



# ¿Un **nuevo** modelo de **gobierno local**?

Municipios, diputaciones y Estado  
autonómico



¿Un **nuevo** modelo  
de **gobierno local**?



# ¿Un **nuevo** modelo de **gobierno local**?

Municipios, diputaciones y Estado  
autonómico



Centro de Estudios Andaluces  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA



Esta publicación es el resultado de las intervenciones realizadas en la jornada *¿Un nuevo modelo de gobierno local?: municipios, diputaciones y Estado autonómico*, organizada por la Fundación Democracia y Gobierno Local, el Centro de Estudios Andaluces y la propia Diputación de Jaén, y celebrado en la Diputación de Jaén el 10 de octubre de 2013.

Edita:  
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces,  
Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía

© De los textos: sus autores  
© De la edición:  
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces  
Bailén, 50 — 41001 Sevilla  
Tel.: 955 055 210  
Fax: 955 055 211  
[www.centrodeestudiosandaluces.es](http://www.centrodeestudiosandaluces.es)

Primera edición, enero de 2014

ISBN: 978-84-942291-0-7

1. **DOBLE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA AUTONOMÍA LOCAL .....9**  
*Manuel Zafra Víctor*
2. **EL NUEVO SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES: REDEFINIENDO LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES .....35**  
*Mayte Salvador Crespo*
3. **LA CLARIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES .....53**  
*José Cuesta Revilla*
4. **LA REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES..... 65**  
*Manuel Medina Guerrero*
5. **EL NUEVO ROL DE LAS ADMINISTRACIONES SUPRAMUNICIPALES EN EL GOBIERNO LOCAL ESPAÑOL..... 83**  
*Fernando García Rubio*
6. **REGÍMENES LOCALES DE BIENESTAR. RASGOS PRINCIPALES Y ALGUNOS EFECTOS .....141**  
*Clemente J. Navarro Yáñez*
7. **¿CONTRIBUYEN A MEJORAR LA EFICIENCIA LAS DIFERENTES FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES? .....161**  
*José Luis Zafra Gómez, Gemma Pérez López y Diego Prior Jiménez*



# 1. Doble inconstitucionalidad del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Autonomía Local

Manuel Zafrá Víctor

Dpto. de Ciencia Política y de la Administración Pública, Universidad de Granada

Este trabajo gira en torno a dos puntos:

1. Inconstitucionalidad por menoscabo de la autonomía municipal y de la autonomía provincial. Ayuntamientos y Diputaciones se ven privados de las facultades de gobierno y administración de municipios y provincias atribuidas por la Constitución en los artículos 140 y 141. El Proyecto no se limita a rebajar el mínimo constitucionalmente garantizado a municipios y provincias; si así fuera no incurriría en inconstitucionalidad, incurre porque afecta al núcleo esencial de su autonomía. Pese a la indeterminación de un concepto como el de *garantía institucional* y a la configuración legal de la autonomía local, el Proyecto vulnera la misma regulación constitucional,
2. Inconstitucionalidad por el carácter armonizador del Proyecto fraudulentamente encubierto como legislación básica. El sentido de las bases estatales es fijar en positivo las competencias estatales y en negativo las autonómicas. El Proyecto priva a los municipios de determinadas competencias e imperativamente las atribuye a las Comunidades Autónomas. Partiendo de la premisa de que el legislador básico no atribuye competencias a los municipios, sino que fija principios (artículo 2.1 LRBRL) y enumera materias (artículo 25.2 LRBRL) para que los legisladores sectoriales, estatal y, sobre todo, autonómico, precisen funciones y especifiquen materias atribuyendo competencias a los municipios, resulta improcedente que prive a un municipio de una competencia reconocida por un legislador sectorial. Para entender adecuadamente la cuestión conviene adoptar otra perspectiva: el

legislador básico impone al legislador autonómico la prohibición de atribuir a los municipios como propias competencias en determinadas materias: alguna, como servicios sociales, ostentada por las comunidades autónomas en régimen de exclusividad. En realidad no estamos ante una desmesura de las bases y la consiguiente ocupación del espacio reservado a la competencia autonómica, nos hallamos frente a la pretensión de justificar que la racionalización y sostenibilidad de la autonomía local autorizan al Estado a condicionar la autonomía de las comunidades.

## **1.1. Inconstitucionalidad por menoscabo de la autonomía municipal**

El objetivo del Proyecto es limitar las competencias municipales a la prestación de servicios obligatorios. Para conseguirlo se tomó como referencia el coste estándar en las diferentes versiones del anteproyecto y el coste efectivo en el Proyecto. En estrecha conexión con ambos costes se definen las competencias provinciales. En lo que sigue se analiza el Anteproyecto y el Proyecto advirtiendo la continuidad en ambos textos del objetivo principal pese a que, aparentemente, entre ambas regulaciones habría cambios sustanciales provocados por el dictamen del Consejo de Estado.

### **1.1.1. Anteproyecto: coste estándar y competencias impropias**

#### **1.1.1.1. Coste estándar**

La innovación más destacada del Anteproyecto era la previsión de un coste estándar fijado por real decreto para la prestación de servicios municipales. Si un municipio, tras la realización de una autoevaluación, comprobara el incumplimiento del coste estándar, debería comunicarlo a la Diputación que asumiría su prestación. El coste estándar rige para cada servicio no para el conjunto de los servicios de tal forma que la autoevaluación mantendría algunos servicios en el municipio y otros pasarían a la competencia provincial. Con el coste estándar el legislador pretendía concretar uno de los criterios para la titularidad y ejercicio de una competencia: la capacidad de gestión. Igualmente aparece como criterio para que las diputaciones asuman la prestación de uno o varios servicios en determinadas zonas de la provincia o en su conjunto.

El Consejo de Estado puso serios reparos al coste estándar. En primer lugar la deficiente regulación para su establecimiento y determinación; en segundo lugar las objeciones para erigirlo en criterio determinante de las competencias municipales y, en última instancia, para la garantía de la autonomía municipal. Veamos ambos reparos.

## 1.2. Valoración del coste estándar en el Dictamen del Consejo de Estado

La noción de coste estándar merece al Consejo de Estado una doble valoración.

### 1.2.1. Deficiencias en el establecimiento y procedimientos para la determinación del coste estándar

En primer lugar advierte sobre la deficiente regulación de una innovación radical. Teniendo en cuenta que el coste estándar determinará que un municipio mantenga o pierda sus competencias en la prestación de servicios y que las provincias asuman, en ese caso, la titularidad y el ejercicio de estas competencias, difícilmente se entiende la ausencia en el anteproyecto de criterios y procedimientos para su establecimiento. Ninguna alusión figura sobre si el coste estándar será idéntico para todos los servicios o variable dependiendo del tipo de servicio; tampoco aparece criterio alguno para la provisión de un mismo servicio en función de singularidades como la orografía, la estructura social o, incluso, el clima, que obligue a la corrección o ponderación en su aplicación. El Consejo avisa sobre la evidente deslegalización de una remisión en blanco para el incondicionado ejercicio de la potestad reglamentaria. Según el parecer del Consejo, la ley debe dirigir y supeditar al reglamento en la configuración final del coste estándar. Significativamente aconseja, después de rechazar el informe del Instituto de Estudios Fiscales que solo toma en consideración extensión geográfica y densidad demográfica, la necesaria pluralidad de factores para su fijación.

También previene acerca de la debilidad en la regulación del procedimiento para la determinación del coste estándar, considerando inadecuado el mero derecho de audiencia reconocido a las Comunidades Autónomas y el informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

### 1.2.2. Cuestionamiento sobre la oportunidad del coste estándar como criterio para la determinación de competencias municipales y, en última instancia, para la garantía de la autonomía municipal

Sin embargo, el Consejo no limita el dictamen a evidenciar las carencias en la regulación del coste estándar, sino que cuestiona su sentido, la oportunidad y conveniencia de hacer girar la autonomía municipal en torno a un parámetro cuya justificación se basa en presuntas razones de eficiencia para la provisión de servicios. Pese a la extensión del texto merece la pena su reproducción:

Ahora bien, más allá de las observaciones que al objeto de perfilar más adecuadamente la regulación del coste estándar acaban de formularse, se considera necesario poner de manifiesto que la aplicación de este parámetro en los términos que actualmente se recogen en el anteproyecto puede incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada.

Esta primera advertencia halla explicación en las precedentes afirmaciones sobre la autonomía municipal como derecho de configuración legal. Si el legislador básico decide eliminar algunas de las materias que hasta ese momento habían integrado el mínimo de la autonomía municipal, no necesariamente incurre en inconstitucionalidad; por ejemplo, cuando el anteproyecto elimina del listado las materias de sanidad, educación o servicios sociales pero conserva otras materias, no está desnaturalizando la imagen socialmente asumida sobre los municipios. Pero si la modificación o la reforma de la ley no se centra en graduar el número o la profundidad de las competencias que deberán asignar los legisladores sectoriales, sino que impone a los municipios unos parámetros en la prestación de servicios, el resultado no es una mayor o menor garantía de la autonomía municipal sino su puesta en cuestión. En los precisos términos del dictamen:

Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye, que, en última instancia, puede llegar a suponer una atribución «en precario» a los Municipios de su autonomía.

Aunque el coste estándar siguiera un procedimiento de elaboración mejor trazado y los criterios de ponderación ofrecieran más consistencia, no legitimaría su imposición a los municipios, pues verían sus competencias sujetas a la provisionalidad e inseguridad a la obligación de observar el cumplimiento de unas magnitudes que les privarían del mínimo margen para asignar recursos según las prioridades políticas que entendieran más adecuadas. El Consejo de Estado identifica competencias y servicios para definir la amplitud de la autonomía municipal:

Pues, en efecto, tal autonomía, cuyos contornos quedan definidos, entre otros elementos, por el conjunto de competencias atribuidas a los Municipios —que, según ha quedado expuesto, puede ser más o menos amplio a criterio del legislador básico—, lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la con-

figuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes inherentes a tal prestación.

Más adelante se analizará la equívoca(da) afirmación que hace depender la amplitud de la autonomía municipal de la configuración legal decidida por el legislador básico. Lo relevante de la argumentación seguida en el dictamen es la consideración del coste estándar como una expresión de la autonomía municipal. Que haya una, tres o diez líneas de autobuses o que la gestión de las instalaciones deportivas prime la práctica de un deporte sobre otro o conceda más peso a personas mayores que a jóvenes, responde a las prioridades fijadas por el equipo de gobierno en respuesta a demandas vecinales o como propuesta política que, en última instancia, premiarán o castigarán los electores con el sufragio. Es más, las competencias municipales para la prestación de servicios públicos no reduce su radio de acción a las diferentes maneras de prestar un determinado servicio sino que lo extiende a discriminar la asignación de recursos y la prelación temporal entre ellos; por ejemplo, un Ayuntamiento adjudicará más fondos y dará más urgencia al servicio de atención domiciliaria a personas mayores que a la diversidad en la práctica deportiva.

El rasgo que caracteriza la política es el de jerarquizar bienes valiosos, es decir, el difícil manejo de dos factores clave: en sentido amplio, la asignación de recursos y la mayor o menor prelación temporal en el impulso de políticas. Si el municipio ve constreñido su ámbito de decisión al cumplimiento de coste estándar establecido por reglamento estatal, pierde la capacidad de dirección política. Pocas dudas caben al Consejo de Estado:

Por ello, exigir que cada servicio se presta sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida.

Las implicaciones del coste estándar para la titularidad y ejercicio de competencias municipales devalúan las funciones de ordenación y gestión y las degradan a la mera aplicación de parámetros fijados por (en) otro nivel de gobierno. En efecto, la evaluación de alternativas en la prestación de un servicio está más cerca del cálculo que de la decisión entre diferentes opciones políticas. Si se concede preeminencia al cálculo de eficiencia sobre la oportunidad y conveniencia políticas, los municipios deberían configurarse

como órganos desconcentrados del Ministerio que fija el coste estándar; y quienes quedarán obligados a la evaluación de la prestación conforme a coste estándar designados por el mismo Ministerio, en ningún caso legitimados por sufragio, porque la rendición de cuentas no tiene lugar ante el electorado sino ante la instancia que establece el parámetro. En este marco hemos de ubicarnos para calibrar la importancia de la nueva regulación de los habilitados nacionales, especialmente la figura del interventor.

Por último, en relación con lo anterior, el dictamen igualmente reconviene sobre la idoneidad del coste estándar para alcanzar los objetivos en el cumplimiento de las obligaciones requeridas por la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La reforma del artículo 35 de la Constitución y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012 toman como referencia la hacienda municipal en su conjunto, mientras que la impresión que queda tras la lectura del artículo 26 en sus apartados 3,6 y 7, es que cada servicio ha de cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La llamada de atención sobre la consideración integral de los servicios en una visión de conjunto de la hacienda municipal implica reivindicar la autonomía política en el libre manejo de variables (coste estándar). La advertencia del Consejo viene justificada por los efectos que el anteproyecto apareja al incumplimiento del coste estándar y que veremos a continuación al estudiar la regulación de la provincia. Si la estabilidad y sostenibilidad se exigen a cada servicio en lugar de al conjunto de servicios

... podría llegar a suponer, en la práctica, la obligada traslación de una o varias competencias concretas, por superar la prestación de los correspondientes servicios el coste estándar, incluso en el caso de que, valorado en conjunto, la situación financiera de ese Ayuntamiento se adecuara a los objetivos de estabilidad y sostenibilidad previstos en la Ley Orgánica 2/2012.

La conclusión más clara que se puede extraer del dictamen es la inadecuación del coste estándar, tanto para salvaguardar la garantía institucional de la autonomía municipal como para conseguir los objetivos que motivan la reforma.

### **1.3. El coste efectivo en el Proyecto**

El coste estándar, tras las objeciones señaladas por el Consejo de Estado, es sustituido en el Proyecto por el coste efectivo. A diferencia del coste estándar, el coste efectivo no es un parámetro previamente establecido que los municipios deben tomar como referencia para la prestación de un servicio; se trata del resultado de aplicar unos costes directos e indirectos conforme a los criterios establecidos por orden ministerial. Tam-

poco el coste efectivo, a diferencia del coste estándar, aparece como el parámetro cuyo cumplimiento o incumplimiento permite al municipio el mantenimiento o la pérdida de la competencia para la prestación del servicio en la medida que no se trata de observar las exigencias de unas condiciones que deben cumplirse; el coste efectivo es una magnitud que ha de calcularse aplicando las variables ministerialmente fijadas. Ahora bien, pese a estas diferencias evidentes, el coste efectivo juega una decisiva función sobre las competencias municipales y provinciales.

Más adelante examinaremos la confusa regulación de la autonomía provincial y de las competencias provinciales, ahora nos limitaremos a señalar que los municipios con población inferior a veinte mil habitantes que quieran recuperar la prestación de determinados servicios deberán demostrar que lo hacen a coste efectivo menor que la provincia. En este punto se muestra la relevancia jurídica más destacada del coste efectivo sobre la autonomía municipal. Menos incisivo que el coste estándar, el coste efectivo, no obstante, aqueja también de precariedad y provisionalidad (a) las competencias municipales para la prestación de servicios.

Tomando como referencia la reducción del coste efectivo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas decidirá sobre la propuesta de la Diputación para la forma de prestación de los servicios enumerados en el artículo 26.2.

El artículo 36 h) atribuye a la provincia el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por la provincia. Si en el curso del seguimiento la Diputación detectara la prestación municipal a coste superior a la prestación o coordinación provincial, ofrecerá a los municipios colaboración para una gestión más eficiente con el objeto de reducir los costes. Posteriormente se relacionará este precepto con el previsto en el Proyecto para la elaboración del plan provincial.

#### **1.4. Competencias impropias**

La paradójica ironía de las competencias impropias explica que una expresión acuñada por el municipalismo para manifestar sus reivindicaciones fuera asumida por el legislador básico con una finalidad contraria a las aspiraciones municipalistas. *Competencias impropias y gastos de suplencia* ha sido la queja de un sistema de competencias mal definido e imprevisible y de una financiación condicionada e insuficiente. El Anteproyecto elevaba a rango legal un reclamo político para diferenciarlo de las competencias delegadas y, claro está, de las competencias propias, y las definía de la siguiente manera:

Las entidades locales solo podrán ejercer competencias impropias, entendiendo por éstas las distintas de las competencias propias y a las atribuidas por delegación... cuando no se pongan en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Este precepto debía interpretarse según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena, donde se fijan las condiciones para la evaluación de las competencias impropias:

Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/85, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los Municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/85...

De la interpretación sistemática del artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, la conclusión resulta obvia: son competencias impropias todas las que no figuren en el listado establecido por el legislador básico o las no atribuidas como delegadas por el correspondiente legislador sectorial, estatal y, sobre todo, autonómico. La crítica que merece esta equivocada regulación igualmente resulta obvia. En primer lugar, el legislador estatal no atribuye competencias sino que, en coherencia con la naturaleza de las bases, enumera una serie de materias donde Estado y Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, deben asignar competencias a los municipios. En segundo lugar, el listado de materias es un mínimo que las comunidades autónomas deben observar, pero nada impide que puedan ampliarlo con la inclusión de nuevas materias. El legislador básico pretendía, al calificar de impropias todas las competencias que no tuvieran como referencia el artículo 25.2, que lo básico actuara como un máximo y que, en consecuencia, las Comunidades Autónomas solo pudieran atribuir como propias a los municipios competencias en materias distintas a las del artículo 25.2, si cumplían las estrictas exigencias del coste estándar y garantizaban la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Del proyecto ha caído la expresa calificación como impropia de una competencia y ha desaparecido la aclaración de la disposición transitoria novena, pero sobrevuela la noción de competencia impropia y la restricción de lo que debe entenderse como competencia propia asignada por un legislador sectorial. La nueva redacción dice lo siguiente:

Las entidades locales sólo podrán ejercitar competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera...

¿Hay alguna diferencia entre competencias impropias y competencias distintas de las propias? ¿La supresión de la explícita asimilación entre competencias propias y el listado del artículo 25.2 significa que el legislador sectorial puede atribuir como propias a los municipios competencias en materias distintas de las allí enumeradas?

## **1.5. La provincia como agrupación de municipios: un solo sistema político local integrado por municipios y provincias**

Entendiendo la provincia como entidad local, constitucionalmente configurada como agrupación de municipios, se ha acrisolado una concepción de la intermunicipalidad como un sistema político doblemente integrado por municipios y provincias. La referencia obligada es la experiencia promovida por la Diputación de Barcelona, donde se acuña la expresión de una sola comunidad política local. A partir de estos principios se caracteriza al municipio como entidad local básica titular de competencias materiales y a la provincia entidad local titular de competencias funcionales sobre las materiales de los municipios. La premisa es coherente con la legitimación directa de la representación municipal y la indirecta de la representación provincial.

Caracterizar al municipio como entidad local básica exige otorgar relevancia jurídica a las prioridades establecidas desde el municipio. Configurar la provincia como agrupación de municipios significa que la provincia debe tomar en consideración la prioridad municipal, no necesariamente para satisfacerla parcial o totalmente, pero sí para motivar el rechazo, de ahí la importancia del procedimiento que canaliza las relaciones entre provincia y municipios.

La idea de concertación surge para singularizar una relación institucional entre dos entidades que integran un mismo nivel de gobierno. Ni la cooperación ni la coordinación reflejan adecuadamente la relación entre provincia y municipios porque están concebidas para regular las relaciones interadministrativas entre niveles de gobierno distintos. En efecto, el presupuesto de la cooperación es la voluntariedad, la decisión de colaborar para lograr un fin imposible de alcanzar en solitario; la coordinación, por el contrario, comporta supremacía de un nivel de gobierno sobre otro, el que coordina impone con-

diciones al coordinado que, aun conservando la titularidad, ve limitado el ejercicio de sus competencias. Asumiendo estas premisas, la provincia ni coopera ni coordina las políticas municipales. Resulta necesario dar con el término idóneo: asistencia.

En principio, la asistencia es un derecho del municipio y una obligación para la provincia, pero, como se ha expuesto más arriba, cualquier solicitud de asistencia municipal no vincula a la provincia que, por imperativo constitucional, su órgano de gobierno, la Diputación, dispone de las facultades de gobierno y administración. La provincia no es un sumatorio indiferenciado de solicitudes municipales sino la entidad local que debe garantizar equilibrio y prestación integral de las políticas municipales. Tampoco la provincia reduce sus políticas a dar respuesta a las planteadas desde los municipios, también tiene iniciativa para impulsar políticas propias pero, tanto en un caso como en otro, debe tomar a los municipios como referencia, valorando las prioridades municipales.

Los rasgos diferenciales de la autonomía provincial serían los siguientes:

- a. Gobierno instrumental. Pese a la sustantividad institucional de la provincia, el sentido de su existencia es el de garantizar y preservar la autonomía municipal, para que la baja capacidad de gestión y la imposibilidad de asegurar el ejercicio de competencias en pequeños municipios no les prive de la titularidad.
- b. Competencias funcionales. Este carácter instrumental comporta competencias funcionales, fundamentalmente de asistencia, ejercidas sobre las competencias materiales de los municipios. Si una competencia se define como funciones sobre materias, la dimensión funcional de la competencia provincial se dirige a la efectividad del principio de subsidiariedad, fijando en el ámbito local competencias municipales que la baja capacidad de gestión haría saltar al nivel autonómico. La idea de comunidad política local encuentra en este punto su significado: con la intervención de la provincia lo que excede del ámbito municipal no se vuelve supramunicipal sino intermunicipal.
- c. Legitimidad indirecta o de segundo grado de la representación política provincial. Inconsistencia de la regulación propuesta en el anteproyecto sobre las relaciones entre provincias y municipios.

Esta larga introducción puede evidenciar la sorprendente propuesta del anteproyecto: una entidad local concebida para asistir a los municipios, cuya capacidad de gestión les impide el ejercicio de las competencias para la prestación de servicios, acaba asumiendo la titularidad y el ejercicio de las competencias municipales suplantando al muni-

cipio si no cumple el coste estándar en la provisión de servicios mínimos obligatorios. El coste estándar se revela como una medida de la capacidad de gestión municipal y lo coherente es que, de aceptar la noción, las Diputaciones asistieran a los municipios para hacerlo efectivo, pero no sustituirlos en caso de incumplimiento. Consideración análoga merece el coste efectivo.

El apartado 3 del artículo 26 del Anteproyecto recogía que en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes las Diputaciones asumirán el ejercicio de las competencias para la prestación obligatoria «a nivel provincial o infraprovincial de los servicios mínimos cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar de los servicios... o sea insuficiente en atención a las economías de escala».

Este precepto confería a la Diputación la iniciativa para decidir si la provisión provincial de determinados servicios resultaba ventajosa en parte o en todo el territorio de la provincia. La apreciación tomaría en cuenta los criterios que el artículo 2.1 de la LRBRL establece para la atribución de competencias por el legislador estatal y autonómico a los municipios: la naturaleza de la actividad (en este caso la naturaleza del servicio y la población) y la capacidad de gestión (el coste estándar para el cumplimiento de la sostenibilidad financiera). Conclusión: la provincia no atribuye competencias a los municipios pero puede privarlos de ellas por los mismos criterios que el legislador sectorial se las reconociera.

#### 1.5.1. Las objeciones del Consejo de Estado a la configuración de la provincia en el Anteproyecto

El dictamen, después de advertir que el coste estándar resiente el núcleo esencial protegido por la garantía institucional, llama la atención sobre el contraste entre el menoscabo de la autonomía municipal y el fortalecimiento de la autonomía provincial. Como se ha analizado más arriba, este escenario sería cierto si la provincia dispusiera de autonomía tanto para, por voluntad propia, asumir competencias municipales como para negarse a asumir la prestación de servicios en municipios cuya autoevaluación de los servicios, conforme a coste estándar, fuera negativa. Sin embargo, no queda claro que estas sean prerrogativas concedidas por el Anteproyecto a la provincia; más bien la impresión que deja su lectura es la de tomar la provincia como garante del coste estándar.

Es evidente, no obstante, el mejor trato recibido por la provincia con respecto a municipios y otras entidades locales, ya que no se condiciona la asunción de competencias a criterio alguno de estabilidad o sostenibilidad ni tampoco se sujeta la prestación de los

servicios asumidos a coste estándar. Ahora bien, las salvedades del Consejo apuntan al fondo: la desaparición virtual de la autonomía municipal para casi un noventa por ciento de los municipios si el incumplimiento del coste estándar pone en manos de la provincia las competencias municipales. El dictamen destaca un punto fundamental sobre las consecuencias políticas y jurídicas del traspaso: la provincia es una entidad local con legitimación de segundo grado, integrados sus órganos de gobierno por una representación política indirecta. A juicio del Consejo, el anteproyecto excede la regulación de la autonomía municipal entendida como derecho de configuración legal porque no limita su contenido a recortar el mínimo de la garantía institucional, sino que daña su núcleo esencial. La controvertida doctrina de la garantía institucional aparece definida por primera vez en la STC 32/1981, de 28 de julio: el núcleo esencial de la autonomía local remite a los rasgos que hacen reconocible socialmente un municipio o una provincia. A pesar de la indeterminación del concepto y de la casi imposibilidad de concretar una expresión tan genérica como evitar que la lesión causada a la autonomía de las entidades locales las deje reducidas a un simple nombre, el dictamen concluye formulando reparos inequívocos al anteproyecto:

Disponer la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico —y único— configurado como elemento del que depende la continuación de la prestación del servicio por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa.

