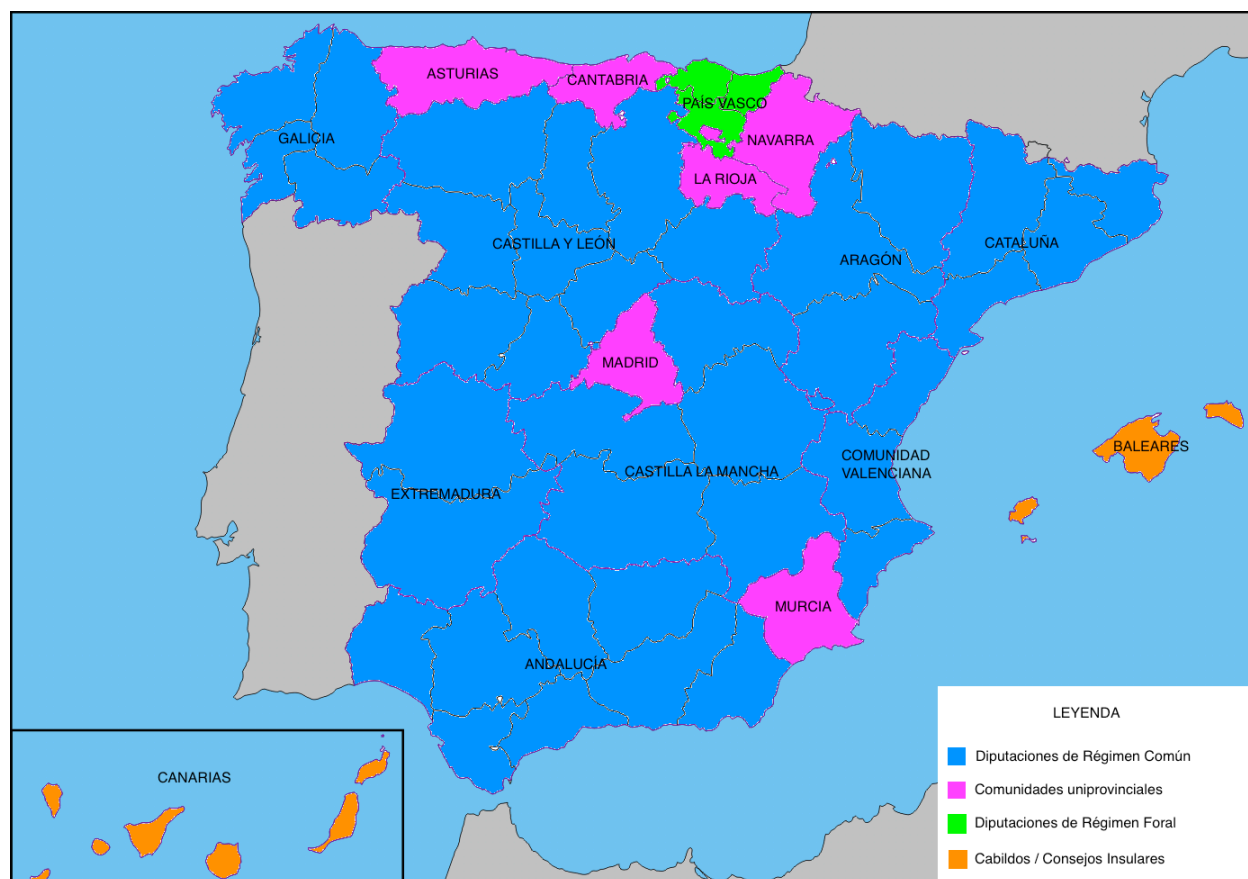
Con la consabida pretensión de asegurar un nivel de administración sostenible financieramente hablando y equilibrada en lo presupuestario, se quería proceder a una racionalización en el “mundo local” que sirviese para poner coto al déficit –a pesar de ser el nivel administrativo que menos aportaba al mismo- de las finanzas públicas y enviar una señal cierta a las instituciones europeas -que nos tenían que prestar dinero- que hiciese confiar a las mismas que nuestro país se había propuesto con determinación atajar los desórdenes de la gestión política y financiera de las administraciones públicas, como elemento decisivo en la búsqueda de una salida a la difícil situación en que nos encontrábamos.