El dictamen recomienda explorar las posibilidades ofrecidas por otras vías como las mancomunidades o incluso la fusión de municipios sin la necesidad de la intervención de las Diputaciones Provinciales. El Consejo no extrae de la naturaleza de las competencias provinciales el sentido de su configuración constitucional: garantizar y proteger la autonomía municipal. Si bien distingue el carácter funcional de las competencias provinciales en contrapunto al material de los municipios, no repara en las consecuencias jurídicas de la asistencia como la competencia funcional por excelencia. De haber constatado el principio antes expuesto de un sistema político local (una sola comunidad política local en la expresión recogida por la Diputación de Barcelona) habría llegado al efecto más evidente del Anteproyecto: la supresión de la premisa, la destrucción de un sistema político doblemente integrado por municipios y por agrupaciones de municipios; es como si el coste estándar debiera ser cumplido por munici-

pios aislados y carentes de recursos en lugar de municipios articulados, agrupados en entidades locales cuyo sentido es asistirlos proporcionándoles los medios para evitar que la baja capacidad de gestión los prive de la titularidad de sus competencias. Sería una vía (un itinerario) más convincente de argumentar la inconstitucionalidad alojada en el Anteproyecto, pues una entidad local pensada para la viabilidad institucional de pequeños municipios y, en consecuencia, a su servicio, acabe, por el contrario, dejando sin contenido su autonomía política al decidir unilateralmente asumir las competencias municipales o verse obligados los municipios a entregárselas.

### 1.5.2. Las competencias provinciales en el Proyecto

Del Proyecto ha desaparecido el precepto que atribuía en el Anteproyecto la competencia a la provincia para determinar la prestación del servicio en todo o en parte del territorio provincial. También la titularidad y el ejercicio de las competencias para prestar los servicios por incumplimiento del coste estándar tras una evaluación negativa del municipio en determinados servicios. Ahora bien, si el coste estándar era el criterio para la conservación o pérdida de las competencias municipales, el coste efectivo se erige en condición para recuperarlas. Si antes las Diputaciones podían apreciar la ventaja comparativa de la provisión provincial de algunos servicios, ahora se les atribuye la competencia para prestarlos. El apartado 2 del artículo 26 atribuye a la Diputación Provincial en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes la coordinación para la prestación de los servicios de recogida de basuras; limpieza viaria; abastecimiento domiciliario de agua potable; acceso a los núcleos de población; pavimentación de las vías y tratamiento de residuos.

Admite discusión (suscita dudas) si la función de coordinación implica reconocer titularidad y ejercicio de la competencia a la provincia para la prestación de los servicios enumerados. Una duda que aumenta cuando la provincia deberá contar con la conformidad de los municipios afectados para proponer al Ministerio de Hacienda la forma de prestación, sea directa por la propia Diputación o en términos compartidos mediante consorcios o mancomunidades. La perplejidad que provoca (suscita) esta regulación es si la ley concede a cada municipio derecho de veto y la negativa de uno solo impide elevar la propuesta al Ministerio sobre la forma de prestación del servicio, pues parece condicionar a la unanimidad de los municipios afectados la decisión final.

La desorientación cobra mayores dimensiones cuando el tono imperativo del primer párrafo de este apartado 2 emplea un tono imperativo, *coordinará la prestación de los siguientes servicios*; en cambio en el tercer párrafo el tono deja de ser imperativo y adopta, aparentemente, formas facultativas: *Cuando la Diputación o entidad equivalente*

*asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso...* la pregunta parece obligada, la prestación en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes de los servicios enumerados ¿es potestativa o imperativa? ¿La decide la propia Diputación o la impone la ley de bases?

Una vuelta de tuerca más en la confusión. El último párrafo prevé la posibilidad de la prestación municipal de estos servicios si el municipio demuestra su prestación a coste efectivo menor que la provincia y la Diputación lo acredita a solicitud del municipio. La impresión que queda tras la lectura de este último párrafo es que, de entrada, la prestación de los servicios corresponde a la provincia y solo al municipio si (puede) está en condiciones de hacerlo a coste efectivo menor.

La interpretación del artículo, a la vista de lo anterior, ofrece las siguientes incertidumbres:

1. La contradicción del tono imperativo (*será la Diputación... la que coordinará la prestación de los siguientes servicios*) del precepto que atribuye a la Diputación la coordinación de los servicios enumerados a continuación en los municipios menores de veinte mil habitantes pero condiciona la forma de prestación a la conformidad de los municipios afectados. La primera observación que suscita es la contradicción entre el carácter imperativo de la coordinación y la voluntariedad de los municipios para otorgar su anuencia; aunque parezca una lectura artificiosa cabe una interpretación que distinga la prestación, atribuida a la Diputación y el ejercicio de la prestación requerido del acuerdo municipal. Si esta fuera la interpretación nos hallaríamos ante otro problema.
2. Si para elegir (determinar) la forma de prestación la provincia debe elevar propuesta al Ministerio de Hacienda con la aprobación de todos los municipios afectados habría que concluir concediendo capacidad de veto a la negativa (oposición) de un solo municipio, la conformidad de los municipios afectados supone la unanimidad, y de no concurrir, la propuesta resultaría inviable.
3. Si la conformidad de los municipios no se redujera a la forma de prestación de los servicios sino a la misma coordinación, lo que resultaría inviable sería el propio proceso coordinador.
4. La interpretación del apartado que prevé la posibilidad de la recuperación de la prestación de los servicios por parte de los municipios que estén en condiciones de hacerlo a coste efectivo menor depende si la conformidad es para la coor-

dinación o para la forma de coordinar. Si fuera solo para determinar la forma, el municipio tendría libertad para dar su conformidad, pero para salir debería acreditar la prestación propia a coste efectivo inferior que la provincial. Esto implicaría que habría municipios que, al no prestar su conformidad, quedarían fuera de la coordinación.

5. En ese caso, la situación presentaría otra dificultad: habría municipios incluidos en la prestación provincial cuando hubieran dado su acuerdo y municipios que por haberlo negado prestarían los servicios por sí mismos pero tendrían derecho a la asistencia provincial.
6. Al final no se explica bien una regulación dirigida a potenciar las economías de escala provinciales si, en última instancia, depende de la conformidad de cada municipio y la consiguiente complejidad de discriminar la prestación conjunta del servicio para algunos municipios y la asistencia singularizada a los municipios que no se sumaran a la prestación coordinada.

Análoga contradicción o incoherencia se aprecia entre el punto h) del artículo 13 del Proyecto que modifica la actual redacción del artículo 36 y el apartado 2 a) del mismo artículo. El punto h) dice lo siguiente:

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 costes.

El apartado 2 a):

Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

Vuelve a despertar otra incertidumbre: ante la misma situación, cuando la Diputación constate la reducción del coste efectivo de la prestación provincial en comparación con la municipal, podrá en un caso ofrecer colaboración para una gestión coordinada (en pureza, cooperativa) y en otro establecer con motivo de la elaboración del plan provincial adoptar fórmulas de prestación unificada o supramunicipal. La vacilación surge

si el término *incluirá* implica coordinación en sentido estricto, es decir, imposición de la prestación provincial o, por el contrario, habría que entenderlo como propuesta potestativa para el municipio.

### 1.5.3. Contenido armonizador del Proyecto

El Anteproyecto (diferentes versiones) pretendía vincular coste estándar y competencias impropias, definidas estas como distintas de las propias y delegadas. Podría dar la impresión de que las competencias impropias se relacionaban con las competencias complementarias y con las ejercidas al amparo de la cláusula general de competencia, de tal forma que la derogación del artículo 28 y la reforma a la baja del artículo 25.1 evitaría la duplicidad hasta el punto de concebir las competencias impropias como una posibilidad excepcional, una vez demostrado el cumplimiento del coste estándar en la prestación de servicios y el ejercicio de competencias propias y delegadas conforme a las exigencias de la sostenibilidad. Sin embargo, como hemos tenido ocasión de exponer antes, las competencias propias se circunscribían al listado del artículo 25.2; una enumeración no de mínimos, no hay una serie de materias, sino de máximos, pues el legislador básico de régimen local pormenoriza hasta el punto de atribuir competencias a los municipios impidiendo que los legisladores sectoriales, fundamentalmente el autonómico, las amplíen o mejoren.

Cabría pensar que el artículo 25.2 establece mínimos y que, por tanto, nada obstaculiza al legislador autonómico elevar la regulación básica. Como también se expuso más arriba, la disposición transitoria novena hacía alusión a *las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/85* que los municipios hubieran ejercido hasta la publicación de la nueva ley solo podrían conservarlas bajo el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7.4 referido a los criterios de sostenibilidad y estabilidad. La conclusión parecía obvia: son competencias impropias las que los legisladores autonómicos asignaran a los municipios en materias distintas a las fijadas en el artículo 25.2.

Esta disposición transitoria novena no figura en el Proyecto, tampoco las competencias impropias ni el coste estándar para su valoración, pero queda la duda de si la supresión de la disposición implica que las competencias propias no se limitan al listado del artículo 25.2 cuyas variaciones con respecto al Anteproyecto son pocas y de escaso alcance y que las competencias que los legisladores autonómicos atribuyan a los municipios no caerán en el ámbito de las competencias distintas de las propias y, en ese caso, afectadas de la excepcionalidad que el proyecto mantiene. En la redacción que el Proyecto da al apartado cuarto del artículo siete, la única diferencia es la desaparición de la expresión *competencias impropias*, pero conserva su definición, *competencias distintas de las propias*.

Un legislador básico que condiciona a los legisladores autonómicos en el ejercicio de competencias exclusivas dificultando la asignación de competencias propias a los municipios en materias de su competencia, rebasa el espacio constitucionalmente reservado a las bases pero no por exceso, porque esté ocupando ese espacio, sino porque está limitando el libre ejercicio de una competencia autonómica e imponiéndole unas condiciones restrictivas en la asignación de competencias a los municipios: el carácter excepcional de unas competencias distintas a las establecidas por el legislador estatal.

Creo que con esta regulación, como sentenciara el Tribunal Constitucional con motivo de la LOAPA, el legislador estatal cruza el umbral de las bases y se coloca como legislador de armonización toda vez que no delimita en negativo (señalando mínimos) las competencias autonómicas sino en positivo (fijando máximos).

La supresión de la disposición transitoria novena, las competencias impropias y el coste estándar, dejan la duda de si las competencias distintas de las propias surten los mismos efectos jurídicos en el Anteproyecto y en el Proyecto. No admite dudas, sin embargo, el carácter armonizador del Proyecto en lo relativo a las competencias municipales y autonómicas en sanidad, educación y servicios sociales.

A esta conclusión se llega con la interpretación sistemática del artículo 25.2 en relación a la disposición adicional decimoquinta y las disposiciones transitorias primera y segunda. Tomemos el caso más claro, el de los servicios sociales. El artículo 25.2 e) señala la *materia* sobre la que el legislador autonómico deberá atribuir competencias:

#### 1.5.4. Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social

En buena técnica jurídica el legislador básico no está fijando un mínimo susceptible de elevación por el legislador autonómico; en realidad está atribuyendo unas funciones precisas (evaluación e información y atención inmediata) sobre materias específicas (situaciones de necesidad social y personas en riesgo de exclusión social). La posibilidad de leer este enunciado como un mínimo se disipa con la lectura de la disposición transitoria segunda cuyo título resulta inequívoco:

#### 1.5.5. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a los servicios sociales

1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social corresponde a las Comunidades Autónomas...

2. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985 de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985...

La inconstitucionalidad del Proyecto se hace evidente cuando el legislador estatal impone a las Comunidades Autónomas la asunción obligatoria de competencias hasta ese momento asignadas a los municipios por sus legisladores de servicios sociales. Contemplada la cuestión desde otra perspectiva: el legislador estatal veda a los legisladores autonómicos, en la materia servicios sociales, la atribución de competencias propias a los municipios; como si dependiera del legislador estatal la autorización, la disposición transitoria contempla la posibilidad de atribuir las como delegadas.

El Estado, de protector y garante de la autonomía local frente a las Comunidades Autónomas, a guardián y supervisor para que los legisladores autonómicos no mejoren ni amplíen las competencias autonómicas.

Para la cabal comprensión de este epígrafe es necesario el análisis de la jurisprudencia constitucional sobre autonomía local. Ante la ausencia constitucional de un legislador sobre autonomía local, el Tribunal Constitucional recurrió al artículo 149.1.18, las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, para fundamentar la competencia estatal sobre las bases de la autonomía local. El razonamiento es el siguiente:

1. La argumentación seguida en la STC 32/1981 para asociar el título competencial del artículo 149.1.18 y los artículos 137; 140 y 141 fue el de distinguir la doble acepción del concepto de Estado en la Constitución, en sentido amplio y en sentido estricto.
2. Esta dualidad experimenta, a juicio del Tribunal, una excepción clave en el artículo 149.1.18 que, si bien se refiere *al conjunto de instituciones generales o centrales*, al Estado en sentido estricto, también lo hace *a la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española*, es decir, al Estado en sentido amplio: *... es a primera vista evidente que la larga enunciación de competencias exclusivas del Estado (en el sentido más restringido del término) que hace el apartado primero del artículo 149 de la Constitución está construido por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto a determinados fines sociales con la única excepción precisamente del párrafo 18, en el que la referencia es justamente a una acción por así decirlo reflexiva del Estado, esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación con el apartado administrativo que constituye su instrumento normativo de actuación*. La excepción prevista en el apartado 18

del artículo 149.1 lleva a sostener que la autonomía local, acogida a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, no se encomienda a un legislador cualquiera sino a un legislador dotado de una función constitucional que pone en relación este artículo con los artículos 137, 140 y 141.

3. El Tribunal acaba erigiendo al Estado en sentido estricto en garante de la autonomía local constitucionalmente garantizada: *Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las entidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de este derecho... La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello, conduce, como consecuencia obligada, que corresponde al mismo la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización en todo el Estado...* El Tribunal realiza una argumentación significativa: esgrimiendo que la autonomía local no es una materia asimilable al resto de las enumeradas en el artículo 149, sino configuradora de un modelo de Estado (en sentido amplio, como totalidad jurídico-política) corresponde al Estado (en sentido estricto) la regulación de las bases sobre organización y competencias de los entes locales. Las consecuencias jurídicas derivadas de esta asimilación son las siguientes.
4. La garantía constitucional de la autonomía local de los artículos 137, 140 y 141 se convierte en criterio de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal forma que el Estado garantiza la autonomía local, frente a las consecuencias lesivas y discriminatorias de fiarla a la libre disposición de cada Comunidad Autónoma. La doble acepción del Estado: Estado en sentido estricto y Estado en sentido amplio coinciden. El legislador de régimen local es idéntico al legislador de la autonomía local, el legislador del artículo 149.1.18 configura legalmente el mandato constitucional de los artículos 137, 140 y 141.
5. En oposición a este razonamiento las representaciones procesales del Parlamento catalán y la Generalidad, convincentemente, argumentan que la garantía constitucional se dirige a todos los legisladores, también al estatal; atribuir a las bases estatales una función constitucional implica reconocerle una prerrogativa constituyente incompatible con el reparto constitucional de competencias, la LRBRL se convierte

en una especie de *lex interposita* situada entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía con la finalidad de armonizar interpretándolas, las disposiciones de dichos textos legales... El precepto que se discute parte,

así mismo, del error de confundir lo que es la garantía institucional de que gozan algunos entes locales con la legislación básica que se atribuye al Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas...

6. La representación de la Generalidad denuncia el postulado de considerar al Estado garante de la autonomía local frente a la virtual agresión autonómica: ...

al pretender el artículo que se impugna dejar señaladas las responsabilidades generales de las Comunidades Autónomas, evitando así los «olvidos» ulteriores que éstas pudieran sufrir en relación a las Corporaciones Locales, resulta inconcuso que el partir de unas premisas como las descritas supone, en la mejor de las hipótesis, elevar a la categoría de principio legal la presunción de un incorrecto ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas sobre el «régimen local»...

El Tribunal ha mantenido dos líneas jurisprudenciales, una primera sobre la función constitucional de la LRBL y otra donde esta doctrina se ha revisado (STC 11/199 y 159/2001) hasta su abandono en la STC 240/2006 para invocarla en sentencias posteriores.

Esta larga introducción se justifica para llamar la atención sobre el giro copernicano que pretende introducir el Proyecto de Ley en la configuración legal de la autonomía local. La LRBR no garantizaría solo un mínimo de autonomía a municipios y provincias sino que, en algunas materias (sanidad y servicios sociales) establece un máximo con el fin de no limitar la regulación a un suelo sino también a un techo. Con idéntico fin prescribe principios en la asignación de competencias y en la prestación de servicios más cercanos al techo que al suelo.

## 1.6. La relación normativa entre legislación básica y estatutos de autonomía

El tema remite a la relación entre los estatutos de autonomía y la legislación básica. Quizás el motivo fundamental para las reformas estatutarias fuera el de evitar que el Estado, a través de normativa básica exhaustiva, pormenorizara la regulación de materias sobre las que los estatutos reservaban un ámbito propio a las comunidades autónomas. Con razón las comunidades autónomas denunciaron el vaciamiento de sus competencias cuando el Estado recurría a títulos transversales o precisaba mediante reglamentos el contenido básico. La dificultad de impugnar los excesos estatales

encontró un obstáculo en una lectura favorable de la jurisprudencia constitucional, que entendió lo básico como una prerrogativa política, con el solo límite jurídico de no desnaturalizar o volver irreconocibles las competencias autonómicas. Ante estas anomalías se entendió un procedimiento adecuado, que no pasara por la reforma constitucional, la reforma de los estatutos haciendo valer su función de complemento constitucional fundamentado en su carácter paccionado y *supra partes* donde Estado y Comunidades Autónomas concretan los compromisos apócrifos del poder constituyente con el fin de preservar las competencias autonómicas una vez precisadas funciones y especificadas materias.

En la STC 31/2010 el Tribunal no avaló esta tesis, desautorizando la prevalencia aplicativa de los estatutos sobre las bases estatales y, formulando una sentencia interpretativa, remitió al caso concreto advirtiendo que las bases estatales no quedaban condicionadas en su aplicación a las previsiones estatutarias. Las elaboraciones doctrinales que habían sostenido el juego validez-aplicación para enmarcar la relación normativa entre estatutos y bases, no son asumidas por el Tribunal, de tal forma que, una vez promulgada, la legislación básica se aplica con igual intensidad en todas las Comunidades Autónomas cualquiera que fuera el alcance dado al principio dispositivo en la reforma del estatuto. No habría, pues, validez genérica de las bases pero aplicación variable.

Interpretado el Proyecto a la luz de los criterios sentados en la STC 31/2010 no nos encontramos ante la pretensión de excepcionar la aplicación de las bases estatales sobre régimen local en determinada Comunidad Autónoma en función de la regulación estatutaria de la competencia autonómica sobre la misma materia; estamos ante una cuestión más elemental: si las bases estatales disminuyen el núcleo esencial de la autonomía municipal, suprimiendo algunas de las materias donde Estado y Comunidades Autónomas debían asignar competencias o, al menos, garantizar un derecho de intervención municipal, ha de entenderse inaplicables preceptos estatutarios más generosos en el reconocimiento de las competencias municipales.

Los puntos a considerar en la controversia serían los siguientes:

1. Ninguna objeción ha señalado el Tribunal Constitucional a que los estatutos contengan artículos sobre autonomía local, singularmente sobre competencias municipales en materias de titularidad autonómica. Las implicaciones jurídicas de elevar a rango estatutario disposiciones que, en principio, se entenderían mejor ubicadas en la legislación ordinaria, en nada afecta al tema debatido; el legislador estatutario decide conferir rigidez protegiendo a los municipios y limitando la libre disposición del legislador sectorial. Se trata de una relación

intraordinamental que en nada repercute sobre la relación entre bases estatales y estatutos de autonomía. En puridad, los preceptos estatutarios no limitan las bases estatales sino que condicionan a los legisladores sectoriales autonómicos.

2. Evidentemente la regulación estatutaria no impediría que en un momento posterior el legislador básico aumentara el núcleo esencial, siempre, claro está, que no menoscabara la legislación autonómica; pero, sin rebasar los umbrales de lo básico, un incremento de las materias, coincidentes o no con las previstas en los estatutos, vinculan al legislador autonómico.
3. Teniendo en cuenta que las competencias reconocidas a las entidades locales en los estatutos lo son sobre materias de exclusiva competencia de la comunidad, la finalidad es profundizar la garantía de la autonomía local.
4. El problema de relación internormativa entre bases y estatutos tiene lugar cuando las bases amplían su contenido aumentando el núcleo esencial de la autonomía municipal, pero desaparece si lo recortan, el legislador autonómico se halla ante un mínimo pero no ante un máximo.

Volviendo a la regulación que de los servicios personales hace el Anteproyecto como competencia propia de los municipios, pocas dudas quedan, a estas alturas, sobre las que el legislador básico no haya fijado mínimos, enumerado materias o establecido directrices de asignación de competencias; directamente ha asignado competencias a los municipios en una materia de exclusiva competencia autonómica y, en contrapunto, veda al legislador autonómico la posibilidad de asignar competencias propias a los municipios; eso sí, como se recordaba antes, le sugiere la delegación, como si el legislador autonómico estuviera condicionado para la delegación de competencias en los municipios por la autorización del legislador básico. El Proyecto se coloca en contra de los criterios acuñados en la jurisprudencia constitucional. Valga, como referencia modélica, la STC 214/89:

... el sistema arbitrado por el párrafo 1º del art. 2 de la LRBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no

dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esta concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1; 25.2; 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido.

A quien corresponde precisar es al legislador autonómico; el legislador básico, en el tema de competencias municipales, no puede adoptar el título de legislador sectorial y, directamente, atribuir competencias a los municipios en materias de titularidad autonómica, como es el caso de la asistencia social. De operar así, en el binomio acuñado por el Tribunal Constitucional, el Estado en sentido estricto estaría convirtiéndose en Estado en sentido amplio y cruzando, de esta manera, el umbral del poder constituyente o quizás, mejor calificado el movimiento, fraudulentamente estaría adoptando el lugar del legislador de armonización eludiendo el procedimiento exigido por el artículo 150.3 CE.

La novedad («innovación») del Anteproyecto radica en haber invertido los términos: el Estado garantiza que el mínimo reconocido como núcleo esencial a los municipios no será aumentado por las Comunidades Autónomas.

#### 1.6.1. El desacierto en el dictamen del Consejo de Estado sobre este punto

La lectura de las Observaciones particulares dedicadas a las disposiciones transitorias octava y undécima causan asombro porque el Consejo avala jurídicamente el contenido armonizador del Anteproyecto.

El dictamen vincula la rebaja del núcleo garantizado con protección constitucional al correlativo traspaso a las Comunidades Autónomas de las competencias hasta ese momento de titularidad municipal en salud, educación y servicios sociales. Frente a las críticas que denuncian la inconstitucionalidad de esta medida, el Consejo invoca la doble dimensión del legislador estatal, fundamentada en la vinculación de los artículos 137 y 149.1.18, para determinar las competencias municipales en los términos recogidos en el artículo 25.2, entendido el elenco de competencias como un derecho de configuración legal, más o menos amplio y con el límite de no volver irreconocible la institución municipal. A partir de un razonamiento convencional...

Si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las comunidades autónomas las que, en su caso, deben ajustar su

esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal.

... el Consejo equipara ampliación o disminución como si, indistintamente, surtiera los mismos efectos en la legislación autonómica. Si el Estado rebaja el mínimo, suprimiendo una materia, aumenta la disponibilidad del legislador autonómico para asignarlo o no a los municipios, y si el legislador estatal incrementa el número de materias, deberá la Comunidad Autónoma atribuir competencias o, al menos, salvaguardar algún tipo de participación en el procedimiento para el ejercicio de la competencia por el legislador sectorial. En ningún caso queda el legislador autonómico privado de la posibilidad de atribuir competencias a los municipios ante la reducción operada por el legislador básico al regular el núcleo esencial de la autonomía municipal en el tema de las competencias. De ahí la gravedad de la conclusión cuando considera congruente con la nueva regulación, en materia de servicios sociales, las consecuencias previstas en la disposición transitoria undécima:

En definitiva, lo que el artículo 25.2 de la LRBRL hace es delimitar los ámbitos a los que pueden extenderse las competencias municipales, que es precisamente lo que al legislador estatal corresponde, estableciéndose en las disposiciones transitorias novena y undécima (primera y segunda en el Proyecto) del Anteproyecto las consecuencias que en materia de sanidad, educación y servicios sociales han de derivarse de tal delimitación.

Es verdad que las bases delimitan los ámbitos de eventuales competencias municipales, pero con carácter mínimo, sin que las Comunidades Autónomas no puedan superarlo. Si recordamos el tenor literal de la disposición transitoria segunda, se entiende la siguiente afirmación contenida en el dictamen:

El hecho de que ello interfiera con la regulación autonómica vigente no permite concluir que exista en este caso una vulneración de las competencias autonómicas.

Pero donde el desacierto del Consejo se revela más claramente es en el supuesto impacto de aceptar que las reformas estatutarias vinculan al legislador básico:

Afirmar lo contrario llevaría a sostener que, promulgados los Estatutos de Autonomía o aprobadas en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen las correspondientes normas de delimitación de competencias, el marco competencial resultante de tal operación de con-

creción devendría indisponible para el legislador estatal, que no podría en ningún caso alterar el alcance dado a la autonomía local, en su vertiente de reconocimiento de competencias, lo que no resulta conforme con la interpretación que de la competencia del estado en materia local ha efectuado el Tribunal Constitucional.

Lo hemos analizado más arriba. Las reformas estatutarias, aunque pensadas para contener la desmesura de las bases, según la STC 31/2010, no impiden que el Estado defina su amplitud sin quedar condicionado por los nuevos parámetros estatutarios; ahora bien esa interpretación no autoriza a inferir que el legislador básico pueda delimitar en positivo las competencias autonómicas.