El hecho cierto es que a pesar de ser menos ambiciosa que lo que en un principio se pretendía, la reforma local ha introducido elementos innovadores que deben presentarse como una oportunidad para los entes locales, especialmente las diputaciones provinciales, que tienen un margen de maniobra mayor que antes y que obliga a éstas a tener una actitud más proactiva si quieren aprovechar las oportunidades que la LRSAL les brinda.

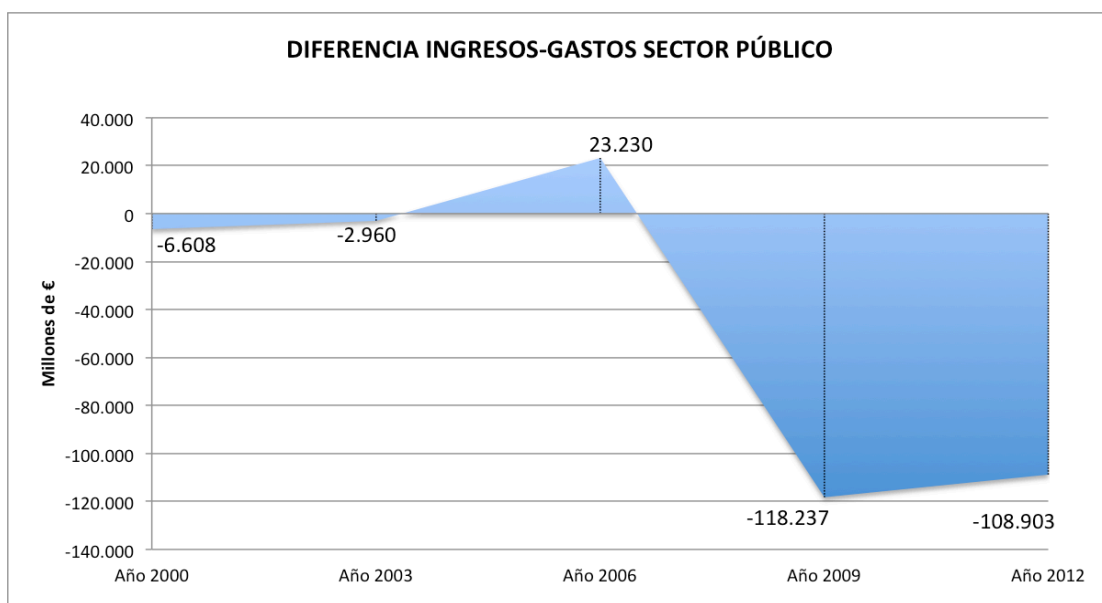
Un futuro próximo en el que se les garantiza una oportunidad, pero que ni mucho menos es un cheque en blanco; primero porque la reforma no se ha abordado gracias a un amplio consenso que le garantice una opinión favorable muy mayoritaria; y segundo, porque aún restan por abordar la reforma de aspectos que hoy siguen evitando que muchos ciudadanos perciban, no ya la centralidad de estas instituciones, sino al menos, la gran utilidad de asegurar que millones de españoles que viven alejados a los grandes conglomerados urbanos disfruten de unos servicios públicos de primer nivel, y que los sitúen en condiciones de igualdad a los que disfrutaban de las ventajas que proporciona el vivir en los grandes núcleos de población.