Curiosamente el dictamen considera resuelta la controversia jurídica con esa inconsistente argumentación y hace notar que, no obstante la corrección constitucional del Anteproyecto, pueden frustrarse los objetivos perseguidos con la reforma, ya que el artículo 25.2 no agota las competencias municipales. Cabría la oportunidad de competencias impropias, en el caso de cumplir los requisitos exigidos en el apartado 4 del artículo 7, aunque esta salida parece descartada ante el traslado forzoso de la competencia municipal a la Comunidad Autónoma, según la disposición transitoria segunda, de tal forma que, a pesar de la eficiencia en la prestación municipal, deberían pasar a disposición autonómica los medios personales y materiales. También sería posible la delegación conforme al artículo 27.

En el caso de los servicios personales, la modificación de las bases en nada afectaría a las competencias que la Comunidad Autónoma decidiera atribuir a los municipios. El Estatuto de Autonomía garantiza en el artículo 84.2 c) a los gobiernos locales de Cataluña las competencias propias sobre ordenación y prestación de servicios básicos a la comunidad en los términos que determinen las leyes. Por su parte, el artículo 31 de la Ley de Servicios Sociales de Cataluña de 2007, de 11 de octubre, atribuye a los municipios un repertorio de competencias en desarrollo de las previsiones estatutarias.

## 1.7. Conclusiones

El cumplimiento de un coste estándar en la provisión de servicios obligatorios degradaba los municipios a instancias desconcentradas del Estado, meras unidades de administración periférica estatal, privadas de las facultades propias de la autonomía política sobre gobierno y administración. El coste efectivo atenúa unos efectos tan corrosivos pero limita la autonomía municipal en la medida que la prestación de ser-

vicios a coste efectivo mayor que la provincia implica la provisión provincial, al tiempo que los municipios de menos de veinte mil habitantes, para recuperar la competencia en la prestación de determinados servicios, deben demostrar que lo harán a coste efectivo menor que la provincia.

La regulación de las competencias provinciales en el Proyecto incurre en una contradicción insalvable: simultáneamente se atribuye a la misma entidad local competencia para asistir a municipios con baja capacidad de gestión y, por la misma causa, baja capacidad de gestión municipal, se le atribuye, suplantando a los municipios, la directa prestación del servicio.

El Proyecto presenta un doble motivo para ser calificado de inconstitucional: en primer lugar, el menoscabo de la autonomía municipal al despojar casi al noventa por ciento de los municipios la prestación de la casi totalidad de sus servicios mínimos, vaciando de contenido la garantía constitucional de los artículos 137 y 140 CE. Por otra parte, el coste efectivo somete las competencias municipales a una situación de precariedad y provisionalidad incompatible con la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos. En segundo lugar, por su contenido armonizador.

El legislador estatal pretende imponer al legislador autonómico un ejercicio determinado en competencias de su exclusiva titularidad. Por ejemplo, en la materia de servicios sociales, veda al legislador sectorial autonómico la atribución de competencias propias a los municipios, limitando el margen a la posibilidad de delegación. Con el solo título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, el Estado no puede delimitar en positivo las competencias autonómicas en materia de asistencia social. Debería seguir el procedimiento del artículo 150.3.

El Proyecto imprime un giro copernicano a la concepción de las bases sobre régimen local: de mínimos que el legislador autonómico debe observar a máximos que no puede ampliar. El Estado garante de la autonomía local frente a las Comunidades Autónomas se vuelve guardián de la estabilidad y sostenibilidad y les prohíbe ahora la atribución de determinadas competencias a los municipios.

## 2. El nuevo sistema de competencias de los entes locales: redefiniendo las relaciones intergubernamentales

### Las Diputaciones Provinciales en el proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración local

Mayte Salvador Crespo

Dpto. de Derecho Constitucional, Universidad de Jaén

#### **2.1. Sobre el Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración local**

El inicio del curso político y parlamentario promete ser interesante por lo que al mundo local se refiere. El pasado 26 de junio de 2013 el Consejo de Estado aprobó un dictamen solicitado por el Gobierno sobre el Anteproyecto de ley de Racionalidad y Sostenibilidad presupuestaria con críticas de gran calado a la iniciativa legislativa del Gobierno. Un mes más tarde, el 26 de julio, el Consejo de Ministros lo aprobaba tras una profunda revisión y modificación del Anteproyecto con el objeto de adaptarlo y hacerlo compatible y coherente con las recomendaciones del órgano consultivo. El acuerdo adoptado por la mesa del Congreso de los Diputados para comenzar con su tramitación parlamentaria se hizo público en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 6 de septiembre. El plazo para la presentación de enmiendas ante la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas al Proyecto finalizó el 15 de octubre de 2013. El resultado ha sido que el pasado día 17 de octubre el Congreso de los Diputados rechazaba las peticiones de devolución al Gobierno del Proyecto de Ley<sup>1</sup>. Así las cosas,

---

1 La enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos parlamentarios socialista; de IU; ICV-EUiA; CHA; CiU; UPyD y varias formaciones del Grupo Mixto: Amaiur; BNG, ERC, Compromís, y Geroa Bai se rechazaron con 136 votos a favor, 178 en contra y una abstención. Su avocación a Pleno se rechazó también por 140 votos a favor, 174 en contra y una abstención, por lo que una vez aprobado por la Comisión se remitirá directamente al Senado.

el Proyecto de Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha comenzado su tramitación en el Congreso y en él se concretan las reformas que en el ámbito de la Administración local quiere impulsar el Gobierno de España en el marco del Programa de Estabilidad 2012-2015 y el Programa Nacional de reformas 2013, ambos adoptados en Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012<sup>2</sup>.

### 2.1.1. Lo que persigue el Gobierno

El Gobierno no esconde que el eje fundamental sobre el que pivotará el régimen local durante los próximos años pasa a ser la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Haciendas locales. La aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, imponía ya reformas y adaptaciones imperativas tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración local, para la adecuada aplicación de los principios nucleares de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los servicios públicos. El proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de Administración local (en adelante PLRSAL) obedece por tanto a esta necesidad de racionalización organizativa pública derivada de los principios y objetivos de contención y reducción del déficit público y el reequilibrio institucional en los sistemas de endeudamiento público tal y como se recoge en su Exposición de Motivos.

Con tal premisa, el nuevo PLRSAL acomete una profunda revisión del conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico de la Administración local con cuatro objetivos básicos: (i) clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con otras Administraciones Públicas a fin de lograr el cumplimiento del principio «una Administración, una competencia»; (ii) racionalizar la estructura de la Administración local conforme a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; (iii) garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y (iv) favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Para el cumplimiento de tales objetivos, se lleva a cabo una importante reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, tanto en lo que se refiere al número de preceptos a los que se da nueva redacción como a los nuevos preceptos introducidos. El Proyecto de Ley también modifica, aunque en menor medida, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobada por el Real Decreto Legislativo

---

2 El Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (121/000058), elaborado por la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas ha sido publicado en BOCCG. Congreso de los Diputados, núm. A-58-1 de 06/09/2013.

2/2004, de 5 de marzo, e incidentalmente, el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, así como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Por último, el Proyecto de Ley introduce una nueva Disposición Adicional (la 20ª) en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se introduce una nueva regulación del régimen jurídico de los consorcios.

El proyecto de Ley cuenta además con quince Disposiciones Adicionales, diez Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria Única y cinco Disposiciones Finales que hacen referencia, entre otros aspectos, a los títulos competenciales y a su inmediata entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### 2.1.2. Los avatares del Proyecto de Ley y sus posibles causas

La escueta regulación constitucional sobre el régimen local (arts. 140 a 142 CE) ha permitido al legislador bastante libertad para configurar el modelo de Administración local, modelo que finalmente se plasmó en la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta ley, con casi treinta años de vigencia y con más de una veintena de modificaciones de su texto original en su haber, en principio no debería haber encontrado muchos obstáculos para someterse a una reforma en profundidad. Sin embargo, no ha sido así como han discurrido los acontecimientos.

Por este motivo, la noticia de este otoño de 2013 en el ámbito local no solo ha sido la presentación del PLRSAL en sede parlamentaria, el verdadero dato a tener en cuenta está siendo que por fin haya un Proyecto de Ley puesto que, han sido tantas las versiones que han circulado del mismo, que parece casi irreal que después de más de una decena de borradores, por fin una versión haya llegado al Congreso<sup>3</sup>.

La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración local anuncia una reforma en profundidad del régimen local que se circunscribe principalmente al ámbito competencial, al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y a favorecer la actividad económica local con medidas liberalizadoras. Pero a su vez, y de forma paradójica, el proyecto de ley

---

3 Sin pretensión de exhaustividad puesto que los borradores que han ido circulando de estos anteproyectos han sido muchos y no siempre «oficiales», pueden mencionarse los siguientes: Anteproyecto de 25 de mayo de 2012, 13 de julio, 18 de octubre, 14 noviembre, 22 de diciembre de 2012, 10 de enero, 4 y 18 de febrero de 2013, 21 y 24 de mayo de 2013 y 22 de julio de 2013).

presentado por el Gobierno en sede parlamentaria no se acompaña de ninguna medida que mejore, vía ingresos o transferencias, la situación de las Haciendas locales. El PLRSAL incorpora modificaciones sustanciales en las competencias locales, pero no las acompaña de la consiguiente reforma de la Ley de Haciendas locales con el fin de adecuar su financiación a las responsabilidades que les encomienda.

Se trata por tanto de una reforma que desde el inicio ha empezado con el pie cambiado. Siendo tan esperada y demandada desde los ámbitos tanto políticos como jurídicos, cuando por fin llega, lejos de ser consensuada y aclamada, se ha encontrado con un rechazo frontal por parte de los partidos de la oposición política, por parte de las Comunidades Autónomas —incluidas en algunos casos las del mismo partido de gobierno—, por los pequeños y grandes municipios, por las federaciones de municipios y por el personal al servicio de la Administración local. Incluso el Consejo de Estado, órgano constitucional que asesora al Gobierno, ha sido especialmente crítico con el Anteproyecto de Ley que le fue presentado por el ejecutivo en el mes de junio para su valoración<sup>4</sup>.

En cuanto a la técnica legislativa, como ya se ha apuntado, el PLRSAL ha conocido más de una decena de borradores, número que podría ser una expresión sintomática de la complejidad del tema que se aborda, al tratarse de uno de los pilares de la organización territorial e institucional del Estado, pero que ha demostrado ser más bien la expresión de la improvisación con la que se ha gestado todo el proyecto y que tiene su reflejo en los errores técnicos que se detectan en el PLRSAL y en las incertidumbres que se detectan en su proceso de ejecución. Algunas causas explicativas que se han apuntado desde diferentes ámbitos coinciden en señalar las siguientes:

1. La búsqueda urgente de propuestas para hacer frente a las exigencias de estabilidad presupuestaria colocó sobre la mesa del Ejecutivo, acompañado de un fuerte impacto mediático tres temas de la máxima importancia: la reducción del número de municipios; la supresión de determinados escalones intermedios de los gobiernos locales a imagen y semejanza de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno, y la racionalización y simplificación de las competencias atribuibles y asumibles por los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, la sucesión de medidas introducidas en los anteproyectos de reforma, en una especie de experimento prueba-error y con el objetivo prioritario de hacer frente a la

---

4 VELASCO CABALLERO, F., *Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid <[http://www.idluam.org/images/files/boletines/BOLETIN\\_46\\_index\\_archivos/Page426.htm](http://www.idluam.org/images/files/boletines/BOLETIN_46_index_archivos/Page426.htm)>.

crisis económica y de justificar los compromisos políticos adquiridos con Bruselas de reformas estructurales en el ámbito de nuestras administraciones públicas ha llevado a que la reforma haya suscitado una clara y contundente división de opiniones. La ausencia de hoja de ruta y de un mínimo consenso político a la hora de acometerla se ha manifestado en la aportación de soluciones distintas y en ocasiones radicalmente opuestas para unos mismos problemas<sup>5</sup>.

2. El error de origen parece estar en la vinculación que se ha producido desde el principio de este proceso entre reforma y economía. Decisiones sobre un tema tan transcendental como arquitectura institucional y competencial de las entidades locales de nuestro país no deberían haber tenido como eje vertebrador los criterios de sostenibilidad presupuestaria y la crisis económica, porque eso ha llevado a olvidar, o dejar de lado, otros criterios básicos de primera importancia como la función de cohesión territorial y social que cumplen los gobiernos locales y su dimensión política como gobierno más próximo a los ciudadanos, elegidos democráticamente y dotados de autonomía.
3. La racionalidad jurídica del PLRSAL también queda en entredicho porque no respeta la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y hace suya la discutible doctrina constitucional que ha venido modificando la posición normativa de los estatutos de autonomía en beneficio de la legislación básica estatal de aplicación uniforme e igual para todo el territorio<sup>6</sup>. La aprobación de una nueva generación de estatutos de autonomía a partir de 2006 ha implicado el desarrollo de un nuevo marco normativo en materia de régimen local en cada territorio. En particular los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón apostaron por una *segunda descentralización* en un sentido más municipalista, aumentando sus competencias autonómicas sobre régimen local sobre la distinción de dos grupos de materias dentro del régimen local: las competencias exclusivas y las competencias compartidas con el Esta-

---

5 Vid. «Una primera lectura del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. La reforma de nuestro régimen local», en *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 10 de agosto de 2012; «Reflexiones sobre la pretendida reforma del Régimen Local», en *Diario de Derecho Municipal*, Iustel 21 de junio de 2013. Estudio realizado por encargo del Círculo Cívico de Opinión y que fue objeto de debate a efectos de la preparación de la «Posición del Círculo acerca de la Reforma del Régimen Local», 2013; JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Diez puntos críticos de la Reforma Local» <[http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=396%3Adiez-puntos-criticos-de-la-reforma-local&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es](http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=396%3Adiez-puntos-criticos-de-la-reforma-local&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es)>.

6 Vid. STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y las SSTC 10/2013 y 143/2013 sobre preceptos de la LRBRL modificados en 2003.

do. El PLRSAL desapodera a las Comunidades Autónomas del ejercicio de su propia autonomía sobre ámbitos competenciales que le corresponden y que no pueden atribuir a sus propios municipios (aunque sí a las provincias), porque las competencias de estos vienen tasadas por la legislación básica. El PLRSAL erosiona de este modo la autonomía local al no respetar las competencias municipales ni de las Comunidades Autónomas, así como prestar poca atención a las realidades históricas reconocidas en los respectivos estatutos de autonomía y pone en peligro los principios de proximidad y equidad en la prestación de los servicios públicos.

4. Otra causa explicativa de este caos legislativo puede encontrarse, como señala el profesor Velasco<sup>7</sup>, en la inexistencia en la Administración del Estado de un órgano administrativo que pueda proyectar conocimiento experto sobre el régimen local. La inserción del Ministerio de Administraciones Públicas en el actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha primado la dimensión económica sobre la perspectiva constitucional, jurídica y política de gobiernos locales tal y como se manifiesta en el PLRSAL.
5. El punto de inflexión en todo este proceso ha sido el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013. El dictamen ha puesto negro sobre blanco y ha dado oficialidad a las duras críticas que desde muchos sectores ya venían circulando sobre las deficiencias técnicas y jurídicas del proyecto. Hasta llegar

---

7 No existe en el organigrama ministerial actual de nuestro país un Ministerio de Administraciones Públicas. Si indagamos un poco en la historia de los Ministerios de Administraciones Públicas en nuestra historia encontramos que «el Ministerio de Administraciones Públicas ha existido con entidad propia en España entre 1979 y 2011. Tradicionalmente ha sido el encargado de la preparación y ejecución de la política del Gobierno en materia de relaciones y cooperación con las Comunidades Autónomas y con las entidades que integran la Administración local. También se encargaba, durante la mayor parte de su historia, de la Función Pública y de la coordinación de la Administración General del Estado en todo el territorio nacional y de la función pública, que volvió a depender de este Ministerio tras la remodelación del Gobierno de octubre de 2010. Desde abril de 2009 hasta esa fecha dependieron del Ministerio de la Presidencia. Desde el 22 de diciembre de 2011 quedó integrado en el Ministerio de Hacienda, que pasó a llamarse Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas». Historia de los ministerios de Administraciones Públicas de España (2013, 8 de marzo). Wikipedia, La enciclopedia libre. Fecha de consulta 24 de octubre de 2013 <[http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Historia\\_de\\_los\\_ministerios\\_de\\_Administraciones\\_P%C3%BAblicas\\_de\\_Espa%C3%B1a&oldid=64440478](http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Historia_de_los_ministerios_de_Administraciones_P%C3%BAblicas_de_Espa%C3%B1a&oldid=64440478)>.

El actual Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tampoco cuenta con una Dirección General específica que pueda darle visibilidad política a una perspectiva no presupuestaria del régimen local, porque a día de hoy el órgano específico sobre régimen local es la Subdirección General de Administración Local. Vid. VELASCO CABALLERO, F., «Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley...», *op. cit.*

al órgano consultivo, el anteproyecto había parecido blindarse a toda opinión externa sobre los importantes ajustes institucionales que se contienen en el mismo con el objetivo de contener el déficit público y garantizar la sostenibilidad financiera<sup>8</sup>.

## **2.2. Las Diputaciones Provinciales en el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**

Las principales novedades que introduce el nuevo Proyecto de Ley en la Ley 7/1985, de 2 de abril (en adelante, LBRL) son resumidamente las siguientes: la redefinición de las competencias de los municipios; reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes; límites a la utilización de los consorcios y redimensionamiento del sector público local y un mayor control y supervisión financiera sobre los municipios y los entes locales. En este estudio se incidirá de manera particular en las reformas que atañen a las Diputaciones Provinciales puesto que ya hay otros trabajos en esta mesa que versan sobre los demás aspectos señalados.

### **2.2.1. Las competencias provinciales**

En el marco de racionalización de la estructura organizativa de la Administración local y de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero, una de las propuestas principales del Proyecto de Ley es reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos insulares o entidades equivalentes, tanto en el ámbito competencial como en el de gestión, y así se declara expresamente en su Exposición de Motivos.

A este respecto la principal novedad es la redacción que se le da al artículo 36, que incluye nuevas competencias propiamente materiales para la provincia y redefine otras ya tradicionalmente desempeñadas por estas instituciones:

- I. Fomento y coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios en su respectivo ámbito territorial.

---

<sup>8</sup> Salvo que se trate de información que no ha trascendido, el proyecto en sus múltiples versiones no ha sido elaborado sobre la base de grupos de reflexión de expertos, operadores jurídicos o doctrina científica, y lo que es más preocupante, ante el revuelo levantado con el mismo entre todos los sectores afectados, la respuesta ha sido una implacable ausencia de concesiones, demostrando una notable falta de empatía por parte del Gobierno con respecto a las observaciones y críticas vertidas en torno a la reforma.

- II. El ejercicio de las funciones de coordinación en los casos en los que, por incumplimiento del objetivo de deuda pública o de la regla del gasto, las entidades locales estén obligadas a elaborar un plan económico-financiero (en los términos y con el alcance previsto en el nuevo art. 116 bis).
- III. La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria en período voluntario y ejecutivo, y de prestación de servicios de apoyo a la gestión financiera, así como la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- IV. El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia.

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 en su respectivo ámbito territorial, es una de las nuevas atribuciones otorgadas a las Diputaciones respecto de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, que constituyen más del 95 % de los existentes en nuestro país.

Entre los servicios municipales que deben prestarse obligatoriamente por los municipios, el art. 26 de la LRBRL mantiene el listado de servicios existentes en la ley básica con anterioridad a este proyecto, con la salvedad del control de alimentos y bebidas. Pero lo más novedoso que se incluyó en los anteproyectos —desde sus primeras versiones hasta la versión de 24 de mayo de 2013—, era la forma de garantizar la prestación de estos servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes a partir de la discutida, y ya suprimida fórmula, de establecer por Real Decreto un *coste estándar* de los servicios municipales. Conforme a este criterio, si tras la oportuna evaluación no se alcanzaba el coste estándar fijado, se transfería a la Diputación Provincial o entidad equivalente su prestación, suprimiéndose la posibilidad de dispensa prevista en el art. 26.2 de la LRBRL<sup>9</sup>.

Esta fórmula, así como otros aspectos del anteproyecto, fueron cuestionados y puestos en entredicho por el Consejo Consultivo en su dictamen, tanto por su deficiente configuración técnica, como por sus dificultades de implementación. Así, por ejemplo, el órgano consultivo puso de manifiesto como el Proyecto de Ley en su nuevo diseño institucional de la Administración local obvia la naturaleza representativa indirecta de

---

9 Sobre las dificultades que entraña este mecanismo puede consultarse el trabajo «Una primera lectura del anteproyecto...», *op. cit.*

segundo grado de las Diputaciones Provinciales para situarlas en una posición preferente con respecto a los municipios que sí cuentan con una legitimación democrática directa. Señala también las dificultades que pueden surgir en las relaciones intergubernamentales y, particularmente entre provincia y municipios, cuando las Diputaciones, que hasta la fecha han desempeñado competencias funcionales en relación directa con sus funciones de asistencia y coordinación a los municipios, asuman la titularidad de competencias materiales y sustantivas. No menos importante es la observación del órgano consultivo sobre el hecho de que en todo el proceso diseñado de traslado de competencias se obvие la situación de estabilidad presupuestaria de las propias Diputaciones Provinciales llamadas a asumir las competencias municipales o, de algún precepto, con indicaciones precisas sobre la forma de proceder en el caso de que quien incumpliera el coste estándar fuera la propia Diputación y no solo los municipios<sup>10</sup>.

Conforme a estas observaciones del Consejo de Estado, en la versión final del PLRSAL se elimina la noción de «coste estándar» y se prescinde también de la asunción directa por parte de las Diputaciones Provinciales de la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes. La principal novedad para los municipios contemplados en este tramo de población reside en que la Diputación o «entidades equivalentes» y de conformidad con los municipios afectados, será la encargada de proponer la forma de prestación de servicios municipales básicos como el de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos, servicios que son también los que más costes generan para los municipios. También la posibilidad de que la Diputación adopte fórmulas alternativas de gestión (a través de figuras como las mancomunidades o consorcios, entre otras) señalando, en estos casos, que corresponderá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas decidir sobre la fórmula más adecuada para la gestión de dichos servicios.

Es decir, se mantiene la competencia de la Diputación Provincial o entidad equivalente para coordinar los servicios contenidos en el art. 26.2 en los municipios de menos de 20.000 habitantes, pero el mecanismo que se arbitra difiere en algunos puntos del de versiones anteriores:

- a. La Diputación, para la efectiva coordinación en la prestación de los servicios, propondrá, de conformidad con los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la fórmula de prestación.

---

<sup>10</sup> El informe del Consejo de Estado en relación con este punto del Anteproyecto reza: «en relación con el coste estándar y los efectos derivados de su incumplimiento, no es una regulación precisa ni acabada y debe por ello ser revisada en su conjunto, a fin de que se presente más completa y dotada de mayor claridad y coherencia interna». *Vid.* pp. 29 y ss. del Dictamen del Consejo de Estado.

- b. La prestación podrá ser directa por la Diputación u optar por otras fórmulas de gestión compartida a través de figuras como las mancomunidades o los consorcios.
- c. El Ministerio tendrá que decidir qué fórmula de prestación es la más adecuada de entre las presentadas sobre la base de un criterio meramente economicista y de ahorro del gasto público.
- d. Será preceptivo un informe de la respectiva Comunidad Autónoma, si es ésta la administración que ejerce la tutela financiera.

Como puede verse, la ausencia de una hoja de ruta con respecto a la reforma local ha llevado a que en poco tiempo se pase de una fórmula en la que el incumplimiento del coste estándar en la prestación de determinados servicios municipales implicaba la transferencia automática a la Diputación Provincial, a un modelo en que será el Ministerio quien decida sobre la forma de prestación, si bien ahora se requiere la conformidad del municipio, y aquí está una de las claves con las que se pretende salvar el precepto<sup>11</sup>. Esta solución, aunque permite que el municipio que así lo quiera pueda mantener sus competencias, asumiendo en su caso las consecuencias derivadas de un incumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, presenta a nuestro parecer dudas de inconstitucionalidad en la medida en la que está atribuyendo a un Ministerio facultades que a priori no le pertenecen y degrada la autonomía municipal a mínimos preocupantes<sup>12</sup>.

Precisamente, la afectación que tales previsiones ocasionan en la autonomía municipal es una de las cuestiones más preocupantes que plantea la ley en su conjunto. El municipio solo podrá asumir la prestación y coordinación de sus servicios cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el municipio puede prestar dichos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación o entidad equivalente. El cálculo de este coste efectivo se

---

11 Vid. FLORES DOMÍNGUEZ, L. E., «El proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». Novedades de la versión definitivamente aprobada (primera parte), en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel.

12 La reforma así planteada reduce la posición del gobernante municipal a la de un mero ejecutor de las decisiones de otra instancia que no solo determina qué sino también cómo ejercitar su ámbito de interés. No garantiza a los municipios el ejercicio de unas verdaderas competencias, porque si fuera así deberían poder traducirse en autonomía política de los alcaldes para poder decidir entre diferentes alternativas posibles aquella que mejor contribuya a la satisfacción de los intereses de su municipio, dejando al pueblo soberano la valoración de tal gestión en las elecciones.

tiene que hacer por todas las entidades locales antes del 1 de noviembre de cada año, teniendo en cuenta los costes reales directos e indirectos de los mismos y aplicando los criterios de cálculo que desarrollará el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al cual se remitirán para su publicación. El seguimiento de estos costes efectivos corresponde a la provincia, que tendrá que velar por que no sean superiores a los servicios prestados o coordinados por ella misma, en cuyo caso ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente.

En relación con esta última competencia, cabe traer a colación la incorporación de un nuevo precepto, el artículo 116 ter, Coste efectivo de los servicios <sup>13</sup>, en el que se impone a todas las entidades locales la obligación de calcular, antes del día 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes correspondiente al ejercicio inmediato anterior, que deberá ser comunicado al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El contenido de los costes efectivos de los servicios prestados por cada municipio también será tomado en consideración por la Diputación Provincial según se hace constar en la nueva redacción dada al artículo 37.2 de la LBRL, en la aprobación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal a la hora de proponer fórmulas de prestación unificada o supramunicipal.

Finalmente, el PLRSAL también atribuye un papel destacado a las Diputaciones Provinciales en los procesos de fusión de municipios, importante novedad organizativa que se contempla y regula en un extenso nuevo apartado (4º) del artículo 13 que regulariza la creación y supresión de municipios. El mencionado precepto contempla la posibilidad de que varios municipios, colindantes dentro de la misma provincia, acuerden su fusión, mediante la celebración del oportuno convenio. Aunque la regulación del procedimiento se remite a lo que establezca la normativa autonómica, el precepto

---

13 Todas las entidades locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por orden del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

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

fija algunas pautas básicas: el municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del acuerdo, pero podrá beneficiarse de determinadas ventajas financieras (ejemplos: (i) incremento en un 0,10 % del coeficiente de ponderación aplicable conforme a la Ley de Haciendas Locales); (ii) quedar dispensado de prestar nuevos servicios mínimos que pudieran corresponderle por aumento poblacional; (iii) preferencia durante cinco años en la asignación de planes de cooperación local o de obtención de subvenciones, convenios, etc.). La regulación del precepto es tan detallada y extensa que aunque se trata de una competencia asignada a las Comunidades Autónomas por parte tanto de los estatutos de autonomía, como por parte de la propia Ley de Bases, parece difícil que realmente el legislador autonómico pueda actuar sobre la planta municipal<sup>14</sup>.

### 2.2.2. ¿Fortalece realmente el PLRSAL a las Diputaciones Provinciales?

Desde nuestro punto de vista la nueva redacción que se le da al art. 36 confirma la intencionalidad del proyecto de fortalecer competencialmente a las Diputaciones Provinciales, si bien tras los sucesivos cambios operados en los anteproyectos, ese anunciado papel nuclear de las provincias se ha ido desdibujando, reduciéndose a la coordinación de la prestación de algunos servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes. De este modo, conforme al nuevo PLRSAL y, en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes, las Diputaciones adquieren competencias en materias como la gestión tributaria, administración electrónica, contratación administrativa, selección y formación de personal. Lo que no queda muy claro, como ya se apuntaba, es si tales competencias se ejercerán a petición del municipio o de forma concurrente con este. En todo caso se trata de competencias que algunos casos las Diputaciones ya venían ejerciendo y que en otros tendrán que dotarse de la infraestructura tanto institucional como organizativa necesaria para poder hacerles frente en el corto plazo. Esta reestructuración plantea además la duda razonable de si con ella se está contribuyendo realmente a la contención del gasto público, que es el objetivo prioritario de la ley.

Por cuanto respecta a la sustitución del polémico coste estándar por el de coste efectivo de los servicios, es cierto que el coste efectivo no equipara sus consecuencias a las previstas para el coste estándar, pero de forma indirecta aparece como una dimensión

---

14 Sobre esta cuestión en particular pueden verse las interesantes reflexiones de JIMENEZ ASENSIO, R., Reforma Local: «(Pen) últimos ajustes». Análisis de urgencia de los cambios introducidos en el Proyecto de Ley», 5 de septiembre de 2013 <[http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=377%3Areforma-local-penultimos-ajustes-analisis-de-urgencia-de-los-cambios-introducidos-en-el-proyecto-de-ley&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es](http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=377%3Areforma-local-penultimos-ajustes-analisis-de-urgencia-de-los-cambios-introducidos-en-el-proyecto-de-ley&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es)>.

clave para la autonomía municipal. Conforme a la regulación propuesta, la provincia en municipios con población inferior a 20.000 habitantes coordinará la prestación de algunos servicios. Si el municipio quiere prestar tales servicios corresponderá a la Diputación acreditar, previa solicitud del municipio, que podrá prestarlos a un coste efectivo menor que ella misma. En consecuencia, si en las versiones anteriores la fijación del coste estándar era el criterio para la conservación o pérdida de las competencias municipales, en el PLRSAL, el coste efectivo se constituye como la condición necesaria para poder recuperar tales competencias por los municipios. Para las Diputaciones el cambio también ha sido significativo. El coste estándar les permitía ponderar la ventaja comparativa de la prestación de determinados servicios a escala provincial, mientras que ahora se les atribuye la competencia para prestarlos.

El sistema de relaciones entre el municipio y la provincia podría quedar seriamente afectado si la reforma sigue su curso en los términos actuales. En principio el traslado competencial de los municipios a las Diputaciones, en los casos y supuestos previstos en el PLRSAL, podría justificarse aludiendo a los arts. 137 y 141 de la Constitución, que conciben a la provincia como una «agrupación de municipios» y reconocen la «garantía institucional de la provincia». Pero el problema reside en la confusión que establece la ley entre las funciones de asistencia de las Diputaciones a los municipios y las funciones de suplencia, ya que se quiere utilizar un mismo criterio para la realización de dos funciones que en principio no solo no son compatibles, sino que son contradictorias. Tradicionalmente, una diferencia esencial entre municipios y provincias ha sido el carácter de su autonomía: autonomía funcional en el caso de las provincias y autonomía material en el de los municipios. El legislador básico hasta este momento no les ha reservado a las Diputaciones un ámbito competencial propio y distinto del municipal, sino que por el contrario les ha venido atribuyendo funciones relativas a ese mismo ámbito material para que sean las Diputaciones las que aseguren la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, contribuyendo igualmente a la coordinación de la Administración local con la Administración autonómica y estatal. Podría pensarse por tanto que constitucionalmente es viable que la ley traslade competencias de una entidad local constitucional como el municipio, a otra entidad constitucional y local como la provincia. Sin embargo, esto no es así. La provincia es agrupación de municipios, y eso impide que la autonomía provincial sea razón suficiente para reducir la autonomía municipal. Hasta ahora la concurrencia material entre municipios y provincias había llevado al legislador básico a poner ciertos límites competenciales a los entes intermedios, para evitar que se desnaturalicen las competencias de los municipios, y la jurisprudencia constitucional se ha ocupado de reconducir la autonomía constitucional de la provincia a su labor de asistencia a los municipios (STC 109/1998, FJ 2º).

La función verdaderamente característica de las provincias ha sido su carácter de asistencia y apoyo a los municipios de su territorio. Sin embargo, eso no impediría que constitucionalmente algunas competencias municipales puedan ser de titularidad provincial<sup>15</sup>. Pero aun en estos casos, además de que los traslados tienen que ser selectivos y ponderados, hacerse caso por caso y para cada competencia concreta, se exige también que se articulen partiendo del interés local en juego (municipal o supramunicipal) y partiendo de la centralidad del municipio en el sistema local definido en la Constitución (arts. 140 y 141.1CE)<sup>16</sup>.

Esto no ocurre en el PLSRAL, porque conforme al mismo, la asunción de competencias municipales por la provincia no se basa en la existencia de intereses supramunicipales prevalentes, sino que se sujeta a otros criterios, principalmente económicos, basados en la eficiencia en la prestación del servicio —el coste efectivo—, pero sin ponderar los intereses locales en juego ni respetar la centralidad y autonomía política del municipio.

Así las cosas, caben interrogantes y dudas razonables sobre el ahorro real que todo este proceso de modificación de la arquitectura institucional y competencial del gobierno local puede suponer. No olvidemos que se basa en un proceso que se hace depender de la «voluntariedad», porque sin el acuerdo del municipio no se pueden emprender estas actuaciones salvo las medidas traumáticas recogidas en el art. 116 bis. La cuantificación del ahorro solo será palpable en el caso de aquellos municipios que incumplan el objetivo de deuda pública o la regla del gasto y, que por tanto, estén obligados por Ley a elaborar un plan económico-financiero orientado a suprimir entidades locales menores, fomentar la fusión de municipios en su territorio, reducir su cartera de servicios y a la prestación conjunta de sus servicios mínimos obligatorios.

Se da así la paradoja de que la Diputación, que es la entidad a la que le corresponde ejercer las competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico-financiera, será también la que suplante a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones. Como señala el profesor Zafra, la ley incurre en una contradicción, porque si la provincia asiste correctamente a los Ayuntamientos para que su

---

15 CARBONERO, J. M., «La provincia de régimen común», en CARBONERO, J. M., *La intermunicipalidad en España*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, pp. 27 y ss.

16 «Sólo de esta forma la garantía constitucional de la autonomía provincial puede justificar una reducción competencial de los municipios. Esto exige que los posibles traslados de competencias municipales a las provincias sean necesariamente selectivos y ponderados. Esto es, sobre precisas materias y para concretas funciones dentro de cada materia». *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, pp. 56 y ss.

baja capacidad de gestión no los prive de competencias, difícilmente se explica que, por la misma razón, los suplante; es decir, si los suplanta es porque no los asistió adecuadamente. Esta regulación, a diferencia de lo que podría parecer, no va en la vía de refuerzo de la autonomía provincial, sino que más bien rememora y fortalece su papel como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado<sup>17</sup>.

### 2.3. Reflexiones finales

En el caso del PLRSAL, más que de conclusiones habría que hablar de dilemas, porque son muchos los interrogantes que plantea. La necesidad de acometer una reforma normativa e institucional del gobierno local en España para adaptarlo a las necesidades de las entidades locales del siglo XXI parece incuestionable y así se ha venido demandando por décadas desde los diferentes sectores implicados. Sin embargo, llama la atención que cuando por fin se acomete, se haga sin los mínimos consensos y con una absoluta falta de empatía hacia las partes afectadas. No es extraño por tanto que el proyecto de Ley haya acaparado un rechazo prácticamente unánime por la oposición política en su paso por el Congreso.

Tampoco resulta difícil comprender el impacto que los cambios que se proponen pueden llegar a producir en el gobierno local, especialmente en comunidades con un elevado número de municipios de baja población, en los cuales los procesos de fusión (inicialmente voluntarios pero potencialmente promovidos a través de los planes económico-financieros) y de concentración provincial, o comarcal, de competencias podrían generalizarse. Otra cosa es si ese impacto se ha analizado serenamente y, en particular, si resulta razonable desde la perspectiva del principio democrático segregar representantes y servicios municipales, atribuyendo su gestión a corporaciones de elección indirecta como las Diputaciones Provinciales.

Por otro lado, el proyecto que se analiza, después de la sucesión de tantos borradores provocada probablemente por la ausencia de contraste entre opiniones políticas y técnicas, no consigue ofrecer una radiografía clara del modelo de Administración local que se quiere conseguir. Los cambios operados en los diferentes anteproyectos no hacen sino abonar la duda sobre si el proyecto actual responde o no a un modelo concreto. Mientras que en el resto de Europa se está apostando por una reducción del número de municipios, por redefinir las funciones de las entidades supramunicipales

---

17 ZAFRA, M., «Esta reforma local empobrece la democracia», en *El País*, 1 de agosto de 2013 <[http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483\\_706040.html](http://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483_706040.html)>.

para suprimirlas y/o reducirlas, y por reforzar la autonomía local de los municipios, las previsiones del PLRSAL parecen ir en dirección opuesta. El número de municipios no se alterará de manera significativa pero sí tendrán menos competencias y menos autogobierno en contra de los postulados de la Carta Europea de Autonomía Local. El número de Diputaciones y entidades supramunicipales tampoco se verá modificado. Ahora tendrán más competencias pero no necesariamente una mayor autonomía provincial para su ejercicio. Lo que sí cambiará, sin duda, es el actual reparto de papeles entre las diferentes entidades locales, donde habrá un mayor protagonismo de Diputaciones Provinciales y, donde existan, de comarcas, que asumirán nuevos roles respecto de todos los municipios, grandes o pequeños, aunque su protagonismo pueda resultar especialmente intenso en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes.

También es discutible que realmente asistamos a una verdadera clarificación competencial y más que probable que el nuevo sistema tenga que someterse a un juicio de constitucionalidad. El alcance e intensidad que tiene que tener la legislación básica es un tema controvertido, y por tanto no queda muy claro cuál es el margen de regulación con el que cuentan los legisladores autonómicos en esta materia, más aún en aquellos casos como el de Andalucía, Aragón o Cataluña, en los que las regulaciones estatutarias de lo local se han detallado y regulado con más precisión.

La reforma del régimen local se enfrenta a una dicotomía de primera importancia; buscar la eficiencia en la gestión, con independencia de la entidad responsable, o la garantía de un autogobierno local, suficiente, aun a riesgo de consolidar pautas previsibles de insuficiencia e insostenibilidad presupuestaria. La solución no es sencilla, pero en todo caso parecería razonable que la sustitución de la cercanía (asumiendo en algunos casos disfunciones y problemas de gestión), por la eficiencia material y la suficiencia financiera tendría que poder combinarse con una participación más activa de las entidades afectadas, que deberían gozar de capacidad de decisión y autonomía sobre las decisiones a tomar en su territorio y no quedar a merced de una disposición legislativa superior, estatal o autonómica, puesto que aunque no tengan dinero o este sea insuficiente, siguen siendo la Administración más cercana al ciudadano y por tanto la más consciente de los servicios públicos y de las necesidades reales de su municipio.

Así las cosas, con el proyecto actual no parece fácil saber a quién debemos exigir responsabilidades por el incumplimiento o mala gestión en la prestación de los servicios públicos municipales. Las Diputaciones Provinciales actuales no están preparadas para llevar a cabo ese tipo de prestaciones de servicios públicos directos a los ciudadanos, y además la provincialización de servicios municipales plantea problemas nada desde-

ñables en el régimen jurídico del personal, bienes y recursos municipales. Las Diputaciones tendrán que replantear su fisonomía institucional y sus modelos organizativos si quieren prestar eficientemente tales funciones, algunas lo conseguirán pero otras no porque la realidad provincial en España tampoco es ni mucho menos homogénea.

Pero lo que parece evidente, y con ello concluyo, es que no se puede legislar con la oposición unánime de los llamados a aplicar la norma. La reforma del gobierno local en España se trata de una reforma que como señala T. Font, «no se puede hacer desde abajo, pero solo es posible hacerla con los de abajo»<sup>18</sup>.

---

18 FONT, T., «Conclusiones», en J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local*, Fundación Gobierno y Democracia Local, Madrid, 2013, p. 154.



### 3. La clarificación de las competencias municipales

José Cuesta Revilla

Dpto. de Derecho Administrativo, Universidad de Jaén

**E**l Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local contempla como uno de sus principales objetivos la «clarificación» de las competencias municipales. De hecho, en la Exposición de Motivos establece expresamente que con ello pretende «evitar duplicidades con otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio *una Administración una competencia*». Y para ello cree necesario «evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones ahora existentes». A juicio del legislador, el sistema actual es excesivamente complejo, de ahí que trate de simplificarlo para evitar «duplicidad en la prestación de servicios», supuestas «situaciones de concurrencia competencial entre Administraciones Públicas» o que «los Ayuntamientos presten servicios sin título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados».

Pero quizás sea este último punto el realmente determinante de la reforma, y sobre el que se hace pivotar todo el proceso de cambio legislativo que conlleva este Proyecto. Porque, en efecto, toda su filosofía viene impregnada por la situación de crisis económica que padecemos, con una innegable escasez de recursos e íntimamente relacionada con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, dictada, como sabemos, en desarrollo del art. 135 de la Constitución.

Es tan clara la posición del legislador en este aspecto que llega afirmar de manera tajante: «Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada». Y de te-

lón de fondo la tan traída y llevada «estabilidad presupuestaria» que va a servir de argumento, reiterado hasta la saciedad, para justificar la adopción de las medidas proyectadas.

El objeto de mi intervención va a centrarse en la regulación de las competencias municipales. Para ello haré un repaso, más o menos pormenorizado, fundamentalmente de los artículos 7, 25, 26, 27, 57 bis y 86 del Proyecto, así como de las Disposiciones Adicional Quinta y Transitorias Primera, Segunda y Tercera.

Pues bien, la lectura conjunta de estos preceptos revela, a mi juicio, y haciendo un esfuerzo inicial de síntesis, lo siguiente:

- Una «reducción» del ámbito de las llamadas competencias propias. Así, en concreto, veremos, por ejemplo, que del art. 25 se suprimen algunas materias o ámbitos de actuación y, además, su nueva redacción revela un campo de actuación más estrecho que el que hasta ahora ha existido.
- Adicionalmente el Proyecto incorpora nuevos requisitos que deberán observarse en la delegación de competencias.
- Limita la posibilidad de desarrollar otro tipo de competencias (las mal llamadas «impropias»).
- Y finalmente se prevé en ciertos casos la traslación de la prestación de servicios mínimos obligatorios a las Diputaciones, lo que podría interpretarse como un desapoderamiento *ex lege* de las competencias municipales en favor de la provincia, lo que incidiría en ese intento de «reducción» al que he hecho referencia.

Hecha esta elemental presentación, habría de afirmar en primer lugar que, no obstante lo anterior, desde una óptica constitucional, aun cuando no existe en nuestra Carta Magna ningún precepto que, de forma expresa, encomiende al Estado la labor de regular el marco competencial local, nadie discute que tal regulación se ampara directamente en el art. 149.1.18 CE como de forma reiterada ha destacado el TC desde su temprana y conocida Sentencia de 28 de julio de 1981.

Se trataría, en todo caso, de una regulación de carácter básico que, como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía, como sabemos, les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local (algunos de ellos especialmente, como el de Cataluña o el de

Andalucía, que reconocen expresamente competencias en materia de «determinación de las competencias propias de los entes locales»).

El límite que, en todo caso, deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los municipios es el de la referida «garantía institucional», sobre cuyo alcance y significado no voy a entrar aquí por razones obvias.

De conformidad con este planteamiento no me atrevería a afirmar que la regulación del Proyecto atenta contra esa garantía institucional de la autonomía local, por más que de ella resulte un marco competencial más estrecho que el que definía hasta ahora la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL). En efecto, el hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas las entidades locales se vea reducido como consecuencia de la reforma proyectada no determina *per se*, en mi opinión, una afectación de la autonomía local que pueda implicar una grave vulneración de la garantía institucional. Ahora bien, esta conclusión no me impide advertir que puedan surgir disfunciones, inconvenientes y algunos problemas reales surgidos del juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo, como por ejemplo en las relaciones intergubernamentales, u otros, de mayor transcendencia derivados de la redacción de las Disposiciones Adicionales y Transitorias antes citadas.

Si tuviera que cargar las tintas contra el Proyecto y emitir un juicio crítico, en sentido negativo, insistiría, como han hecho otros colegas míos, en destacar que el Proyecto pretende no solo garantizar el equilibrio presupuestario sino, más aun, reducir los gastos de los gobiernos locales. Y que una de las formas de ahorro que ha contemplado es justamente la modificación del sistema competencial.

Diríamos que el Proyecto pretende reducir la actividad municipal de varias formas:

- suprimiendo competencias locales (fundamentalmente en educación, salud y servicios sociales).
- fomentando la gestión municipal por delegación.
- estableciendo una escala de prioridades en la actividad local, de manera que los Ayuntamientos solo podrán ejercer competencias de las llamadas «impropias» y la iniciativa económica pública solo cuando estuviera asegurada la gestión sostenible de los servicios municipales obligatorios y de las competencias propias.

Y, por último, pondría de manifiesto que hay algunas deficiencias técnicas que sería conveniente pulir. Así como la omnipresencia de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante LEPSF) y, por tanto, del art. 135 CE cuya invocación constante crearía algunos problemas de articulación con el sistema de financiación autonómico actualmente vigente también.

En este sentido, quizás sería bueno recordar, como han hecho otros autores, que la Ley 2/2012 no impone a las organizaciones territoriales opciones concretas sobre cómo ejercer sus competencias sino *qué objetivos* y *qué resultados* deben cumplirse en el ejercicio de esas competencias. Conforme a la LEPSF, cada Administración Pública disfruta de autonomía para decidir dónde concreta el déficit posible, dónde reduce intensamente el gasto... Hay, por tanto, espacio para la opción política. Pues bien, muy distinta parece la opinión del Proyecto porque pareciera querer dirigir el ejercicio de cada concreta competencia municipal, fundamentalmente estableciendo un *orden de prelación* para el ejercicio de las competencias municipales. De hecho, como ha sido puesto de manifiesto en reiterados foros, puede plantearse que este esquema de prelación competencial es escasamente coherente con la garantía constitucional de autonomía local o con el mandato constitucional de legitimación democrática directa de los municipios (art. 1.1 y 140 CE) o con la garantía constitucional de suficiencia financiera y autonomía en el gasto (art. 142 CE).

Pero no todo es tan negativo. Vayamos analizando algunos de los temas esbozados en esta introducción.

El art. 7 del Proyecto distingue bien claramente dos clases de competencias: las propias y las delegadas.

- Propias: estas se ejercen en régimen de autonomía, pudiendo ser reconocidas únicamente por ley.
- Delegadas, bien por el Estado o por las CCAA, que se ejercen en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación.

Junto a ellas nos ocuparemos también de los llamados «servicios mínimos obligatorios». Sigamos el orden del articulado.

### 3.1. Competencias propias (art. 25)

En la dicción literal del art. 25.1 hay un matiz importante, en línea con esa idea reduccionista que se puede achacar al Proyecto: ya no se habla de «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios (...) contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal». Ahora solo se hace referencia a «promover actividades» y «prestar los servicios», con el añadido, más restrictivo, de que todo ello se hará «en los términos previstos en este artículo».

En el número 2 se habla de competencias «propias» que cabría contraponer a las «delegadas», que son, como es sabido, las que ejercen los Ayuntamientos bajo la responsabilidad, control y dirección de otra Administración, la delegante.

Por eso algunos autores han hablado de un *concepto estrecho* de competencias propias. En realidad el art. 25 no enuncia competencias municipales propiamente dichas sino materias en las que las leyes (del Estado o de las Comunidades Autónomas) deben atribuir competencias a los municipios. Se trataría, por tanto, en este artículo de garantizar un mínimo funcional de los municipios en asuntos de «interés local». Es, sobre todo, una garantía básica de autonomía municipal frente a las leyes autonómicas. Pero, en modo alguno, conlleva un juicio de disvalor —o subsidiariedad— sobre otras competencias que, aunque no mencionadas en el listado del art. 25.2, una concreta Comunidad Autónoma pueda incluir también en el acervo municipal de competencias «propias».

Por lo demás, el precepto termina en sus números 3 y 4 estableciendo una serie de exigencias para la ley que atribuya la competencia municipal invocando los ya repetidos principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y también exige que vaya acompañada de una Memoria Económica, terminando con la coletilla de que ello, «en ningún caso, puede conllevar un mayor gasto de las Administraciones Públicas».

En el caso de que la atribución venga de parte de una ley estatal se exige un Informe del Ministerio de Hacienda. Y además la ley debe garantizar que no se va a producir «duplicidad de atribuciones» de esa competencia a otra Administración Pública.

### 3.2. Servicios obligatorios mínimos (art. 26)

En primer lugar habría que subrayar que este precepto ha experimentado una importante variación respecto al Anteproyecto de 21 de mayo de 2013, quedando con una redacción mucho más perfilada y, sobre todo, estableciendo un procedimiento muchísimo más simplificado.

Por otra parte, creo que no está de más hacer una reflexión —ya antigua y planteada por muchos autores—, acerca de la incoherencia o el difícil encaje de este listado de «servicios obligatorios mínimos» (de larga tradición en la legislación de régimen local) con el texto de la Ley de Bases de Régimen Local enfocado a la garantía de la autonomía local. Pero lo cierto es que nunca ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional y, por tanto, se mantiene tal cual, de ahí que no merezca la pena detenernos ahora en este asunto.

Lo cierto y verdad es que este precepto habilita directamente a los Ayuntamientos para la prestación de los servicios en él enumerados. Hay que decir que el Proyecto mantiene a grandes rasgos la dicción original, aunque con algunos matices que pasamos a exponer.

Desaparece la petición de dispensa que se contiene en el anterior número 2, que viene a sustituirse por la posibilidad de que en los municipios de menos de 20.000 habitantes será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordine la prestación de determinados servicios.

El procedimiento es algo complejo y puede arrojar incluso alguna duda de constitucionalidad en cuanto que se contempla la intervención del Ministerio de Hacienda al que se propone la forma de prestación, requiriéndose incluso, en ocasiones, un informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es ella la Administración que ejerce la tutela financiera. Aunque cabe también la «reversión» de este proceso si, por petición del municipio, se acredita que él lo puede hacer por un coste menor.

No obstante lo anterior, se mantiene la asistencia de las Diputaciones regulada tradicionalmente en el art. 36 de la LBRL.

Sí se elimina, o reduce, algunos de los servicios, unos de mucho mayor calado que otros. Veamos.

Se suprime la obligación de todos los municipios de prestar el servicio de «control de alimentos y bebidas», que ahora parece encomendado a la Comunidad Autónoma, según la Disposición Transitoria Tercera del Proyecto, intitulada «Servicios de inspección sanitaria».

También en los municipios de más de 20.000 habitantes, la actual obligación de «prestación de servicios sociales» pasa a convertirse en una obligación de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en

situación de riesgo de exclusión social». Parece resultar de este cambio, no meramente nominativo, que la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional sino de simple identificación de las situaciones de necesidad asistencial.