ANEXOS

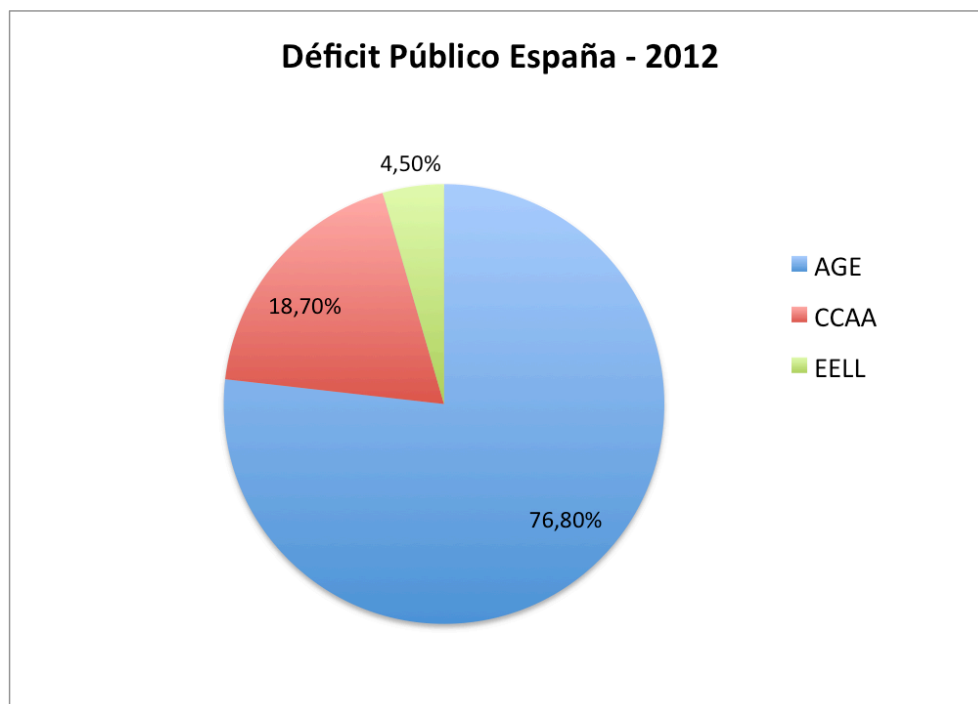
FIGURA 1. Diversidad del sistema provincial en España



Elaboración Propia

FIGURA 2. Déficit-Superávit de las administraciones españolas 2000-2012

Elaboración propia. Fuente: datosmacro.com

FIGURA 3. Distribución del déficit entre las Administraciones Públicas en 2012

Elaboración Propia. Fuente: datosmacro.com

FIGURA 4. Administración Local en España. 2012.

Tipo de Entidad local	Nº EE.LL	Entes Dependientes (*)				Total Dependientes	TOTAL
		OA	EPE	SM 100%	SM >50%		
Ayuntamiento	8.115	1.023	44	1.198	160	2.425	10.540
Diputación Provincial	41	94	4	37	8	143	184
Cabildo/Consejo Insular	10	29	4	22	15	70	80
Comarca	81	32	2	15	6	55	136
Mancomunidad	1.014	9	0	16	2	27	1.041
Área Metropolitana	3	1	1	6	0	8	11
Agrupación de Municipios	30	0	0	0	0	0	30
Subtotal	9.294	1.188	55	1.294	191	2.728	12.022
EATIM	3.702	1	0	2	0	3	3.705
Consorcios	744	5	3	16	2	26	770
TOTAL	13.740	1.194	58	1.312	193	2.757	16.497

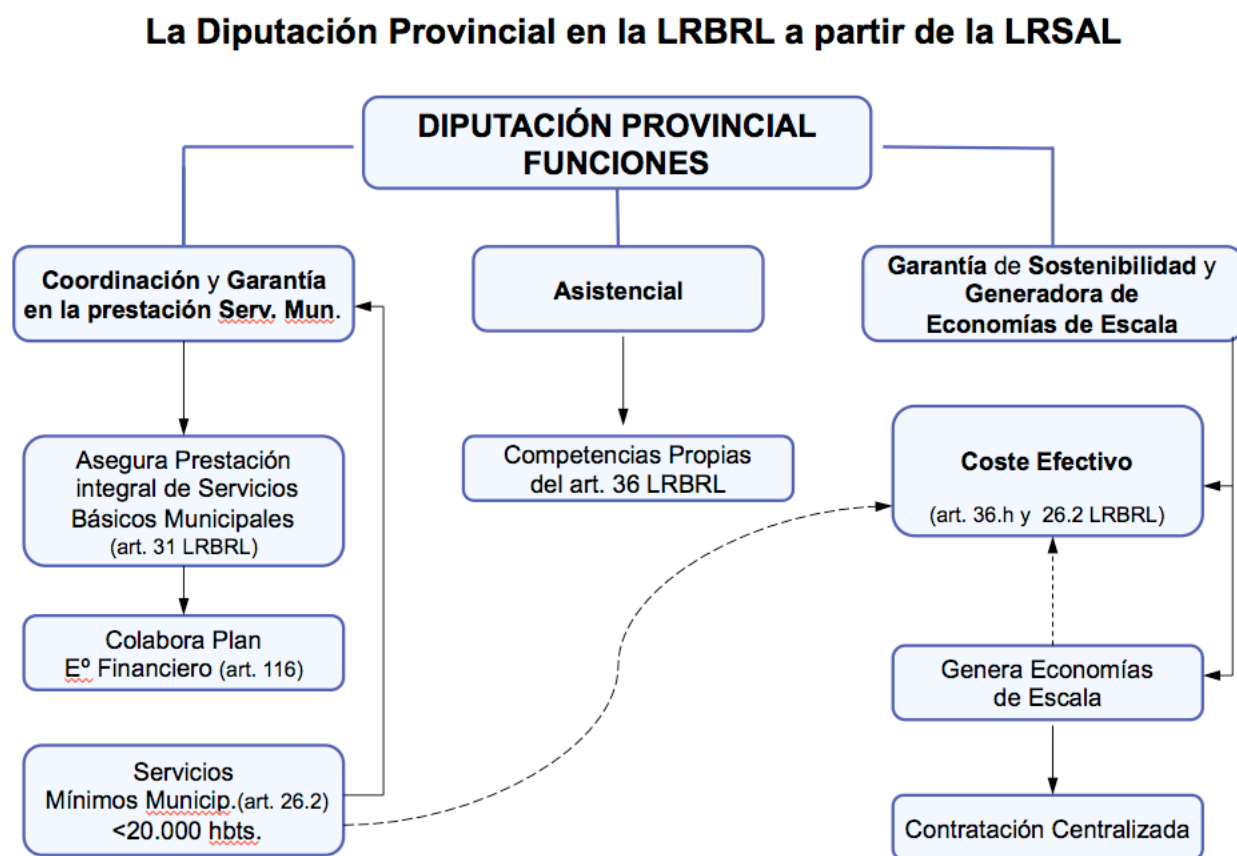
Organismo autónomo (OA), entidad pública empresarial (EPE), sociedad mercantil (SM).

(*) No incluye información de Navarra y País Vasco.

Censo de Entidades Locales y sus entes dependientes. Tribunal Cuentas 2011.

FIGURA 5. Retribuciones máximas cargos políticos entes locales en LRSAL.

<i>RETRIBUCIONES MÁXIMAS</i>	
<i>Habitantes</i>	<i>Referencia</i>
<i>Más de 500.000</i>	<i>Secretario de Estado.</i>
<i>300.001 a 500.000</i>	<i>Secretario de Estado -10%.</i>
<i>150.001 a 300.000</i>	<i>Secretario de Estado -20%.</i>
<i>75.001 a 150.000</i>	<i>Secretario de Estado -25%.</i>
<i>50.001 a 75.000</i>	<i>Secretario de Estado -35%.</i>
<i>20.001 a 50.000</i>	<i>Secretario de Estado -45%.</i>
<i>10.001 a 20.000</i>	<i>Secretario de Estado -50%.</i>
<i>5.001 a 10.000</i>	<i>Secretario de Estado -55%.</i>
<i>1.000 a 5.000</i>	<i>Secretario de Estado -60%.</i>

FIGURA 6. Funciones de la Diputación Provincial en la LRSAL.