Por último, en municipios de más de 50.000 habitantes no se contempla la actividad obligatoria de «protección del medio ambiente» sino, más limitadamente, la de «medio ambiente urbano», con lo que, como ha sostenido algún autor, podría entenderse que quedan fuera, por ejemplo, las actividades relacionadas con los Espacios Naturales y, en general, con el Suelo No Urbanizable de especial protección.

Pero, no olvidemos dos importantes apreciaciones. Por un lado que se trata de servicios obligatorios «mínimos», obligaciones mínimas. Y por otra parte que las leyes sectoriales del Estado y, sobre todo, las leyes municipales o sectoriales autonómicas, pueden mantener como servicios públicos municipales obligatorios algunas de las actividades suprimidas del listado del art. 26 del Proyecto. Y ello, como es obvio, con independencia de los supuestos de delegación contemplados en algunas Disposiciones transitorias a las que nos referiremos más adelante.

### 3.3. Competencias delegadas

Como hemos visto, el art. 7 distingue *prima facie* dos tipos de competencias, las propias y las delegadas. Y el Proyecto, como hemos apuntado, no altera, en principio, la distinción entre unas y otras, pero algunos autores han querido entender lo contrario, esto es, que sí se altera el sentido y la sustancia de las delegaciones. Analicemos el porqué.

La delegación prevista en el actualmente vigente art. 27 LBRL sería una forma de ampliación del poder local en materias donde, aun siendo predominante el interés estatal y autonómico, también hay un interés municipal relevante.

Esta idea ahora parecería desaparecer en cuanto que, en la propia dicción del art. 27 del Proyecto, se elimina la expresión «en materias que afecten a sus intereses propios». Por tanto, el concepto de las competencias «delegables» se habría convertido, cuando menos, en un tema no exclusivamente local.

Algunos autores creen que el art. 27 del Proyecto ya no acota las delegaciones a las materias de «interés propio de los municipios», sino que ahora recogería fundamentalmente «materias de interés supramunicipal».

O sea, la delegación ya no se explicaría como una forma de aumentar el poder local, sino como una forma de «gestión eficiente de competencias supramunicipales», o sea, de reducción de costes, en una palabra. Para ello se citan como ejemplo algunos supuestos de materias que, efectivamente, tienen escaso, por no decir nulo, interés municipal. Así ocurriría con «la inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o del Estado», o la «liquidación y recaudación de tributos propios de las Comunidades Autónomas o del Estado».

También se incluyen, y esto es importante, competencias autonómicas que hasta ahora formaban parte del listado de materias de interés local, del art. 25, como por ejemplo, la muy importante de «prestación de servicios sociales» (letra c), que era una materia donde, según la regulación actual, las leyes autonómicas deberán atribuir un mínimo de competencias a los municipios. Lo mismo se puede decir de la letra d), «conservación y mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma», que se podría corresponder con la previsión del 25.2.i) del Proyecto, que ahora solo hace mención a una «participación en la gestión de la atención primaria de la salud». La diferencia es, a todas luces, evidente. Estas delegaciones han de ponerse ahora necesariamente en relación con la asunción de estas competencias por las Comunidades Autónomas que se contemplan en las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Proyecto.

En este apartado, el Proyecto incide de nuevo en el recurrente tema de la eficiencia de la gestión pública, en la necesidad de evitar duplicidades administrativas y de nuevo invoca la omnipresente Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, mientras que, a cambio, se suprime la actual mención a la «mejora de la eficacia de la gestión pública y a la participación ciudadana».

En línea con este discurso se impone la existencia de una «Memoria económica» en la que se justifique el cumplimiento de estos principios y en la que se asegure que «en ningún caso» la delegación conlleva un mayor gasto de las Administraciones afectadas. Y más adelante, en el número 6 del mismo precepto del Proyecto, se insiste en que la delegación deberá ir acompañada de la correspondiente financiación, de tal modo que en los presupuestos de la Administración delegante deberá existir la dotación «adecuada y suficiente» a tal efecto, tachando nada menos que de nulidad el acuerdo de delegación que no viniera respaldado por la citada dotación.

Por lo demás, hechas las salvedades anteriores, creemos que el mecanismo en sí de la delegación mejora su regulación actual. Unos simples comentarios al respecto. El art.

27.4 del Proyecto viene a reproducir casi en su literalidad el actualmente vigente nº 2 del citado precepto en el que se contemplan los mecanismos de control con los que contaría la Administración delegante. Además se contempla una específica regulación de las causas de revocación o de renuncia. Es importante detenernos en esta última porque podrá deberse a:

- el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante
- o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas por suponer ello un «menoscabo del ejercicio de sus competencias propias». Como vemos, se repite una vez más la fijación del legislador por asegurar, siempre y en todo caso con carácter prioritario, las que él ha consignado como competencias propias.

Es también digna de mención una destacada novedad del Proyecto en este apartado. Ante un supuesto incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante se facilita a la Administración delegada el ejercicio de un interesante instrumento: la *compensación automática* de las obligaciones financieras que la entidad local —Administración delegada— tuviera con la delegante.

Esta previsión ha de ponerse en conexión necesariamente con el art. 57 bis del Proyecto. En él se articula todo un alambicado procedimiento cuyo fin último consiste, como dice en su propio enunciado, en ofrecer una «garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas». Y lo sorprendente es que, conforme al citado procedimiento, será el Estado mismo el que se convierta en el garante último del pago de las obligaciones financieras asumidas por la Comunidad Autónoma que haya acordado la delegación de alguna competencia y que, en un momento dado, dejara de sufragarla. A estos efectos hemos de suponer que la Comunidad Autónoma, en el acuerdo de delegación, ha de incluir una cláusula de garantía del cumplimiento de sus compromisos financieros con la entidad local delegada «consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema de financiación». Con el fin de aquilatar bien esta previsión sorprendente de la minuciosidad con la que el precepto detalla, casi en términos reglamentistas, el contenido de la citada cláusula. Así, esta «deberá establecer, *en todo caso*,» los siguientes plazos:

- el plazo para la realización de los pagos comprometidos
- el plazo para la reclamación por parte de la entidad local
- y otro más para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido el citado incumplimiento.

Por último, una previsión añadida. Una vez producido el incumplimiento por parte de la Administración delegante y, por tanto, puesto en marcha todo el mecanismo anterior, el procedimiento para la efectiva puesta a disposición de las entidades locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas *incumplidoras* se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la que se fijará un nuevo plazo, esta vez el del pago de las cantidades de que se tratase. Sin perjuicio de que alguna objeción podría ponerse a esta intermediación por parte del Estado en esta relación bilateral Entidad local/Comunidad Autónoma, sorprende sobremanera que tanta cautela se contemple solo para el incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas. Creemos que se trata de una laguna, muy importante, que, como mínimo, es muy reveladora del objetivo o línea argumental de este Proyecto, concebido desde la óptica del Estado.

En efecto, de la lectura de diversos números del art. 27 del Proyecto, resulta evidente que la delegación regulada en el mismo pueden efectuarla tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. Así podemos comprobarlo en los números 1, 2 y 3, en los que expresamente se citan a aquel y a estas, para luego, en otros números, hablar solo de «Administración delegante». Pero lo que llama nuestra atención es que cuando se ocupa del incumplimiento por parte de esta, el párrafo segundo del n.º 6 lo refiere solo a la «Administración autonómica». E idéntica reflexión cabría hacer respecto al mecanismo de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas que acabamos de estudiar, contemplado en el art. 57 bis del Proyecto, en el que únicamente se contempla el mismo para el caso de que la Administración delegante, incumplidora de sus compromisos, fuera una Comunidad Autónoma.

Es evidente que, además de las objeciones a este mecanismo, a las que antes hemos hecho mención, sería necesario prever también el posible incumplimiento por parte del Estado, cuando este fuera la Administración delegante, supuesto que es perfectamente factible, como es obvio.

Por ir terminando con el análisis de la posible nueva regulación de las competencias delegadas, podíamos decir que el texto del Proyecto opta por un claro fomento de la

delegación. Y así ofrece un largo listado de competencias delegables que, además, no es cerrado. Es más, de la inclusión de estas en concreto, podría deducirse una opción política favorable a que, al menos en estas materias, se produjera la delegación.

Y finalmente, dos apuntes de signo positivo. Por un lado ha de saludarse el hecho de que la delegación va a requerir siempre la aceptación por parte del municipio interesado (art. 27.5 del Proyecto) a diferencia de la regulación anterior, tan criticada por la doctrina, que contemplaba la imposición obligatoria de aquella en algunos casos. Por otra parte creemos también atinada la voluntad del legislador de asegurar lo que podríamos llamar un trato igualitario en el caso de delegaciones llevadas a cabo, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, en dos o más municipios de la misma provincia. En tal caso, dado que estamos hablando de un ámbito territorial idéntico, se establece que «dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos». Asimismo nos merece también un juicio favorable la previsión de que, en estos casos, las Diputaciones Provinciales puedan prestar un importante papel de coordinación y seguimiento de las posibles delegaciones efectuadas (art. 27.2 del Proyecto). Ello sin desconocer los posibles problemas que se pueden derivar de las relaciones entre las distintas Administraciones implicadas. Creemos que el hecho de que solo se atribuya a la Administración delegante la posibilidad de solicitar la prestación de este, podíamos llamar, «servicio», es razonable puesto que, como hemos dicho, en cualquier caso, la última palabra para que sea realmente efectiva una delegación la tiene el Municipio interesado (art. 27.6 del Proyecto).

### **3.4. Las mal llamadas competencias impropias, el art. 7.4 y la supresión del art. 28 LBRL**

Aun cuando se suprime el art. 28 LRBRL, en el que se reconoce a los municipios la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, en los ámbitos de la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente, los municipios podrán seguir desplegando su actividad en ámbitos distintos a los definidos en los arts. 25 y 27 del Proyecto, si bien tal posibilidad se condiciona al cumplimiento de unos requisitos contemplados en el proyectado art. 7.4.

La crítica a la supresión del art. 28, y el aplauso por ello, procede indistintamente de diferentes posiciones doctrinales. No obstante, me atrevería a decir que resulta muy descabellado entender que esa «cláusula general» que se contenía en el art. 28 no viene a desaparecer del todo en realidad puesto que, en mi modesta opinión, podría

entenderse que viene a ser sustituida por el espacio de esa competencia «complementaria» que ahora establecería el art. 7.4 del Proyecto.

Es más, estoy convencido de que por la vía de las discutidas y, en efecto, en algunos aspectos discutibles, Disposiciones Adicional Quinta y Transitorias Primera y Segunda, la función de aseguramiento básico de la autonomía local por parte del Estado no puede impedir que algunas Comunidades Autónomas eleven, en sus respectivos territorios, los estándares estatales de autonomía local. Y así ocurre de hecho. Algunas Comunidades Autónomas han incluido en su legislación de régimen local títulos competenciales generales o competencias complementarias similares a las del actual art. 28 LBRL, como es el caso de Andalucía, Galicia o Cataluña.

## 4. La redefinición de las relaciones intergubernamentales

Manuel Medina Guerrero

Dpto. de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla

**E**l Proyecto de Ley que, cuando esto se escribe, aún se halla en tramitación en el Congreso de los Diputados, supone una versión mejorada de los diversos Anteproyectos que lo precedieron, puesto que ha corregido los más toscos vicios de inconstitucionalidad de que adolecían. El demoledor Dictamen del Consejo de Estado (nº 567/2013) fechado el 26 de junio —cuya excelente factura técnica no es preciso destacar, pues está a su altura habitual—, no vino sino a ratificar las vulneraciones de la autonomía local constitucionalmente garantizada de las que ya se había alertado desde diversos sectores<sup>1</sup>. El Gobierno, razonablemente, como no podía ser de otra manera, ha atendido buena parte de las sugerencias del Consejo de Estado, procediendo a corregir algunas de las erosiones de dicha autonomía que mantenía la última versión del Anteproyecto.

Tal modificación ha requerido, sin embargo, a fin de mantener en la medida de lo posible las líneas maestras de la reforma pergeñada por el Gobierno, la superposición —a modo de retazos— de correcciones en el cuerpo del texto inicial, configurándose un más denso e intrincado entramado de relaciones entre los diversos niveles de gobierno. Reformulación que no solo incide en las relaciones existentes entre los propios gobiernos locales y en las de estos con el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que son las propias relaciones bilaterales entre los gobiernos central y autonómico las

---

1 MEDINA GUERRERO, Manuel: Informe *Reforma de la Ley de Régimen Local*, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, septiembre de 2013 (<http://www.centrodeestudiosandaluces.es/>).

que se ven afectadas por el Proyecto. Y de otro lado —y quizá más importante— la iniciativa legislativa en tramitación apunala la sujeción de los municipios a las reglas de disciplina fiscal impuestas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEP). El nuevo marco normativo, por tanto, de aprobarse tal y como está, al multiplicar los puntos de fricción y contacto, incrementará las posibilidades de que surjan conflictos políticos entre las diversas Administraciones.

En pocas palabras, por más que «clarificar las competencias locales» (Exposición de Motivos) sea uno de los objetivos esenciales perseguidos por el Gobierno con la reforma, lo cierto es que el Proyecto hace aún más complejo el actual sistema de reparto competencial local: no en lo que atañe a la asignación de la titularidad de las competencias —que en esto sí hay simplificación—, sino en lo que realmente al ciudadano importa: quién va en la práctica realmente a ejercerlas y, en consecuencia, debe rendir cuentas y responsabilizarse de la mejor o peor prestación de los servicios. Bajo este prisma, y frente a lo que se sostiene en la Exposición de Motivos, la futura nueva LR-BRL no clarifica, sino que enturbia el sistema competencial local; no arroja luz, sino sombras al reparto de funciones, tareas y responsabilidades en el seno del Estado autonómico. Ahora tendremos ocasión de comprobarlo.

## **4.1. Un nuevo escenario para las relaciones entre las Diputaciones y los municipios**

### **4.1.1. La función coordinadora de los servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes**

Muy probablemente, la profunda revisión del sistema de servicios obligatorios municipales constituía el eje medular de los diversos Anteproyectos en su objetivo fundamental de reducir el nivel de gasto de los gobiernos locales; reforma tan contundente, que desde el principio se apreció que, además de importantes dificultades de aplicabilidad práctica, suscitaba serias dudas acerca de su constitucionalidad. Especialmente problemática resultaba la previsión de que las Diputaciones Provinciales (o las instituciones autonómicas en las CCAA uniprovinciales) asumirían, en relación con los municipios de menos de 20.000 habitantes, el «ejercicio de la competencia» para la prestación de los mismos, «cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar de los servicios» (coste a fijar por el Estado mediante Real Decreto) «o sea ineficiente en atención a las economías de escala» (art. 26.3).

Y, en efecto, el Dictamen del Consejo de Estado sostendría la inconstitucionalidad de esta regulación con base en la doble línea argumental ya apuntada desde diversos foros<sup>2</sup>: de una parte, la quiebra de la autonomía local que suponía la «pérdida» competencial de dichos municipios y, de otro lado, la severa erosión del sistema democrático-representativo que entrañaba el hecho de que tales competencias quedasen en la práctica en manos de entidades representativas de segundo grado<sup>3</sup>. Así es; esta fórmula inevitablemente conducía a la retorsión del sistema de control democrático. El principal instrumento con que se cuenta para la rendición de cuentas de los cargos políticos reside en las elecciones, momento en el que los ciudadanos aprueban o desaprueban el modo en que han gestionado los asuntos públicos. Parece obvio que, en aquellos municipios que se hubiesen visto privados del ejercicio de sus competencias por razones financieras, las elecciones se convertirían en un mero ritual vacío de contenido. Pues ¿cómo puede exigirse responsabilidad a los cargos municipales por una tarea prestadora de servicios que no han podido desempeñar?

Esta consecuencia inescindible de la regulación de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes resultaba tanto más llamativa y paradójica a la vista del objetivo perseguido con la misma; a saber: mejorar un régimen competencial que «hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos» (Exposición de Motivos). Todo ello, obviamente, sin olvidar el impacto cuantitativo que estas previsiones estaban llamadas a tener en el entero sistema local, dada la estructura de nuestra planta municipal. Como atinadamente observó el Consejo de Estado, las medidas de asunción de competencias y servicios municipales por las Diputaciones por incumplimiento del coste estándar podían «potencialmente afectar a un 96,19 % de los municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 % restante (399 municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral...»<sup>4</sup>.

No ha de extrañar, en consecuencia, que la regulación de los servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes haya experimentado una sustancial transformación tras el Dictamen del Consejo de Estado. Si en los Anteproyectos las

---

2 MEDINA GUERRERO, M., *ABC* (edición de Sevilla), jueves 28 de febrero de 2003, pág. 63.

3 Véase en el Dictamen el punto «a.3) Valoración del régimen de traslación de las competencias municipales a favor de la Diputación Provincial».

4 Y en lo que a Andalucía concierne, los municipios de menos de 20.000 habitantes constituyen el 89 % del total (771).

Diputaciones asumían, previo informe de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de las competencias relacionadas con tales servicios en cuanto se constatase la concurrencia de los supuestos previstos en el art. 26.3 LRBRL arriba mencionados, el Proyecto reduce su ámbito material y, al tiempo, hace más denso el entramado cooperativo para eludir la quiebra de la autonomía municipal. Así es; ahora el art. 26.2 LRBRL, de una parte, lejos de extender la posibilidad de intervención de las Diputaciones a la generalidad de los repetidos servicios obligatorios, la ciñe a un seleccionado listado: recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; abastecimiento domiciliario de agua potable; acceso a los núcleos de población; pavimentación de las vías.

Y por otro lado, y sobre todo, el modificado art. 26.2 LRBRL transforma el alcance y automatismo inicial de la presencia de las Diputaciones: tras afirmar que «será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación» de los referidos servicios, en el siguiente párrafo se puntualiza que tal coordinación se proyectará «en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas». Cláusula genérica esta última que permitiría incluir todas las formas de gestión indirecta de los servicios<sup>5</sup>.

Comoquiera que sea, conviene advertir de la confusión a la que puede inducir el primer párrafo del nuevo art. 26.2 LRBRL; un precepto cuyo tenor literal parece indicar que dicha coordinación se produce ya imperativamente *ope legis*, pero se trata de una conclusión que queda inequívocamente desmentida en el siguiente párrafo: «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...». Por consiguiente, la anuencia de los municipios afectados es ahora condición *sine qua non* para que las Diputaciones propongan al Ministerio de Hacienda la forma de prestación del servicio. Sencillamente, sin el acuerdo municipal no es posible proseguir con (*rectius*: iniciar) el proceso que conduce a la *materialización* de la coordinación de los servicios en el marco del art. 26.2 LRBRL, y al conservar por tanto los gobiernos municipales la capacidad decisoria esencial sobre el desempeño

---

5 La tendencia a la privatización de los servicios constituyó uno de los principales reproches que dirigió al Proyecto el portavoz del grupo parlamentario socialista, Sr. Zarrías Arévalo, durante el debate de totalidad en el Pleno del Congreso: «Lo que sí consiguen es [...] abrir de par en par las puertas de la gestión de los servicios públicos al sector privado». Y proseguiría más adelante: «Un establecimiento del coste estándar —ahora coste efectivo— que simple y llanamente trata de despojar de los servicios fundamentales básicos, que no voy a reflejar aquí, a siete mil y pico ayuntamientos de nuestro país, aquellos que tienen menos de 20.000 habitantes. ¿Para qué? ¿Para gestionarlos directamente una diputación que no es una entidad prestadora de servicios? No, para prestarlos indirectamente a través de la privatización...» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura*, núm. 148, 17 de octubre de 2013, pp. 85-86).

de sus competencias no cabe apreciar quiebra ninguna de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Por lo demás, que el desempeño de esta tarea coordinadora de las Diputaciones queda en realidad sujeta a la «condición suspensiva» de que lo acepten previamente los municipios concernidos, es una conclusión que se ve confirmada en el propio art. 36 LRBRL, cuyo objetivo es precisamente acotar la esfera competencial provincial. Ninguna referencia se hace en dicho precepto a esta singular facultad de coordinación *ex art.* 26.2 LRBRL únicamente aplicable a los municipios de menos de veinte mil habitantes, pero sí se identifica expresamente aquella otra potestad coordinadora que —como analizaremos más adelante— ha de entenderse inmediata e incondicionalmente ejercitable por las Diputaciones; a saber, la nueva competencia de coordinación del art. 116 bis [art. 36.1 e)]. Así pues, frente al carácter imperativo de la coordinación regulada en el art. 116 bis, que se proyecta consecuentemente como verdadera competencia provincial en el listado del art. 36.1 LRBRL, la coordinación de los servicios obligatorios de los municipios con una población inferior a veinte mil habitantes presupone y exige la anuencia de estos. Carácter voluntario de esta vía de «coordinación» provincial que, de algún modo, se ve respaldada por el art. 36.1 h); un precepto cuya explicitada razón de ser, al igual que el art. 26.2 LRBRL, reside en la reducción del coste efectivo de los servicios municipales: Tras atribuir al ente provincial la competencia para efectuar «el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia», añade a continuación 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».

Y, en fin, esta es igualmente la posición mantenida en términos inequívocos por (permítaseme la expresión) el «intérprete auténtico» de la norma en gestación, a saber, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Sr. Montoro Romero, quien en el debate de totalidad celebrado en el Pleno del Congreso afirmó:

De esta manera, con la conformidad de los municipios afectados —siempre con la conformidad de los municipios afectados—, respetando con ello su autonomía, las diputaciones podrán asumir determinados servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas...<sup>6</sup>.

---

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

Digámoslo ya derechamente: bajo la veste de una fórmula pretendidamente coordinadora, el art. 26.2 LRBRL no encierra sino un mecanismo más propiamente cooperativo, en cuanto su proyección práctica depende de la aquiescencia del ente «coordinado».

La aceptación del municipio permite proseguir este procedimiento «coordinador». A este respecto debe notarse que, según el tenor literal del nuevo art. 26.2 LRBRL, una vez que el municipio da su conformidad y la Diputación formula la correspondiente propuesta, corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas decidir sobre la misma con un cierto margen de maniobra, en cuanto que su decisión solo aparece orientada por el objetivo de reducir los costes efectivos de los servicios<sup>7</sup>. Por su parte, la presencia autonómica en este proceso se reduce a la emisión de un informe (no vinculante), que, además, se ciñe a aquellas Comunidades Autónomas que ostenten la competencia de tutela financiera sobre los entes locales (segundo párrafo del art. 26.2 LRBRL). Cabe cuestionarse si esta modesta participación autonómica (lisa y llanamente inexistente para algunas de ellas) no comprime en demasía, hasta anularlo, el mínimo margen de maniobra que, según constante jurisprudencia constitucional, el legislador estatal debe reconocer a las Comunidades Autónomas para que puedan desplegar su competencia de desarrollo normativo de las bases.

Y en el caso de que el Ministerio de Hacienda confirme la propuesta de asunción de la prestación del servicio por parte de la propia Diputación, el Proyecto anuda importantes consecuencias financieras para las arcas de los Ayuntamientos afectados, a saber, que aquella «repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso», y «si estos servicios estuvieran financiados por tasas... será a esta [Diputación] a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios» (tercer párrafo del art. 26.2 LRBRL)<sup>8</sup>.

Ahora bien, importa subrayar que, mientras que el acuerdo de los municipios opera como condición suspensiva para el ejercicio de esta «tarea coordinadora» de las Diputaciones, una vez que el municipio ha dado el *placet* a la intervención provincial pierde

---

7 De acuerdo con el último inciso de su segundo párrafo: «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada [por la Diputación], que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera».

8 En relación con las tasas, el Proyecto subsana la deficiencia técnica en la que incurría el Anteproyecto, toda vez que atribuía a las Diputaciones «la titularidad de la competencia y el ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las Ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas». Pues, como se criticó de inmediato por un sector de la doctrina, es jurisprudencia asentada del Tribunal Constitucional que la capacidad para establecer tasas está vinculada con la ostentación de la titularidad de la competencia sobre la materia objeto de tributación (MEDINA GUERRERO, Manuel: Informe *Reforma de la Ley de Régimen Local*, FCEA, cit.)

su capacidad decisoria: la voluntad municipal de *recuperar* la prestación del servicio no opera como condición resolutoria de la fórmula de coordinación decidida en última instancia por el Ministerio de Hacienda. Y no es esta una cuestión menor: Una condición a mi juicio imprescindible para no erosionar la autonomía municipal es la reversibilidad de la asunción del ejercicio competencial por la Administración superior. Sería sencillamente una burla seguir hablando de «competencia propia» municipal, esto es, ejercida «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad» (art. 7.2), en relación con aquella cuyo ejercicio de forma permanente se asigne a otra Administración (o se imponga a su titular una determinada forma de gestión). Es imposible hablar de «competencia propia» cuando se despoja para siempre al ente en cuestión de su libre desempeño material, y solo se le reserva la «nuda» titularidad de la competencia.