Elaboración Propia

FIGURAS 7 y 8. Diferencia en la distribución anual del impacto de la reforma local en los Planes Presupuestarios 2014 y 2015

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL PERIODO	Porcentaje
							2013-2019	sobre total
GASTO IMPROPIO	680.160.237	2.601.563.199	453.440.158	-	-	-	3.735.163.594	46,55%
TRASPASO COMPETENCIAL SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES	-	473.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	837.000.000	10,43%
GESTIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS BÁSICOS Y FUSIONES	-	1.036.800.000	566.800.000	302.900.000	64.000.000	-	1.970.500.000	24,56%
ENTIDADES LOCALES MENORES	13.905.951	-	-	-	-	-	13.905.951	0,17%
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	381.023.614	1.016.602.971	-	-	-	-	1.397.626.585	17,42%
PERSONAL EVENTUAL Y RÉGIMEN EXCLUSIVIDAD	70.400.000	-	-	-	-	-	70.400.000	0,88%
AHORRO TOTAL	1.145.489.802	5.127.966.170	1.111.240.158	393.900.000	155.000.000	91.000.000	8.024.596.130	100,00%
Porcentaje sobre total	14,27%	63,90%	13,85%	4,91%	1,93%	1,13%	100,00%	

Impacto de la reforma local. Plan Presupuestario 2014. Pág. 30

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL PERIODO	Porcentaje
								2013-2019	sobre total
GASTO IMPROPIO	659.192.548	2.463.788.148	612.182.898					3.735.163.594	46,55%
TRASPASO COMPETENCIAL SANIDAD, EDUCACIÓN Y SERVICIOS SOCIALES			473.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	837.000.000	10,43%
GESTIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS BÁSICOS Y FUSIONES		622.080.000	981.520.000	302.900.000	64.000.000			1.970.500.000	24,56%
ENTIDADES LOCALES MENORES		13.905.951						13.905.951	0,17%
REDIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL	190.511.807	393.832.401	508.301.486	304.980.891				1.397.626.585	17,42%
PERSONAL EVENTUAL Y RÉGIMEN EXCLUSIVIDAD	10.560.000	29.920.000	29.920.000					70.400.000	0,88%
AHORRO TOTAL	860.264.355	3.523.526.500	2.604.924.384	698.880.891	155.000.000	91.000.000	91.000.000	8.024.596.130	100%
Porcentaje sobre total	10,72%	43,91%	32,46%	8,71%	1,93%	1,13%	1,13%	100%	

Impacto de la reforma local. Plan Presupuestario 2015. Pág. 44

REFERENCIAS

- Borrador ALRSAL, de 13 de julio de 2012, disponible en:
<http://www.diba.cat/documents/41289/fa430b5d-0071-4ae4-80b8-46c79375d98c>
- Borrador ALRSAL, de 15 de febrero de 2013, disponible en:
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2013/Documents/ALRASOAL.pdf>
- CIUDADANOS-PARTIDO DE LA CIUDADANÍA (2015): Ideas sobre Administraciones Públicas, disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestras-ideas/administraciones-publicas>
- DELGADO RAMOS, D. (2013): “La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: ¿una reforma necesaria?”, en *Revista de Derecho Político* N° 87, mayo-agosto 2013, UNED, págs. 317-352
- DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA (2013): “Apuntes para la Historia de las Diputaciones Provinciales”. Departamento de Relaciones Protocolarias, Diputación de Sevilla, disponible en:
http://www.dipusevilla.es/200aniversario/documentos/documentos/documento_0002.html
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2011): “El libro verde de los Gobiernos Locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2011.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2012): “Documento Técnico: elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2014): “Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)”, febrero de 2014, disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/grupos_trabajo/impl_Lrsal/00_Guia_practica_LRSAL.pdf
- FORCADELL I ESTELLER, X. (2015): “Balance de la reforma del régimen local en España un año después: ideas clave” en *Revista Democracia y Gobierno Local*, n° 28, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015, págs. 4-11. Disponible en:
http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL28.pdf
- GALÁ GALÁN, A. (2015): “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica –REALA-* n° extraordinario, enero 2015, INAP,

disponible en:

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10225&path%5B%5D=10713>

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1986) “La provincia en el régimen local español”, en *Problemas, artículos de régimen local*, 1ª Edición, Sevilla, Cívitas.
- GONZÁLEZ CASANOVAS, J.A. (1986): “Las diputaciones provinciales en España: historia política de las Diputaciones desde 1812 hasta 1985”, Madrid, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, V. - LLAVADOR CISTERNES H. (Coord.) (2014): “Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, Valencia, Tirant lo Blanch. Pág. 21-38.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2012A) “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta” en “Documento técnico: Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico”, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local. Pág. 13-65. Disponible en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1322/4_Jimenez_Asenio_p_13_64.pdf?sequence=1
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2012B): “La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras impresiones”, en *Diario del Derecho Municipal, IUSTEL*. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1102419>
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2014): “*La Posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”. *Diario del Derecho Municipal* 13 de enero de 2014, IUSTEL. Disponible en: <http://www.ual.es/personal/jfuentes/idl/reforma/Provinciales.pdf>
- IZQUIERDA UNIDA- LOS VERDES (2012): “*Moción contra el ALRSAL*”, disponible en: http://www.izquierdaxunida.com/documentos/58/0_NOTICIAS/Comunicados/2012_08/2012_08_17_MOCION_REFORMA_LEY_LOCAL.pdf
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local”, Madrid.
- MONTOYA MARTÍN, E. (2014): “Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista General de Derecho Administrativo* nº 36, IUSTEL, disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503345>
- PLAN PRESUPUESTARIO 2014 del Reino de España. 15 de octubre de 2013.

- disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/EI%20Ministerio/Documents/DBP%20SPAIN%2015-10-13%20REV2%20v%2019%2000-VF.pdf>
- PLAN PRESUPUESTARIO 2015 del Reino de España. 15 de octubre de 2014, disponible en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/P_PR ESUPUESTARIO_2015_ES.pdf
 - PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2012. Gobierno de España, disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/debes_saber/pnr/120504_PNR_ESPANYA_2012-1.pdf
 - PSOE (2011): “Programa Electoral. Elecciones Generales 2011”, PSOE, Madrid. Disponible en: http://issuu.com/psoe/docs/programa_psoe?e=1077200/2562338
 - RIVERO ORTEGA, R. (2015): “Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica –REALA- nº extraordinario, enero 2015, INAP, disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=10221&path%5B%5D=10707>
 - RIVERO YSERN, J.L. (2014): “La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013”, en Revista General de Derecho Administrativo nº 36. IUSTEL. disponible en: http://www.dival.es/sites/default/files/oficina-de-informacion/INAP_LAD_1503369.pdf
 - SALVADOR CRESPO, M. (2014): “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” en Cuadernos de Derecho Local, núm. 34, febrero 2014, Fundación Democracia y Derecho Local. Pág. 126-146 Disponible en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1531/10_CRESPO_P126_144_QDL_34.pdf?sequence=1
 - SÁNCHEZ FERRIZ, R. (1988): La coordinación de las Diputaciones por la Comunidad Autónoma: el caso valenciano, en Revista Jurídica de Navarra nº5, págs. 81-106.
 - SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (coord.) (2014): “*La reforma de 2013 del régimen local español*”, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
 - SANZ RUBIO, E. (2014): “*Significado y contenido de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Hacia una ordenación del Gobierno local*”, en Especial Reforma Local, Grupo Francis Lefebvre. Págs. 4-29.
 - TRIBUNAL DE CUENTAS (2011): “Informe nº 890, de 24 de marzo, de

-
- fiscalización del sector público local, ejercicios 2006, 2007 y 2008”, disponible en: <http://www.tcu.es/repositorio/33a535f4-5223-43e6-ad3d-8dabdbc98173/l890.pdf>
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2013): “Informe nº 1045, de fiscalización del sector público local, ejercicio 2012”, disponible en: www.tcu.es/repositorio/538fde26-063d-4a84-8a8a.../I_R1045.html.pdf
 - VIVANCOS COMES, M. (2013) “Reflexiones apresuradas sobre la reforma local en ciernes”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 27, Corts Valencianes, págs. 229-253.
 - PwC e IE BUSINESS SCHOOL (2013): “*Encuesta sobre El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares en los servicios públicos municipales*”. Centro de Innovación del Sector Público.
 - ZAFRA VÍCTOR, M. (2013): “*Esta reforma local empobrece la democracia*” artículo publicado en El País el 1 de agosto de 2013, disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483_706040.html