En consecuencia, la regulación que se hacía de esta cuestión en el Anteproyecto despertó fundadas dudas acerca de su constitucionalidad. De acuerdo con su art. 26.6 y 7, transcurridos cinco años y siempre que se cumpliera con el coste estándar de los servicios, era posible llegar a un «acuerdo de reversión de la competencia en la prestación del servicio al Municipio correspondiente»; esto es, según el Anteproyecto, la reversión del ejercicio competencial solo se produciría si la Administración superior que presta el servicio (Diputación o CA uniprovincial) lo consintiese. Ciertamente, era difícil conciliar este material «derecho de veto» de la Administración superior para la restitución de la integridad competencial con la garantía constitucional de la autonomía municipal. Pues bien, en línea de principio, el Proyecto parece apuntar a una mejora de la posición institucional del municipio que experimenta la pérdida de la prestación del servicio, aunque su repercusión real parece limitada. Ahora, en efecto, los municipios pueden instar de la Diputación su recuperación («a petición del municipio»), pero la misma depende de que aquella «acredite en un informe... que este puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación provincial o entidad equivalente» (último párrafo del art. 26.2 LRBRL). Una hipótesis que no parece que tenga muchas probabilidades de producirse en la práctica.

#### 4.1.2. La coordinación provincial de la «prestación unificada» de los servicios municipales

El Proyecto pretende sumar a la competencia provincial actualmente contenida en el art. 36.1 c) LRBRL<sup>9</sup> el siguiente inciso: «y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial».

---

9 «La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal».

Hace así su entrada un nuevo concepto, el de «prestación unificada», y una nueva competencia provincial de «fomento o, en su caso, coordinación», cuyo alcance dista mucho de estar clarificado en el Proyecto. Entre otras razones, porque el lector puede verse tentado a interpretar la tarea coordinadora del art. 26.2 LRBRL conforme a esta nueva competencia, resultando de la combinación de ambos preceptos una lectura expansiva del radio de acción provincial. Desde esta errónea perspectiva, las previsiones del art. 26.2 y del art. 36.1 c) LRBRL versarían sobre la misma técnica de intervención en la esfera municipal o, cuando menos, sobre dos fórmulas de intervención sustancialmente idénticas. No hay tal cosa, sin embargo, en el Proyecto: ambas vías de penetración en el ámbito competencial municipal tienen sus respectivos rasgos conformadores y, en consecuencia, presentan una sustantividad propia. Para comprobar esto, detengámonos brevemente en el análisis del alcance de la competencia *ex art.* 36.1 c) LRBRL, lo cual requiere —por la propia llamada del precepto— acudir al art. 36.2 a) LRBRL relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Y las principales novedades que incorpora el Proyecto respecto de la actual regulación del plan en la LRBRL son las siguientes:

- a. En relación con los criterios de distribución de los fondos, se exige ahora que, entre ellos, «estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios».
- b. Se añade lo siguiente como contenido obligatorio de los planes: «Cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos».
- c. La tradicional referencia a que el Estado y las CCAA pueden sujetar a condiciones sus subvenciones se completa con la siguiente apostilla: «tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios».

Decía antes que el intérprete, tras la lectura del art. 36 LRBRL, podía verse inclinado a concluir que hay una cierta identidad común entre esta «coordinación de la prestación unificada» y la coordinación *ex art.* 26.2 LRBRL, pues al fin y al cabo ambos preceptos apuntan a un mismo objetivo final: la reducción de los costes efectivos de los servicios. Pero que la última *ratio* de los preceptos sea la misma no puede conducir al equívoco de entender que nos hallamos ante dos fórmulas idénticas e intercambiables. En primer lugar, por la obvia constatación de que los

municipios destinatarios de ambas normas no coinciden: si el último precepto mencionado se aplica solo a los municipios de menos de veinte mil habitantes, el art. 36 LRBRL se dirige a la generalidad de los municipios del respectivo ámbito territorial de cada provincia.

Por otra parte, tampoco hay una plena equiparación de los ámbitos materiales sobre los que se proyectan tales preceptos: si el primero se circunscribe estrictamente a ciertos servicios obligatorios, el segundo se extiende al conjunto de los servicios sin excepción, por más que —como recuerda el art. 26.3 LRBRL— la asistencia prevista en el art. 36 LRBRL «se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos».

En tercer término, por la no menos evidente consideración de que el horizonte temporal de ambas vías también difiere: frente al carácter anual del plan, la tarea coordinadora *ex art.* 26 LRBRL tiene en principio una vigencia indeterminada: únicamente finalizará en el harto improbable caso de que la Diputación acredite que el municipio puede prestar el servicio a un coste efectivo menor que el de la forma de gestión decidida en última instancia por el Ministerio de Hacienda.

Y por último, y no menos importante, porque, a diferencia de lo que acontece en el marco del art. 26 LRBRL en relación con el supuesto de prestación del servicio por la Diputación, en el que se imponen ciertas obligaciones financieras a los municipios afectados, cuando se trata de las fórmulas de «prestación unificada o supramunicipal» a las que alude el art. 36.2 a) LRBRL no se prevé ninguna imposición de esta índole que pueda afectar a las arcas municipales. Solo voluntariamente, en el curso de la elaboración del correspondiente plan provincial, podrá convenirse que las aportaciones municipales al mismo incluyan medios específicamente destinados a dichas fórmulas de prestación unificada. Comoquiera que sea, no debe soslayarse que la Diputación cuenta ahora con un eficaz instrumento para «estimular» la colaboración financiera municipal: la exigencia de que, entre los criterios de distribución de los fondos, se incluya «el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios».

En resumidas cuentas, esta «coordinación de la prestación unificada de servicios» constituye una fórmula distinta, complementaria, de la tarea coordinadora provincial diseñada en el art. 26.2 LRBRL.

### 4.1.3. La inserción de las Diputaciones en el sistema de disciplina fiscal establecido en la ley orgánica de estabilidad presupuestaria

#### 4.1.3.1. *La reforma de la regulación de los planes económico-financieros de las entidades locales*

Alguna presencia relevante en este ámbito se había reconocido ya a las Diputaciones en alguno de los numerosos Anteproyectos. Así, en la versión de 18 de febrero de 2013, se contemplaba la posible intervención temporal de los municipios de menos de 5.000 habitantes que, teniendo «en vigor un plan económico-financiero», incurriera en alguno de los diversos supuestos mencionados en el apartado primero del art. 61 bis, entre los que se incluía el incumplimiento de determinadas obligaciones previstas en la LOEP. Y se atribuía a las Diputaciones la competencia para declarar dicha intervención temporal, una vez que el interventor del municipio o el órgano que ejerciera la tutela financiera pusiera en su conocimiento la concurrencia de lo previsto en el apartado primero (art. 61 bis. 2). Y en virtud de esta intervención, la Diputación pasaba a ser la competente para ejecutar el plan económico-financiero y se le facultaba para ejercer todas las competencias del municipio necesarias para llevarlo a efecto, incluyendo la capacidad de dar instrucciones al personal a su servicio (apartado tercero del art. 61 bis). La cesación de la intervención solo se preveía en caso de restitución de la disciplina fiscal vulnerada, esto es, cuando el municipio cumpliera los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública así como la regla de gasto impuesto por la LOEP (apartado 4 del art. 61 bis). Pero este durísimo régimen se suprimiría ya en la versión del Anteproyecto de 24 de mayo, de tal modo que, en lo relativo a la intervención de municipios, únicamente se retocaba el art. 61 para indicar que estos podían ser intervenidos antes de que se procediese a la disolución que cabe acordar en virtud del art. 26.3 LOEP.

La sustancial reordenación del papel de las Diputaciones que supuso el Proyecto, al seguir algunas de las sugerencias del contundente Dictamen del Consejo de Estado, ha llevado consigo también una modificación de alcance en esta esfera. La nueva regulación, que sin duda suaviza y mitiga las severas intrusiones en la autonomía municipal de los Anteproyectos, profundiza y refuerza, sin embargo, la sujeción de los municipios a las restricciones de déficit público, deuda y gasto impuestas por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria, y convierte en cierto modo a las Diputaciones en el *guardián* del cumplimiento de esta disciplina fiscal. Pero vayamos por partes.

Que el Proyecto reafirma y sujeta más estrictamente a los municipios a dicha disciplina fiscal es una apreciación que surge tras la sola lectura superficial de su art. 116 bis («Contenido y seguimiento del plan económico-financiero»). Como es sabido, entre las «medidas correctivas» incluidas en el sistema de estabilidad presupuestaria, se pre-

vé que aquellas administraciones que incumplan los límites de déficit, deuda o la regla de gasto habrán de elaborar un plan económico-financiero destinado a subsanar las deficiencias en el plazo de un año (art. 21.1 LOEP)<sup>10</sup>. Y, a fin de asegurar dicho objetivo, el art. 21.2 LOEP precisa el contenido obligatorio de los mismos: causas del incumplimiento; previsiones de ingresos y gastos; descripción, cuantificación y el calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan; las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan; y, por último, un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Pues bien, el art. 116 bis del Proyecto acomete, para los municipios, una nueva regulación de estos planes económico-financieros cuyo alcance fácilmente puede ser infravalorado. Tras «reescribir» en su apartado primero el primer apartado del art. 21.1 LOEP para ceñir el ámbito de sus destinatarios a los gobiernos locales, el art. 116 bis innova sustancialmente el contenido que se exigirá a los planes municipales. Pues, como establece su segundo apartado, adicionalmente a lo previsto en el art. 21 LOEP, ahora estos planes deberán además incluir las siguientes medidas:

- a. Supresión de las competencias que se ejerzan que no sean propias o delegadas (esto es, eliminación de las denominadas «competencias impropias», sobre las que tendremos que volver más adelante).
- b. Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- c. Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- d. Racionalización organizativa.
- e. Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- f. Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Se trata, como es palmario, de un listado casi exhaustivo de decisiones que se obliga a los municipios a incorporar en sus respectivos planes económico-financieros. Un

---

<sup>10</sup> Para más detalles, véase MEDINA GUERRERO, Manuel: «El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal», *REDC*, núm. 98, 2013, pág. 138 y ss. Asimismo, CARRASCO DURÁN, Manuel: «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas», *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 18, 2013.

arsenal de medidas cuyo examen conjunto excede con mucho la finalidad de este trabajo, por lo que solo vamos ahora a ocuparnos de la que, quizá, presente mayor dificultad de delimitación dogmática; pero el lector lo habrá ya adivinado: la «gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios». Nuevamente aparece un concepto que evoca tanto la coordinación de determinados servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes como la coordinación de la prestación unificada de los servicios *ex art.* 36 LRBRL. Y nuevamente nos hallamos con una fórmula que tiene sustantividad propia: su ámbito material es más amplio que la primera, pues no se limita a un espectro determinado de municipios, pero es más reducida que la segunda, ya que se ciñe a los servicios obligatorios. Pero, sea cual fuere el ámbito material al que se proyecte, ¿en qué consiste esta «gestión integrada o coordinada» que debe el municipio llevar a su plan económico-financiero? Afortunadamente, la interpretación sistemática del Proyecto viene ahora a auxiliarnos: la Disposición Adicional Decimoquinta, cuya rúbrica es precisamente *Gestión integrada o coordinada de servicios*, reza así: «Cuando la Diputación... acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10 % respecto al coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se incrementará en 0,04». Con independencia de los efectos benéficos que, tras la acreditación de la Diputación, pueda acarrear la gestión integrada en virtud de esta Disposición, lo que el precepto revela en términos inequívocos es que esta modalidad de gestión se circunscribe a la actuación concertada y voluntaria de los municipios.

No queremos decir con esto que la presencia de las Diputaciones sea nula en lo que concierne a esta «gestión integrada o coordinada». Pues, y esto es sumamente importante, el Proyecto no solo endurece el régimen inicialmente previsto por la LOEP respecto de los planes económico-financieros municipales, sino que asocia a las Diputaciones atribuyéndole un papel activo en el entramado institucional en materia de disciplina fiscal. Novedosa presencia de las Diputaciones en el sistema de estabilidad presupuestaria fijado en la LO 2/2012 que, obviamente, se hace singularmente intensa en el caso de que las medidas tengan una dimensión supramunicipal: «La Diputación o entidad equivalente —establece el tercer apartado del art. 116 bis— 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 supranacionales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado». Y, según

parece, es precisamente esta función supramunicipal la que el Proyecto lleva ahora al listado de *competencias propias* provinciales de la LRBRL: «El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el art. 116bis» [art. 36.1 e)].

Pero volviendo de nuevo al análisis general del segundo apartado del art. 116 bis del Proyecto, recordemos que, en caso de incumplimiento de la disciplina fiscal, el municipio infractor debe incluir en su correspondiente plan económico-financiero —y, por tanto, se compromete a llevar a efecto— *todas y cada* una de las medidas mencionadas, habida cuenta de que el tenor literal de la disposición no permite interpretar que el municipio solo está obligado a adoptar aquella o aquellas que sean necesarias para reparar la disciplina fiscal vulnerada. Concebida en estos términos, la disposición es de una inconstitucionalidad cegadora por restringir de forma absolutamente desproporcionada la autonomía local constitucionalmente garantizada.

El endurecimiento, en términos de pérdida o erosión de autonomía, que entraña el precepto respecto de su «antecedente» —el art. 21.2 LOEP— salta a la vista: mientras que este último deja un amplio margen de maniobra a la Administración incumplidora para fijar los «medios» o las «vías» a través de las cuales se corregirá el exceso de déficit, de endeudamiento o de gasto, el art. 116 bis.2 comprime —casi hasta anularlo— el espacio de libre decisión de los gobiernos locales.

Por otra parte, más allá de las dudas que en punto a la vulneración de la autonomía local pueda suscitar esta disposición, es más que cuestionable la misma desde el punto de vista de fuentes del Derecho. Pese a que el nuevo contenido obligatorio para las entidades locales de los planes económico-financieros pretenda presentarse como un *mero* complemento del contenido fijado por la LOEP («Adicionalmente...»), es evidente que constituye un nuevo régimen incompatible con el fijado en la LOEP, que afecta, además, al *contenido esencial* de tales planes, a saber, identificar las concretas medidas que la Administración incumplidora se compromete a adoptar para corregir las desviaciones en materia de déficit, deuda y/o regla de gasto. Y, como hemos visto, a este respecto la *decisión política* incorporada al Proyecto es radicalmente distinta a la existente en el art. 21 LOEP: si en este —en lógica correspondencia con la necesaria observancia de la autonomía local constitucionalmente protegida— se opta por dejar un apreciable margen de maniobra política, el art. 116 bis apuntado en el Proyecto aferra la mano de la correspondiente entidad local para guiarle por las concretas vías a seguir en la confección del plan (supresión de competencias impropias, incremento de ingresos, racionalización organizativa, etc.). De aprobarse definitivamente la previsión del Proyecto, es incuestionable que, en lo relativo al aludido *contenido esencial* de los planes, la LOEP habrá devenido *letra muerta* para los gobiernos locales, toda vez que

su obligado punto de referencia se habrá trasladado a la Ley de Bases de Régimen Local. Para decirlo sin circunloquios: respecto de los gobiernos locales, el Proyecto supone materialmente la reforma del art. 21.2 LOEP.

Ocurre, sin embargo, que, entre otros objetivos, con la reforma del art. 135 CE el constituyente constituido ha querido establecer una amplia reserva de ley orgánica en materia de disciplina fiscal<sup>11</sup>; y, sobre todo, lo que sucede es que las Cortes Generales han querido extender la consideración de ley orgánica a la *totalidad* de la LO 2/2012, puesto que, según establece su Disposición Final Primera —precisamente destinada a identificar el «título competencial» en que el Estado fundamenta su dictado— la misma «se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución». El resto es bien conocido y no precisa mucha aclaración: de acuerdo con la doctrina del «efecto de congelación del rango» que el Tribunal Constitucional elaboró ya en una de sus primeras decisiones sobre el art. 81 CE, todos los operadores jurídicos —incluyendo a las propias Cortes—, y hasta que el propio Tribunal Constitucional no diga lo contrario, deberán dar tratamiento de Ley Orgánica al conjunto de preceptos aprobados con tal carácter, pese a que se entienda que los mismos en realidad no afectan a genuinas materias reservadas por la Constitución a esta fuente del Derecho. La modificación de los planes económico-financieros exige, pues, indiscutiblemente, la aprobación de una Ley Orgánica.

#### **4.1.3.2. La nueva competencia implícita de tutela financiera sobre los municipios**

Pero no es solamente por aquí —la fijación del contenido necesario de los planes económico-financieros— por donde se afecta, innovándolo, el régimen trazado por el legislador orgánico. También en la fase de supervisión se detectan cambios apreciables. De acuerdo con el art. 23.4 LOEP, corresponden a las CCAA que ostenten la competencia sobre tutela financiera de los entes locales, aprobar y realizar el seguimiento de los repetidos planes (o al Estado, en caso contrario), de tal modo que ellas son las facultadas para realizar semestralmente los informes de seguimiento sobre la aplicación de las medidas previstas en los mismos (art. 24.4 LOEP). La etapa de control o seguimiento del cumplimiento de los planes se configura, pues, en la LOEP como una *competencia exclusiva* de la correspondiente Comunidad Autónoma. En el Proyecto, por el contrario, pasa a ser una *tarea compartida* entre esta y las Diputaciones: «La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda,

---

11 Sobre la reforma puede consultarse MEDINA GUERRERO, Manuel: «La reforma del artículo 135 CE», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros» (apartado tercero del art 116 bis).

En consecuencia, mientras que en el diseño de la LOEP la aprobación y el seguimiento de los planes económico-financieros de los municipios es una tarea asignada en exclusiva a las CCAA competentes en materia de tutela financiera, la proyectada reforma de la LRBRL rompe esa *relación bilateral* para dar entrada a un tercer integrante: la institución provincial.

Esto también plantea algunas dudas de carácter jurídico. Con independencia de que sobre este tema también planee la sospecha de una *reforma tácita* de la Ley Orgánica, cabría cuestionarse si la competencia del Estado, *ex art.* 149.1.18 CE, le permita orillar o alterar el régimen competencial de las CCAA que han asumido la tutela financiera de las entidades locales. Es cierto que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que otros títulos competenciales del Estado (el aludido, pero también el 149.1.11, etc.) le permiten operar en esta esfera<sup>12</sup>, y así se confirmó expresamente en materia de estabilidad presupuestaria en la STC 134/2011 (FFJJ 15-17). Pero no es menos verdad que estas referencias jurisprudenciales se construyeron en supuestos en que era la propia Administración General del Estado la que se incorporaba en esa relación en principio bilateral o asumía alguna función al respecto, quedando por tanto impregunado un caso como el presente en que es el propio nivel de gobierno objeto de tutela el que se suma a la tarea de control.

## 4.2. Las relaciones entre municipios y Comunidades Autónomas respecto de las denominadas competencias impropias

En comparación con los diferentes borradores del Anteproyecto, el Proyecto ha entrado una mejora técnica en el tratamiento de lo que —desde hace varios años— se ha dado en llamar «competencias impropias». Mejora que comienza precisamente renunciando al propio concepto —en cuanto escasamente perfilado jurídicamente—<sup>13</sup>, pero

---

12 Sobre el alcance de la competencia autonómica de tutela financiera de los entes locales, véase MEDINA GUERRERO, Manuel: «Comentario al artículo 192», en CRUZVILLALÓN/MEDINA GUERRERO: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, pp. 28-30.

13 Véanse sobre todo ALMEIDA CERRECEDA, Marcos: «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en *La planta del gobierno local*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local/AEPDA, 2013, pp. 72-73; GALÁN GALÁN, Alfredo: *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid,

que se proyecta sobre todo en la simplificación y aclaración de los supuestos en que legítimamente los municipios podrán acometer su ejercicio. Si en las versiones anteriores del art. 7.4 LRBRL era dable ejercitarlas cuando concudiesen tres circunstancias («no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias», respetando en todo caso las exigencias derivadas de la LOEP); en la versión del Proyecto los supuestos se subsumen en dos categorías:

1. «cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» y
2. «no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública».

En realidad, en este concreto aspecto no hay diferencias sustantivas entre el Proyecto y las anteriores versiones del art. 7.4 LRBRL. En ambos casos, la posibilidad de asumir competencias distintas a las propias o atribuidas a la delegación se circunscriben a los requisitos de que se respeten los compromisos impuestos a las entidades locales por la LOEP y de que no haya una ejecución simultánea del mismo servicio por diversas Administraciones, formulación esta última tanto más acertada y precisa que la anterior («duplicidades competenciales»).

Más relevancia parece tener otra modificación experimentada por el art. 7.4 LRBRL tras la aprobación del Proyecto por el Consejo de Ministros; modificación que afecta de plano a la configuración de las relaciones intergubernamentales en este ámbito, y más concretamente al papel que corresponde a las CCAA en la autorización del repetido ejercicio competencial. De hecho, como ya señalamos en otro lugar refiriéndonos a una de las versiones del Anteproyecto, uno de los aspectos más controvertidos del precepto desde el punto de vista del respeto a la autonomía local residía en la exigencia de un «informe previo de la Comunidad Autónoma en el que se señale la inexistencia de duplicidades». Pues, como argumentamos entonces, «pese a que la decisión autonómica sea justiciable, parece evidente que se corre el riesgo de que en la práctica opere como una suerte de “derecho de veto” de la correspondiente Comu-

nidad Autónoma»<sup>14</sup>. El *placet* de las instituciones autonómicas puede, pues, devenir condición *sine qua non* para la prestación de estos «servicios impropios», por más que el municipio en cuestión esté saneado financieramente<sup>15</sup> y esté, por tanto, en condiciones de atender las demandas de los vecinos en punto a la prestación del servicio.

Pues bien, en la nueva redacción que da el Proyecto al art. 7.4 LRBRL la posición de las Comunidades Autónomas incluso se refuerza, toda vez que ahora explícitamente se reconoce el carácter vinculante del informe («serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en que se señale la inexistencia de duplicidades»).

#### 4.2.1. La incidencia del Proyecto en las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Especialmente cuestionable desde el punto de vista jurídico resulta el art. 57 bis del Proyecto (*Garantías de pago en el ejercicio de competencias delegadas*), que, pese a su título, no resulta solo de aplicación a la delegación competencial, sino también a los supuestos de suscripción de convenios de colaboración con las CCAA. De conformidad con su primer apartado, en el caso de que las delegaciones o convenios contengan obligaciones financieras que se concreten en compromisos de pago a cargo de las CCAA, deberán incluir «una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les corresponden por aplicación de su sistema de financiación».

Y un mecanismo semejante se articula en el Proyecto en el supuesto de que las CCAA no asuman, una vez transcurrido el plazo dado para ello, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias o no procedan a la prestación de los servicios sociales: los recursos que precisen los municipios para seguir con su prestación pretenden garantizarse por el Estado recurriendo a la retención de los ingresos que corresponden a las CCAA en virtud del sistema de financiación (apartado quinto de las disposiciones transitorias primera y segunda, respectivamente).

---

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

15 Si en los Anteproyectos se atribuía al interventor de la entidad local el informe previo «sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias», en el Proyecto, razonablemente, se encomienda la elaboración del informe —necesario y vinculante— a la «Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias», esto es, la Junta de Andalucía.

Únicamente un par de observaciones para dar cuenta de lo singular de esta medida. De un lado, que en los Estados federales de nuestro entorno —como Alemania—, la capacidad de operar en las transferencias financieras de las que son titulares los *Länder*, reteniendo o suspendiendo su efectivo traspaso, se concibe como una forma muy severa de intromisión en su autonomía presupuestaria, hasta el punto de entenderse solo constitucionalmente posible en el caso extremo de que se ponga en marcha la institución de la coerción federal. Y, de otro lado, no puede soslayarse que la regulación de las fuentes de financiación de las CCAA está sujeta a reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE) y, por tanto, que medidas de esta índole deben pasar necesariamente por la reforma de la LOFCA.

Pero que una medida tan contundente y tan erosiva de la autonomía y suficiencia de ingresos precisa su expresa incorporación al bloque de la constitucionalidad regulador de la financiación de las CCAA, es cosa perfectamente conocida por las Cortes Generales. Así, cuando pretende hacer efectivas las garantías acordadas en el marco de las operaciones de créditos concertadas por aquellas en relación con el ICO o los mecanismos adicionales de financiación previstos en la LOEP, no duda en proceder a una reforma expresa de la LOFCA para habilitar la retención por parte del Estado de los recursos autonómicos (el apartado seis de la Disposición Final Cuarta LOEP incorpora a tal objeto una nueva Disposición final octava a la LOFCA).

## 5. El nuevo rol de las Administraciones supramunicipales en el gobierno local español

Fernando García Rubio  
Dpto. de Derecho Administrativo, URJC

### 5.1. Planteamiento de la cuestión: la necesaria reforma local

Una de las escasísimas bondades de la profunda crisis económica en que estamos inmersos es la necesidad imperiosa, por imperativo económico de mantenimiento del sistema, de reformar en profundidad las administraciones públicas. Bajo ese parámetro, se vienen aprobando multitud de decretos-leyes desde el inicio, o más bien desde la constatación de la crisis, dada la imposibilidad de financiar las entidades y servicios públicos con los ingresos tradicionales que regían el sistema administrativo derivado de la Constitución española de 1978.

En ese sentido es paradigmática la reforma de la Constitución de septiembre de 2011 (la segunda tras la reforma del art. 13.2 de la Carga Magna, para adecuarse al derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales previsto para los nacionales de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht de 1992), que estableció una nueva redacción para el art. 135 de la Carta Magna<sup>1</sup>, consagrando el principio de equilibrio presupuestario, lo que ha dado lugar a la posterior Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

---

1 Al respecto de dicha reforma, *vid.* Martín Bassols Coma, «La reforma del artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional». *Revista española de derecho administrativo*, nº 155 pp. 21 a 41, julio-septiembre de 2012, Civitas, Thomson-Reuters.

En dicha línea de sostenibilidad financiera del sector público en su conjunto, se ha venido exponiendo desde muy diversos sectores la imperiosa necesidad de proceder a una profunda reforma del conjunto de las administraciones públicas, especialmente en lo referido a la articulación de las competencias y el ejercicio de estas previsto por el título VIII de la Constitución española.

En ese sentido, debemos destacar que las reformas iniciadas tienen en el ámbito local una arquitectura y basamento legal centrada en una legislación básica estatal que hasta el momento se recoge en dicho ámbito local, fundamentalmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Esta ley, que ha sido modificada en numerosas ocasiones, siendo las más importantes las realizadas por las leyes 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, es de necesaria referencia y en su caso, revisión si pretende alterarse el sistema institucional y competencial del régimen local español, previsto en los arts. 140 a 142 de la Carta Magna de 1978.

Ahora bien, sin perjuicio de esa determinación básica estatal que se realiza al amparo del título competencial recogido en el art. 149.1.18<sup>a</sup>, lo cierto es que el hecho autonómico plasmado en el título VIII de la propia Constitución, establece un ámbito competencial para las comunidades autónomas en relación con el régimen local que ha sido específicamente ampliado por las reformas de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón, aprobados por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y en menor medida Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que suponen unas limitaciones<sup>2</sup> como

---

2 Este fenómeno que ha sido denominado «interiorización» del derecho local y en general puede consultarse a Luis Cosculluela Montaner y Eloísa Carbonell Porras (directores), *Reforma Estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, ministerio de Ciencia e Innovación, 2011, debemos destacar que al amparo de los títulos competenciales recogidos en su estatuto de autonomía, diversas comunidades autónomas han aprobado legislaciones en relación a esta materia, que pretenden incidir en la línea de la «interiorización» del derecho local en las CCAA, y que han supuesto incluso antes de

posteriormente señalaremos para las posibilidades reformadoras del legislador estatal, al menos en el sistema actual establecido por la interpretación del Tribunal Constitucional<sup>3</sup> de dichos títulos competenciales.

Esas limitaciones son especialmente importantes para el espacio supramunicipal, dado el fuerte grado de «interiorización autonómica» de las entidades locales existentes en dicho ámbito, tal y como destacó la STC 214/1989, aunque dicha interiorización debe respetar la garantía institucional de las Diputaciones descrita por el mismo alto tribunal en su STC 32/1981 (aunque hoy en día habría que hablar más de garantía de las provincias que de las Diputaciones)<sup>4</sup>.

En cualquier caso, y pese al exiguo importe en el conjunto del gasto público que las entidades locales tienen frente a las Comunidades Autónomas y a la Administración General del Estado, existe un amplio consenso en la necesidad de abordar con urgencia un conjunto de reformas del régimen local, que no solo se vinculan con la contención del gasto y la racionalización de este, sino que pretenden tener más alcance.

Al amparo de dicho impulso reformista, se creó en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública una Comisión interadministrativa de estudio de la reforma local<sup>5</sup> que dio lugar a un documento objeto de debates que cristalizó en diversas ver-

---

las reformas estatutarias del periodo 2006-2008, una impugnación de las capacidades legislativas del Estado sobre esa materia ante el Tribunal Constitucional, en los recursos 1523-2004 interpuesto por el Parlamento de Cataluña, 1598/2004 interpuesto por el Gobierno catalán y 1741/2004 promovido por el Gobierno de Aragón, que han sido resueltos por la STC 103/2013, de 25 de abril. Sobre esta materia véase con respecto a la interiorización Luis Ortega Álvarez «El régimen local en los nuevos estatutos de autonomía», pp. 253 a 285 de «Tratado de Derecho Municipal», obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado. Iustel 2011, y con respecto a los límites de la facultad legislativa en la organización de los servicios públicos locales del Estado, a Encarnación Montoya Martín «Las formas de gestión de los servicios públicos locales: los entes instrumentales». Dentro del Congreso Europeo sobre descentralización territorial y administración local. Sevilla 9, 10 y 11 de mayo de 2007. Instituto Andaluz de Administración Pública 2009 pp. 215 a 258.

3 Sobre el papel del alto intérprete de la Carta Magna es imprescindible la obra de Germán Fernández Farreres, «La contribución del tribunal constitucional al estado autonómico», Iustel, 2005.

4 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las provincias es analizada por José Luis Rivero Ysern en *Manual de derecho local*, sexta edición, Thomson – Civitas, 2010, pp. 241-243, a lo que habría que añadir la posterior y clave STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña con respecto a la regulación veguerial.

5 Dicho grupo, sin reflejo en disposición específica alguna, parte de una «Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local en relación con las competencias de las entidades locales» (Grupo de colaboración interadministrativa INAP) de 25 mayo de 2012. Luego han circulado sucesivas versiones del Anteproyecto de Ley (13 de julio de 2012, 28 de

siones de anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local, el cual tras su estudio por el Consejo de Ministros en su sesión de fecha 15 de febrero de 2013, el dictamen de la Comisión Nacional de Administración Local de 21 de mayo de 2013 e innumerables reuniones tanto en el seno de la Administración General del Estado como con los colectivos afectados, fue remitido a dictamen del Consejo de Estado el día 26 de junio de 2013 y posteriormente tras varios cambios de hondo calado, aprobado como proyecto de ley el 26 de julio de 2013.

Ahora bien, la reforma que se pretende abordar con el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, pese a su ambicioso título, se centra, pese a la fundamentación de su exposición de motivos más ambiciosa, tan solo en cuatro aspectos, tal y como se recoge en el párrafo tercero de la exposición de motivos, que señala de forma literal:

que la reforma se plantea perseguir varios objetivos básicos, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio de «una administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Por tanto, pese al importante calado que tiene esta reforma, deja al margen otros aspectos sustantivos que son ineludibles en relación con la reforma de la planta local en su conjunto, que dada la premura del tema de la financiación y la racionalización del sector público se dejan apartados para ulteriores ocasiones, desperdiciando en opinión de la doctrina<sup>6</sup> una oportunidad histórica.

Podemos resumir en base a esos cuatro objetivos que nos encontramos con una ley «de crisis» y no aprobada como consecuencia de la crisis, con un enfoque absolutamente económico de ahorro del gasto público para reducir el déficit público (los famosos 7.127 millones de euros de ahorro comprometidos por esta materia en el marco del MOU), con vertientes en las estructuras y competencias, todo ello bajo la óptica de la

---

enero de 2013, 18 de febrero de 2013, 24 de mayo de 2013 y 22 de julio de 2013).

6 Así lo ha señalado Luis Cosculluela Montaner, «Reforma de la administración local. Una oportunidad de modificar la planta local que no puede perderse», pp. 11 a 19 de *Revista española de derecho administrativo*, Civitas-Thomson-Reuters, n.º 157, enero-marzo de 2013.

estabilidad presupuestaria derivada del art. 135 de la Carta Magna y la LO 2/2012, de 27 de abril, con un posterior enfoque (no se realizaba en los primeros borradores) de incentivación de la actividad económica particular eliminando autorizaciones superfluas, pero no entrando en una reforma en profundidad del entramado institucional implantado en 1985.

## 5.2. El espacio supramunicipal. Análisis histórico<sup>7</sup>

Debe dentro de la materia a estudiar realizarse un previo excurso histórico de las articulaciones de nuestro pasado histórico con respecto a las entidades supramunicipales y así ya desde finales del siglo XVIII y pese a la profunda “castellanización” a que hace referencia García Marín<sup>8</sup> la estructura territorial española, si bien podía resultar homogénea en todo el territorio nacional, con las singularidades forales vasca y Navarra, no respondía a una homologación estricta a la actual organización territorial, aunque con base en las intendencias si se podía destacar ya una estructura provincial.

La base para el estudio de la estructura territorial es el denominado censo de Floridablanca<sup>9</sup> y tal como se puede desprender del propio título y pese a una cierta generalización territorial caracterizada por la adopción de la planta castellana durante el reinado de los primeros Borbones, el ámbito supramunicipal e infraprovincial cuya división normal es tal y como destaca Cifuentes Calzado<sup>10</sup>, el partido, pero junto a el aparecen en el propio censo numerosas entidades supramunicipales tales como merindades en Castilla y León, jurisdicciones en Galicia, hermandades en Álava, corregimientos sustituyendo a las veguerías en Cataluña, valles en Navarra, etc. Además de la fundamental división entre territorios de realengo y aquellos sometidos a señorío, todavía subsistente en esta época y a las que hace referencia el propio censo de Floridablanca.

---

7 Un estudio monográfico en la materia puede observarse en nuestra aportación: Fernando García Rubio, «Evolución histórica del espacio comarcal» URJC- Dykinson, 2007.

8 José M<sup>o</sup> García Marín, «La reconstrucción de la Administración Territorial y Local», INAP 1987, p. 15. *España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, realengos como de órdenes, abadengo y señorío. Obra formada por las relaciones originales de los respectivos intendentes del reyno, a quienes se pidieron de orden de S.M. por el excelentísimo Señor Conde de Floridablanca, y su ministerio de estado en 22 de marzo de 1785.* Editado en facsímil por el INAP, BOE en 2003.

9 Ramón Martín Mateo, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Ministerio de la Gobernación, 1964.

10 Ángel Cifuentes Calzado, «Antecedentes de la Comarca: La Comarca como entidad territorial». p. 16 En *La Comarca y la Administración territorial*, CEMCI. 1986.

Partiendo de esa generalización, la existencia de pueblos carentes de Ayuntamientos era muy habitual en el territorio nacional, realizándose el gobierno de dichas poblaciones en torno a ciudades y lo que se ha venido en denominar municipios-comarca, puesto que tal y como afirma Martín Mateo<sup>11</sup>, esta sería una vía adecuada para la prestación de servicios.

Teniendo en cuenta, por tanto, la existencia de una base provincial y otra de partidos, no parece descabellada la idea de Gallego Anabitarte<sup>12</sup> de rechazar el estudio de las instituciones administrativas partiendo de la Constitución gaditana, sin relación alguna con el Antiguo Régimen, puesto que a diferencia de Francia, en la que las reformas revolucionarias modificaron radicalmente la estructura administrativa, la obra de los constituyentes y de los gobiernos liberales a partir de 1833 simplemente aceleró reformas borbónicas acentuando el uniformismo y la generalización.

No obstante, debemos en honor a la verdad destacar, tal y como se encargó de afirmar Ferreira Fernández<sup>13</sup>, la desvertebración institucional del espacio intermunicipal en el Antiguo Régimen, puesto que salvadas determinadas excepciones muy puntuales, durante el Antiguo Régimen no existió una base administrativa comarcal operativa y generalizable que pudiera considerarse un precedente de las actuales comarcas, sobre todo en el aspecto de lo generalizable, puesto que las diversas fórmulas a las que hemos hecho referencia, merindades, señoríos, corregimientos, etc., tienen muy pocos elementos institucionales en común. Pero son bases para tener en cuenta a la hora de abordar el origen del sistema territorial de la Constitución.

Como antecedente inmediato del régimen municipal gaditano nos encontramos, tal y como destaca José Antonio Escudero<sup>14</sup>, con la reforma de José I Bonaparte, centrada en los Decretos de 4 de septiembre de 1809 sobre municipalidades, y 17 de abril de 1810 que perfeccionó el anterior y situó a los Ayuntamientos bajo la dependencia inmediata de los prefectos provinciales. Dichas reformas no suprimie-

---

11 Ramón Martín Mateo, *Entes Locales complejos*, Trivium. 1987, p. 150 que indica : «el patrón espacial e institucional del Antiguo Régimen se basaba fundamentalmente en municipios-comarcas que englobaban una serie de lugares, entidades, grupos de población, no reconocidos jurídicamente, pero que giraban en torno a las cabeceras de la zona, mercado desde luego y fortaleza normalmente también».

12 Alfredo Gallego Anabitarte, «Notas histórico-jurídicas sobre régimen local español», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1971, p. 535.

13 Xavier Ferreira Fernández, «La Comarca en la Historia». Universidad de Santiago de Compostela. 2001, pp. 35 a 39.

14 José Antonio Escudero, «Los orígenes del municipio constitucional», p. 17 de «El municipio constitucional». II Seminario de Historia de la Administración 2002. INAP 2003.

ron la figura del corregidor, aunque sí la integraba en algunos aspectos en la administración municipal al ser designado por la Junta Municipal en los municipios de menos de 2.000 habitantes, y con carácter general los subordinaba al prefecto, manteniéndose en líneas generales la estructura territorial originada durante el siglo XVIII, pero lógicamente bajo la nueva legalidad de la Constitución de Bayona y del sistema bonapartista de centralismo que por la virtual situación de guerra en que se pretendió introducir no logró imponerse más allá del respaldo que le otorgaban las bayonetas francesas.

La invasión napoleónica sirvió como revulsivo para el cambio que las Cortes constituyentes impulsaron, propiciándose incluso con anterioridad a la aprobación del texto constitucional fundamentales actos jurídicos que servirían para producir un alegargamiento de las comarcas en cuanto entidades territoriales, y así en primer lugar el Decreto de 6 de agosto de 1811 supuso la incorporación a la nación de los señoríos jurisdiccionales, permitiendo que aquellos otros con una simple base territorial o solariega quedaran en la clase de los demás derechos de propiedad particular, lo cual supuso, tal y como señala García Fernández<sup>15</sup>, que más de la mitad de los pueblos de España pudieran optar al autogobierno hasta entonces vedado a ellos por sus dependencias de señores laicos o religiosos, pero que en paralelo supuso la desarticulación de unidades territoriales homogéneas supramunicipales que englobaban a dichos pueblos de entorno al señorío y que al no ser sustituidos por mor del artículo 310 de la Constitución gaditana, dejaron un vacío que en el nivel supramunicipal e infraprovincial generalista, no así en el ámbito judicial con la figura de los partidos, no sería cubierto hasta el advenimiento del Estado autonómico.

La configuración de la estructura territorial constitucional se produjo con la aprobación de la Constitución de 19 de marzo de 1812 y la posterior instrucción para el Gobierno de las Provincias de 23 de junio de 1813 que con los diversos avatares del reinado de Fernando VII supusieron el inicio de una senda constitucional y de influencia francesa.

En el proceso de elaboración de la Constitución se acordó, tal y como reseña Orduña Rebollo<sup>16</sup> una nueva estructura supramunicipal.

---

15 Javier García Fernández, «El origen del municipio constitucional: Autonomía y centralización en Francia y España», Instituto de Estudios de Administración Local. 1983, p. 239.

16 Enrique Orduña Rebollo, «El municipio y la organización territorial del Estado Constitucional», INAP, Madrid, 2003, p. 84 de *op. cit.* II Seminario de Historia de la Administración, Madrid, 2002, *El municipio constitucional*.

El siglo XIX tiene sobre la estructura territorial española un doble prisma: por un lado, una progresiva modernización, unificación y uniformización que supone un avance notable sobre el periodo anterior, y por otro lado, un conjunto de vaivenes políticos importantísimo que dota al sistema de una inestabilidad evidente.

Por un lado el uniformismo que parte ya con raíces del siglo XVIII en el Decreto de 3 de abril de 1711 para el Reino de Aragón, en el cual se suprimieron los fueros que ya habían sido suprimidos por Decreto de 29 de junio de 1707 para Valencia, estableciendo una Nueva Planta territorial, complementados con los Decretos de 28 de noviembre de 1715 para el Reino de Mallorca y 16 de enero de 1716 para el Principado de Cataluña.

Por tanto, pese a la opinión de otros autores como Ferreira Fernández o Cifuentes Calzado, para el cual el principal efecto del nuevo régimen constitucional sobre el ámbito comarcal es la desaparición de dicha estructura y su sustitución por la provincia, nosotros consideramos que la principal característica del régimen constitucional en relación con el espacio comarcal es el establecimiento de un espacio uniforme de carácter laico y civil, ya sea con carácter judicial o carácter administrativo en todo el territorio nacional, suprimiendo los ámbitos comarcales señoriales y progresivamente los ámbitos comarcales eclesiásticos pese a la confesionalidad cierta del Estado, tanto en el Estatuto de Bayona de 1808 como en la Constitución gaditana de 1812, y a lo largo de todas las Constituciones del siglo XIX español.

De hecho, la primera gran reforma territorial, partiendo, eso sí, del trabajo ingente realizado por el censo de Floridablanca, se realiza bajo el Gobierno de José I Bonaparte, puesto que a través de un Real Decreto de 17 de abril de 1810 articula el territorio nacional en treinta y ocho prefecturas y lo más importante a nuestros efectos, ciento once subprefecturas, incardinándose tres de las referidas subprefecturas en cada una de las prefecturas, a excepción de que tal y como señala Escudero<sup>17</sup> de los casos de Ciudad Real, Cuenca y Teruel, cuyas prefecturas contenían tan solo dos subprefecturas, y el caso murciano, donde existían cuatro de dichas subprefecturas.

La importancia de dichas reformas, pese a lo efímero de su vigencia y la escasa extensión al territorio nacional de sus instituciones, ha sido estudiada entre nosotros por Amando Melón<sup>18</sup> y José Mercader Riva<sup>19</sup>.

---

17 José Antonio Escudero, «Curso de historia del derecho», *op. cit.*, p. 944.

18 Amando Melón Ruiz de Gardejuela, «El mapa prefectural de España, 1810», en *Revista de Estudios Geográficos*, núm. 13 de 1952, pp. 5 a 72, así como «Inmediata génesis de las provincias españolas», *Anuario de Historia del derecho español*, núms. 27-28 del año 1957-1958, pp. 17 a 59.

19 José Mercader Riva, «La instauración primera del Ministerio de Interior en España bajo José

La referida división prefectural de José I diseñada por José María de Lanza, tal y como afirma García Álvarez<sup>20</sup>.

Pero lo cierto es que el principal elemento de configuración de la estructura territorial de ámbito supramunicipal e infraprovincial en la Administración actual y la pauta fundamental de la evolución histórico-administrativa de dicho ámbito a lo largo del tiempo desde la época que estamos analizando es la obra de las Cortes gaditanas. Siempre en primer lugar, siguiendo a Orduña Rebollo<sup>21</sup>, existieron unas medidas previas para convertir en realidad la existencia de un espacio territorial homogéneo, y en teoría debemos destacar el Decreto propuesto el 31 de julio de 1811 y aprobado el 6 de agosto de dicho año bajo el título de *Incorporación de los Señoríos Jurisdiccionales a la Nación*.

De hecho, tal y como señala García Fernández<sup>22</sup>, mientras que el Estatuto de Bayona se caracteriza por apenas contener referencias a la organización municipal, solo un artículo, el 93, contiene una referencia indirecta al preceptuar que los diputados de América y Asia serían nombrados por los Ayuntamientos, que a su vez serían designados por los virreyes o los capitanes generales, la Constitución gaditana sí que establece una regulación a juicio del autor «exuberante», puesto que el título VI de la propia Carta Magna está destinado al «Gobierno interior de las provincias y de los pueblos» y componiéndose por 31 artículos, del 309 al 337.

Junto a ello debemos recoger las referencias a los partidos judiciales de ámbito netamente comarcal que ocupaban el título V del texto en cuanto a las referencias de los tribunales en todo su concepto y los artículos 272 y 273 de forma expresa.

Ahora bien, el artículo 12 de la Constitución de 1812 que habilita para el desarrollo de una nueva estructura territorial de España es innegable que influyó en la provincialización ya evidente desde la figura de las Intendencias, de las reformas ilustradas y el carácter constitucional, así como el ámbito ideológico imperante por el liberalismo importado.

---

Bonaparte», *Hispania*, núm. 150, 1982, pp. 183 a 206, y «José Bonaparte, Rey de España 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista», Madrid, 1983.

20 Jacobo García Álvarez, «Provincia, Regiones y Comunidades autónomas. La formación del mapa político en España», *op. cit.*, pp. 197-198.

21 Enrique Orduña Rebollo, *op. cit.* «Organización del territorio. Partidos judiciales y consolidación del Estado que se hizo en España...», p. 23.

22 Javier García Fernández, «El municipio en los orígenes del constitucionalismo español. Notas sobre la génesis de la organización municipal a través de tres modelos constitucionales», pp. 47 a 55 de «El municipio constitucional», 2º Seminario de la Historia de la Administración, 2002. INAP. En concreto, pp. 49 a 51.

Esos fundamentos teóricos que tienen su importante génesis en la obra revolucionaria francesa y aquí cabe destacar la investigación cardinal realizada por García de Enterría, son los que Francesc Nadal<sup>23</sup> denomina los fundamentos teóricos y la práctica institucional del modelo territorial liberal.

De todas formas debemos destacar que el modelo no es uniforme y permanente sino que son tendencias, puesto que tal y como ha estudiado entre nosotros Concepción de Castro<sup>24</sup>, se produce una evolución entre un primer periodo de administración centralizada entre 1810-1813, una reforma descentralizadora del Trienio Liberal entre 1820-1823, un modelo fuertemente centralizador de los moderados a partir de 1845 que se identifica con el primer periodo de 1810-1813 y un modelo descentralizador de los progresistas que conecta con el periodo del Trienio Liberal.

Así, Beatriz López Morán<sup>25</sup> señala que, a su juicio, no existen dos modelos de Administración liberal, uno conservador o moderado más centralista y otro progresista y más descentralizado, puesto que ambos, moderados y progresistas, establecen una legislación conformando el municipio y las diputaciones provinciales como ámbito de la administración territorial, considerando a las diputaciones como prolongación de los municipios, estableciendo un aparato institucional de la nueva administración que permanece intacto independientemente de los gobiernos.

En sí, podemos señalar conforme a Posada, que los legisladores de 1812 planearon el edificio político-administrativo de la España del siglo XIX<sup>26</sup>.

En la propia Galicia, cuyos autores han reivindicado la pervivencia del fenómeno comarcal a lo largo de la historia, se señalan, tal y como destaca Barreiro Fernández<sup>27</sup>, la existencia de apoyos y rechazos al referido modelo centralista, puesto que el liberalis-

---

23 Francesc Nadal, «Burgueses, burócratas y territorio», *Instituto de Estudios de la Administración Local*. Madrid, 1987, pp. 21 a 37.

24 Concepción de Castro, «La revolución liberal y los municipios españoles», Madrid, 1979.

25 Beatriz López Morán, «A comarcalización histórica de Galicia en el Siglo XIX», Xunta de Galicia. Escola Galega de Administración Pública, 1995.

26 Adolfo Posada, «Evolución legislativa del régimen local español», Madrid, 1912, pp. 66-67 (reedición IEAL 1982).

27 Xosé Ramón Barreiro Fernández, «Administración y sociedad en la Galicia liberal. Aproximación metodológica», pp. 211 a 223 de *Historia de la Administración Pública*, Relatorios de la comunicación presentados no primer simposio da historia da Administración Pública, celebrado en Xunio de 1992 da Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, Egag 1993.

mo fundamenta que la existencia de un poder central muy poderoso pueda acabar con el feudalismo que se esconde en las instituciones del Antiguo Régimen.

No obstante, Cifuentes Calzado señala<sup>28</sup> que el Constitucionalismo tiene como efectos la negativa de la existencia legal de la comarca y la interrupción de su evolución histórica, puesto que la orden del antiguo artículo 310 de la Constitución de Cádiz de poner ayuntamientos donde no los hubiera hace desaparecer, al menos legalmente, todo el sistema y toda la estructura de la configuración territorial del Antiguo Régimen.

Podemos destacar que el modelo constitucional de 1812 y sus normas de desarrollo obvian un ámbito intermedio entre el municipio y la provincia con carácter general de ámbito administrativo. Aunque sí lo consagran a nivel judicial con la figura de los Partidos Judiciales, no existe al igual que existía en el sistema prefectural josefista, tal y como destaca Sánchez Arcilla<sup>29</sup>, unas circunscripciones territoriales intermedias entre las prefecturas y las municipalidades, que son las subprefecturas, a donde de cada una de dichas subprefecturas existía un subprefecto al cual competía ejecutar y hacer ejecutar las órdenes del prefecto y dar su parecer acerca de las quejas y peticiones presentadas por las municipalidades, existiendo en cada subprefectura una junta general de subprefectura compuesta por diez individuos y con competencias análogas a las juntas generales de prefecturas.

El desarrollo constitucional del articulado de los preceptos de los artículos 309 y 310 de la Constitución se realizó tal y como afirma Sánchez Arcilla<sup>30</sup> en base a tres disposiciones: el Decreto de 23 de mayo de 1812 por el cual se autorizaba a cualquier pueblo que no tuviese Ayuntamiento y cuya población no alcanzara las mil almas, en base a sus particulares circunstancias de agricultura, industria y población, la posibilidad de solicitar por medio de la Diputación Provincial la constitución de un Ayuntamiento.

El segundo de los Decretos de 10 de julio del dicho año dictado por las Cortes, pretende aclarar y solventar algunas dudas sobre la aplicación del anterior decreto por el cual se insistía en que cesaran de sus funciones no solo los regidores prefectos sino también todos los individuos que componían dichos cuerpos.

El tercero de los Decretos fue el de 13 de junio de 1813, conocido como la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias.

---

28 Ángel Cifuentes Calzado, «Antecedentes de la Comarca: La Comarca como entidad territorial», pp. 34 a 36, en «La Comarca y la Administración territorial», *op. cit.*

29 José Sánchez Arcilla Bernal, *op. cit.* «Historia del derecho...», pp. 1041-1042.

30 José Sánchez Arcilla Bernal, *op. cit.* «Historia del derecho...», pp. 1079-1080.

Se produce en estas fechas, con el nacimiento de la provincia, la oposición entre la institución provincial y las instituciones comarcales, puesto que mantenemos la inexistencia de una institución generalizada comarcal por la falta de generalidad de los partidos anteriores a la invasión napoleónica.

Así, Ferreira Fernández<sup>31</sup> afirma que por la provincia constitucional en cuanto división territorial, ha sido excluyente de otras organizaciones, lo que es de entender, al determinar la desaparición de entidades secundarias salvo en el Reino de Navarra.

Entre las entidades desaparecidas por causa del nacimiento del ente provincial podemos destacar conforme afirma Lalinde Abadía<sup>32</sup> a:

- a. Los Corregimientos castellanos, un número de 91 que se repartían por todo el territorio de la antigua Corona de Castilla.
- b. En segundo lugar podemos señalar a las Suprajuntarías de Aragón.
- c. En tercer lugar las Veguerías de Cataluña y Mallorca.
- d. En cuarto lugar las Merindades y Numeráticos que se encauzaban en Navarra y las provincias vascas.

Puesto que tal y como nos señalaba Colmeiro<sup>33</sup> y que acertadamente hace suyo Beatriz López Morán<sup>34</sup> cabe distinguir lo que es la división civil o general para un servicio de las Administraciones, de otras divisiones que arreglan otros servicios particulares, en palabras de Colmeiro, y que comprenden en este ramo a la división política de carácter electoral, la división judicial, la división fiscal, la división militar, la división educativa, la división eclesiástica (recordemos que estamos en un Estado confesional durante todo el siglo XIX), etcétera.

Dejando al margen la especial y frontal crítica del catalanismo político en el último tercio del siglo XIX y progresivamente ya a lo largo del siglo XX contra la división

---

31 Francisco Javier Ferreira Fernández, *op. cit.* «La Comarca en la Historia», p. 59.

32 J. Lalinde Abadía, «El orto de la provincia constitucional en España», dentro de la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 495 y ss., y en concreto pp. 505 y 506.

33 Manuel Colmeiro, *Derecho Administrativo español*, tomo I, Madrid-Santiago de Compostela, 1850, p. 55.

34 Beatriz López Morán, «La comarcalización histórica de Galicia en el Siglo XIX», Xunta de Galicia. Escola de Administración Pública, 1994, p. 47.

territorial de ámbito liberal decimonónica, sí podemos señalar que a lo largo de todo nuestro convulso siglo XIX se produjeron diversos intentos de modificación territorial especialmente en el ámbito del régimen local, consecuencia de la turbulencia constitucional y legislativa sobre régimen local, que supuso una pendulación constante entre diversas opciones radicalmente opuestas de organización local.

La legislación de régimen local, por tanto, durante el siglo XIX tal y como se encargan de analizar entre nosotros Morell Ocaña y Sosa Wagner<sup>35</sup>, y la promulgación de diversas normas en la materia recopiladas entre nosotros por Santamaría Pastor y Tomás Ramón Fernández<sup>36</sup>, supone un constante vaivén legislativo en la materia, pero que no afectó en ningún caso al régimen de los partidos judiciales en cuanto su estructura, ni muchísimo menos a la configuración de un espacio comarcal como entidad local.

A lo largo de todo el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, el espacio comarcal será un espacio de desconcentración administrativa fundamentalmente en materia de administración judicial con diversas funciones y materias fiscal y electoral.

Sí debemos destacar dentro de las diversas actitudes de reforma de régimen local a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX un proyecto de reforma de Romero Robledo en 1884.

La reforma de la Administración local durante el primer tercio del siglo XX, tal y como ha estudiado entre nosotros Tusell<sup>37</sup>, fue una realidad constante. Dicha reforma se hacía necesaria en tanto en cuanto el movimiento antiprovincialista se extendía ya no solo en profundidad en Cataluña sino también en Galicia, tal y como analiza entre nosotros González Mariñas, al menos desde el punto de vista nacionalista<sup>38</sup>.

Ahora bien, a este fenómeno hay que englobarlo dentro de un fenómeno general de la crisis del sistema de la Restauración, puesto que en ningún momento, salvo las Bases de Manresa de 1892, se propició la comarca como contraposición a la provincia con carácter generalizado e incluso en la Mancomunidad de provincias, que pese a ser una organiza-

---

35 Luis Morell Ocaña, *El Régimen local español*, Civitas, 1988; y Francisco Sosa Wagner, *Manual de derecho local*, Aranzadi.

36 Juan Alfonso Santamaría Pastor y Tomás Ramón Fernández Rodríguez, «Legislación administrativa del siglo XIX», Instituto de Estudios Administrativos, Escuela Nacional de Administración pública, 1977.

37 Javier Tusell Gómez con la colaboración de Diego Chacón Ortiz, «La reforma de la Administración local en España, 1900-1936», INAP, 1987.

38 Pablo González Mariñas, «Territorio e identidad: Galicia como espacio administrativo», Xunta de Galicia, 1994.

ción interprovincial presidida por Prat de la Riba, se llegó a aprobar un proyecto de Estatuto de Autonomía aprobada por la Asamblea de dicha Mancomunidad en enero de 1919, en el cual en su artículo 6.b) reservaba para las instituciones autonómicas la regulación del régimen de los municipios y provincias incluyendo formalmente la facultad de modificar el nombre y demarcación de aquellas, pero manteniendo por tanto las provincias.

Pero solo tras la dictadura de Primo de Rivera y los estatutos municipal y provincial de Calvo Sotelo de los años 1924 y 1925, nos encontramos con un intento de agrupación municipal de verdadero interés, como es el referido a las Mancomunidades de municipios como tales. Puesto que como más adelante nos ocuparemos de estudiar, y entre nosotros adelantó Martín Mateo<sup>39</sup>, las agrupaciones municipales se contemplaban en las diversas legislaciones de régimen local del siglo XIX, pero su fortalecimiento y su sentido como Mancomunidad tal y como hoy la conocemos, y la especial referencia al espacio comarcal lo debemos a la obra de Calvo Sotelo.

Paralelamente a dichos fenómenos reformistas con carácter nacional se va autoafirmando en el ámbito catalán la necesidad de que la comarca sea la base de la organización territorial de la comunidad y por tanto de la futura autonomía.

El único ámbito reconocido a la supramunicipalidad por la legalidad republicana de carácter estatal es el referido en la Ley de Bases de 1935 Municipal, previsto en su Base Segunda a la constitución de entidades municipales, fusión de municipios y alteración de términos, y en su Base Cuarta a las agrupaciones intermunicipales.

En este sentido debemos señalar que la Base Cuarta señala específicamente que los municipios, sean o no limítrofes aunque pertenezcan a distintas provincias podrán agruparse si así lo acuerdan las dos terceras partes del número efectivo de concejales que forman las Corporaciones.

Estas agrupaciones tienen carácter de Mancomunidad puesto que son para el sostenimiento de obras, servicios comprendidos entre la competencia municipal. Se necesita la aprobación del Consejo de Ministros.

En cumplimiento de la referida Ley de Bases se promulga la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, en cuyos artículos 23 y siguientes se regulaban las agrupaciones intermunicipales.

---

39 Ramón Martín Mateo, «La comarcalización de los pequeños municipios», Ministerio de la Gobernación, 1964.

El Estado seguía sin entrar a regular las Comarcas, pero por su parte las regiones y especialmente la Comunidad Catalana sí entraron directamente en ello.

Derivado del pensamiento político catalanista y con especial incidencia en las comarcas que forman una parte esencial del pensamiento regionalista catalanista, basado tanto en la figura de la *Renaixença* como en circunstancias tan excepcionales como el excursionismo tal y como ha estudiado entre nosotros Francesc Nadal<sup>40</sup>.

Dan lugar a la configuración de unos estudios comarcales cuyo primer paladín fue Tomás Beltrán y Soler, así lo considera Ernest Lluch<sup>41</sup>, concretamente con la obra itinerante y descriptiva de Cataluña de 1847, donde destaca Cataluña por el hecho de establecer una división por primera vez en comarcas entre nosotros en el siglo XIX.

Ahora bien, en las realizaciones normativas debemos destacar que pese a que nunca llegaron al Parlamento, son cardinales el Decreto de 13 de febrero de 1933 y especialmente, a juicio de Nieto<sup>42</sup>, los Decretos de 27 de agosto y 23 de diciembre de 1936, en los cuales se abordó ya directamente el problema comarcal, si bien, señala Nieto, desde una perspectiva muy distinta a la tradicional e incluso a la de finales del siglo XX; incluso se explica dicha circunstancia por las vicisitudes del momento en que se produjeron en plena Guerra Civil, puesto que no era el tiempo más adecuado para hacer una regulación ambiciosa y definitiva, por así decirlo, a juicio de Nieto, de las comarcas.

Con el fin de la Guerra Civil, el régimen franquista restauró la dualidad absoluta municipio-provincia y tanto en las Leyes de 1945 como en los textos articulados y refundidos de 1955 y normas subsiguientes se concretó al municipio y provincia como entidades naturales que constituyen los municipios agrupados territorialmente en provincias.

No obstante, sí se produjeron estudios para introducir la comarca como ámbito superior de los pequeños municipios, especialmente a partir del trabajo de Martín Mateo en 1964 y multitud de estudios de comienzos de la década de los sesenta, entre los que destacan los de Morell Ocaña.

---

40 Francesc Nadal, *op. cit.*, «Burgueses, burócratas y territorio», capítulo V. «Naturaleza, historia y etnia en la comarcalización de Cataluña. 1883-1900», pp. 127 a 146. Instituto de Administración Local, 1987.

41 Ernest Lluch y Oriol Ne.lo. «Estudi preliminar a la gènesis de la divisió territorial de Catalunya», en «Gènesis de la divisió territorial de Catalunya», Diputació de Barcelona, 1983, pp. 11 a 34.

42 Alejandro Nieto, «Legislación del Parlamento de Cataluña... », *op. cit.*, p. 119.

Así, el Código de Gobierno y Administración Local de 1941 estableció en su artículo 1º que «los municipios y la agrupación territorial de estos en provincias forman la estructura político-administrativa local de la nación española», señalándose en su artículo tercero que las Entidades Locales territoriales son municipales o provinciales, y por tanto no previéndose otras figuras locales distintas.

Pero es que además de esas posibilidades y estudios generalizados doctrinalmente en esa última época del franquismo, tal y como se encargan de destacar entre nosotros con su bibliografía Enrique Ortuña Rebollo y Luis Morell Ocaña, existían diversas experiencias de comarcalización, así las del Ministerio de la Gobernación, la Presidencia de Gobierno, la Dirección General de Sanidad, la organización sindical, las de las Diputaciones provinciales, las de ordenación rural, las de extensión agraria, las áreas de mercado, posiciones tales como las ya referidas a la Ley Orgánica del Estado, la Ley 48/1966 de 23 de abril que regula sucintamente la creación de las agrupaciones de servicios en el artículo 15 y concordantes limitados a los miembros obligatorios, la de la Ley 1/1969 de 11 de marzo que aprueba el Segundo Plan de Desarrollo y que establece al fin de encontrar en los municipios la colaboración necesaria para poder realizar los fines propuestos en el Plan, el impulso de formar asociaciones de las Corporaciones Locales entre sí o con otras entidades y facilitando la aprobación financiera del mismo según el periodo del Plan, la Ley 54/1963 de 27 de junio que regula la Ordenación Rural que posibilita centrando el ámbito territorial de la ordenación territorial en Comarcas naturales, agrícolas y geográficas que podrían convertirse en Comarcas administrativas.

Unas institucionalizaciones singulares como la ya referida experiencia de Tierra de Campos aprobada por Decreto 3755/1966, de 23 de septiembre, que aprobaba el programa para el desarrollo económico y social de dicha Comarca de Tierra de Campos<sup>43</sup>.

En general, una regulación comarcalizadora desde un punto de vista sectorial y con implicaciones doctrinales dio lugar tras la habilitación de ese artículo 45.2 de la Ley Orgánica del Estado al tratarse de la introducción de la Comarca en nuestra legislación de régimen local por primera vez.

De hecho, la Base Vigésima del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 17 de diciembre de 1971 se ocupaba del municipio-comarca, en el cual se establecía

---

43 Sobre la experiencia de Tierra de Campos véase la Comunicación presentada por Pedro Llorente Martínez, gerente de dicho Patronato en *op. cit.* «La Comarca en la reestructuración del territorio», 1972, pp. 28 a 285.

la posibilidad de constituir municipios-comarcas a aquellas zonas rurales que no contasen con un núcleo en proceso de expansión tal y como establecía la Base anterior.

Con la Constitución y la posterior aprobación de la LRBRL se entra en el modelo que ahora se reforma de espacio supramunicipal.

### 5.3. El espacio local supramunicipal<sup>44</sup>

Tras el indispensable análisis histórico deberemos a continuación estudiar el espacio supramunicipal y así el carácter de lo local, proveniente de la voz latina *locus-cit* y por tanto, tiene un evidente contenido de cercanía, y supone en el ámbito administrativo la existencia de las entidades más cercanas al ciudadano.

Tradicionalmente se identifica por la ciudadanía lo local con lo municipal al ser esta entidad, los Municipios y los Ayuntamientos como organizaciones personificadas, las que más cercanas están a los ciudadanos. De hecho el municipio es la primera entidad de la organización territorial del Estado, tal y como se refleja en el artículo 1 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el artículo 137 de la Constitución, que institucionaliza la representación vecinal y dispone a estos como cauces de participación ciudadana.

Pero el mundo local no se agota en los municipios. Dado el sistema latino de fragmentación, el gran número existente de municipios (más de 8.000 en nuestro país, igual que en Francia e Italia) requieren de un complemento, que históricamente ha venido siendo ejercido por la entidad supramunicipal de carácter local por excelencia, que era la Diputación Provincial.

Ahora bien, dentro del ámbito de competencias, funciones y capacidades de las Administraciones Públicas, en relación con lo local podemos distinguir dos cuestiones claras: por un lado el ámbito municipal y por otro lado las cuestiones supramunicipales, pero de naturaleza local.

---

44 Sobre esta materia se puede consultar para mayor profundidad nuestro trabajo «El espacio local supramunicipal», *Revista general de derecho administrativo*, nº 14, 2007. Iustel.

En relación con lo supramunicipal<sup>45</sup> podemos distinguir, a nuestro juicio, de una parte, funciones propias que requieren de una entidad coordinadora o superior a los intereses meramente municipales, y de otra, asuntos que requieren de cooperación o de colaboración interadministrativa entre diversos municipios, para asumir funciones, que o bien estos no pueden llevar a cabo por sí mismos dado su escaso tamaño, o bien requieren necesariamente de esa cooperación interadministrativa.

Partiendo de dicha distinción diferenciaremos la posibilidad o no, de existencia de personificaciones jurídicas o entidades de naturaleza administrativa, que supongan una caracterización, cristalización o representación de ese ámbito supramunicipal en el aspecto local.

Esta distinción la haremos partiendo de dos conceptos o técnicas jurídicas muy diferenciadas: por un lado la coordinación, que como tal señala el profesor Cosculluela Montaner y ha determinado nuestro Tribunal Constitucional<sup>46</sup>, exige de un ente coordinador con ciertas facultades coercitivas o de superioridad sobre los entes coordinados; y por otro lado la cooperación o mera colaboración administrativa, que tiene carácter voluntario y que supone una participación entre iguales para la consecución de objetivos comunes o simplemente para suministro de datos, etcétera.

Dichas técnicas de actuación administrativa, que recordemos tienen su previsión en el artículo 103.1 de la Carta Magna, en relación a la coordinación y la desconcentración, pero no a la colaboración o cooperación, que tiene su fundamento en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en su artículo cuarto, en cuanto principios de actuación de las diversas administraciones, suponen la posibilidad de existencia de organizaciones específicas que amparen dicho espacio.

Tradicionalmente en España la organización que ha ocupado el espacio supramunicipal es, como indicábamos, la Diputación Provincial.

---

45 Tras el denominado «Libro blanco del gobierno local» se ha empezado a calificar este espacio como «intermunicipal» en vez de «supramunicipal», editándose por el MAP en diciembre de 2005 *La Intermunicipalidad en España*, obra colectiva dirigida por José Miguel Carbonero Gallardo, que aborda la materia.

46 La coordinación desde las comunidades autónomas de las actividades de las Diputaciones Provinciales ha dado lugar a una profunda conflictividad, como puede apreciarse en Francisco Lliset Borrell, «La coordinación autonómica de los planes provinciales de obras y servicios STJC de 4 de julio de 1991», REDA núm. 75, 1992, pp. 417 y siguientes.

La Diputación, basada en su fundamento constitucional en el artículo 141 de la Carta Magna y la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981 sobre la Ley de Diputaciones Catalana, tiene garantía institucional y por tanto es el elemento organizativo característico del tipo de espacio supramunicipal conocido como provincia. Aunque la existencia de lo supramunicipal solo en torno a las Diputaciones Provinciales es más que discutible con carácter general, no por su fundamento constitucional, a nuestro juicio insoslayable, sino por el profundo embate de la legislación autonómica y de las posibles modificaciones, especialmente desde Cataluña, del contenido de estas corporaciones representativas de intereses provinciales.

No obstante nuestra apuntada opinión, es cierto que la propia Constitución habla con respecto a la provincia de Diputaciones «u otras corporaciones representativas».

En esa línea debemos recordar que en al menos tres tipos de Comunidades Autónomas no existe ya la Diputación como corporación representativa de los intereses provinciales.

Así, en primer lugar, las Diputaciones Forales en los territorios vascos han asumido históricamente la representación e institucionalización de lo supramunicipal en el ámbito de dichas provincias o territorios históricos vascos.

De hecho, el nivel de descentralización territorial de los territorios históricos es mayor, en comparación competencial, con el de otras Comunidades Autónomas españolas por el valor de las Diputaciones Forales como polos de gestión de competencias no solo locales, sino incluso superiores por su capacidad normativa fiscal.

Por ejemplo, en la materia que nos ocupa, alguna Diputación Foral, como la de Álava, en base a sus competencias supramunicipales ha establecido una organización territorial de carácter comarcal que son «Las Cuadrillas» por Norma Foral del año 1989, cuestión esta impensable para cualquier otro tipo de Diputación Provincial de régimen común en el territorio español.

Estas capacidades competenciales fundamentadas en la Ley de Territorios Históricos de 1984, que supuso la primera ruptura del Partido Nacionalista Vasco dada la importancia descentralizadora de la norma frente al poder uniforme del Gobierno vasco, han sido calificadas como un elemento fundamental del denominado «Pacto Local», en cuanto a la segunda descentralización, por autores como Sánchez Goyanes<sup>47</sup>.

---

47 Enrique Sánchez Goyanes, «Modelos de Pacto Local», *El Consultor*, núm. 6, quincena 30 marzo

No obstante, en relación con la materia de los derechos históricos de los territorios forales, tal y como ha estudiado entre nosotros Tomás Ramón Fernández<sup>48</sup> y Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón<sup>49</sup>, con otro enfoque muy diferente, la peculiaridad de estos y su fundamento constitucional en la Disposición Adicional Primera, hace que no sean equiparables ese concepto y competencias sobre las provincias, de estas personificaciones de Diputaciones Forales al resto de entidades provinciales en el territorio nacional, dado por ejemplo su carácter de elección directa a través de las Juntas Generales de los Diputados Forales y no como en otros ámbitos provinciales, por ser corporaciones de segundo grado, puesto que las Diputaciones Forales son corporaciones de primer grado, esto es, de elección directa por los ciudadanos.

El segundo de los espacios supramunicipales pero de carácter local en España que no están en el nivel provincial determinados por las Diputaciones Provinciales, es el representado por la ausencia de Diputación Provincial u órgano representativo provincial en la Comunidad Canaria, en el archipiélago canario.

Históricamente existió una Mancomunidad de carácter provincial interinsular para cada una de las dos provincias en las que se articula el archipiélago, pero tras la constitución de la comunidad autónoma fue suprimida dicha Mancomunidad, no existiendo un órgano de representación a nivel provincial de carácter local, siendo por tanto la provincia únicamente circunscripción estatal tanto para fines electorales, como para la administración periférica.

La administración canaria se articula actualmente en islas y existe, eso sí, una entidad local de carácter supramunicipal e infraautonómica que son los Cabildos, caracterizados por su naturaleza geográfica en la isla. De hecho, recordemos que la propia Constitución en el artículo 141 reconoce a la isla ese carácter representativo, y la Ley Básica de Régimen Local 7/85, de 2 de abril, en su artículo 3, reconoce igualmente el carácter de entidad local territorial a la isla, por lo cual parece fundamentado e igualmente adecuado a la base constitucional, al igual que las Diputaciones Forales, la existencia de esa entidad.

Otra cuestión diferente sería la falta de representación de intereses provinciales, pero en lo que a lo supramunicipal de carácter local concierne, si tiene su fundamento,

---

- 14 abril 2001.

48 Tomás Ramón Fernández, «Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos administrativos». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7/1975, *Estudios*, p. 513, Civitas.

49 Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, *Idea de los derechos históricos*, Colección Austral, Espasa-Calpe, 1991.

consistencia y lógica en la articulación en torno a los Cabildos Insulares del ámbito supramunicipal.

Finalmente la tercera de las variedades de lo supramunicipal de naturaleza local no representado por Diputaciones Provinciales en España, es el territorio de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Así, las Comunidades de Murcia, La Rioja, Asturias, Madrid, Cantabria, Navarra y Baleares articulan la representación de lo supramunicipal de naturaleza local a través de la propia Comunidad Autónoma, con lo cual coinciden en la misma entidad la representación del interés autonómico y del interés supramunicipal pero de carácter local.

Aquí cabe hacer al menos tres divisiones de Comunidades Autónomas uniprovinciales en este ámbito:

- a. En primer lugar la Comunidad Foral de Navarra, que en su Ley Orgánica aprobatoria de la Reintegración y Amejoramiento del Fuero de 1982 remite las competencias de la antigua Diputación Foral de Navarra al Gobierno de Navarra y al Parlamento navarro, no estableciendo una entidad local intermedia entre el municipio y la provincia. Subsisten las Merindades, pero son circunscripciones y no entidades locales dotadas de autogobierno, con escasísima actividad.

Aquí debemos hacer la misma referencia que se hacía en relación con lo supramunicipal en los territorios históricos vascos, puesto que la Comunidad Foral de Navarra tiene su fundamento y naturaleza en la propia Disposición Adicional Primera de la Constitución, que reconoce y ampara los derechos históricos de los territorios forales, y además en la raigambre y acervo histórico de una pervivencia de instituciones forales, que ni durante el régimen franquista fueron suprimidas en dicho territorio, por lo que la existencia de esas supramunicipalidades está tamizada por esa capacidad de la Comunidad Foral al respecto.

- b. Una segunda subdivisión será la referida a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que tampoco articula un espacio de carácter provincial supramunicipal y local en la propia Comunidad Autónoma, sino que se subsume conforme a lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía. Ahora bien, aquí cabe hacer un símil con el supuesto canario, en relación con las islas como entidades locales reconocidas y de carácter territorial, existiendo los Consells Insulares<sup>50</sup> como

---

50 Acerca del régimen de los Consells y en general de la administración insular en las Islas Balea-

espacios que articulan y representan la supramunicipalidad a nivel del archipiélago balear, no tanto solo en actividades y materias de carácter local, sino tras la profunda descentralización operada en las diversas leyes de Consejos Insulares, incluso de naturaleza plenamente autonómica en la línea de la Segunda Descentralización auspiciada desde el año 1999.

- c. Finalmente nos encontramos con las Comunidades Autónomas uniprovinciales de régimen común, esto es, ni insulares ni forales, y que fundamentalmente han correspondido a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía a través del procedimiento del artículo 143 de la Constitución española y que por tanto han asumido rápidamente, a partir de los años 1998-1999, competencias sobre desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas en materia de régimen local y por lo cual solo a partir de ese momento se han empezado a plantear las posibilidades organizativas derivadas de esa traslación de una supramunicipalidad de naturaleza local. Habiendo sido aumentadas dichas inquietudes tras el fenómeno descentralizador de la segunda fase de la descentralización política española auspiciada por la Constitución de 1978.

Cabe plantearse aquí si la propia Comunidad Autónoma como institución, tal y como señalan cada uno de los diversos Estatutos de Autonomía al asumir las funciones de las extintas Diputaciones Provinciales, garantiza ese papel supramunicipal de carácter local de asistencia a los municipios y de función de entidad local supramunicipal.

La duda al menos se puede plantear, pero las fuertes centralizaciones administrativas de dichas Comunidades Autónomas<sup>51</sup>, estableciendo aparatos administrativos importantes en las capitales, mucho más en los casos de Cantabria, La Rioja y Madrid por el fuerte peso de las capitales sobre la totalidad de la Comunidad Autónoma, menor en Murcia y Asturias por la existencia de diversos núcleos de población importantes, pero también con grandes matices de abandono en cuanto a la descentralización administrativa o desconcentración de la Comunidad Autónoma hacia los municipios más peri-

---

res puede consultarse a Luciano Parejo Alfonso, «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Revista de Estudios de la Administración Local* núm. 291, enero-abril 2003, pp. 891 a 924.

51 Esto queda contrastado en los diversos aparatos administrativos creados por las diferentes Comunidades Autónomas y sobre lo cual se expresa José Manuel Canales Aliende: «Las administraciones autonómicas en España. Implantación o innovación», Gestión y análisis de políticas públicas. *Revista MAP-INAP* núm. 7-8, 1996, pp. 139 a 142 y Enrique Álvarez Conde: «Algunas consideraciones sobre el gobierno y la administración de las Comunidades Autónomas», en el libro colectivo *El Estado de las autonomías: poder autonómico, poder central*, pp. 47 a 67, CITEP, 1981.

féricos, lo que puede suponer la existencia de una cierta sensación de falta de atención en el ámbito local de los municipios, en sus aspectos supramunicipales.

Prueba de dicha sensación es la existencia de Mancomunidades y otras formas de cooperación intermunicipal que han ido generalizándose en todas estas Comunidades Autónomas, incluso auspiciándose desde aquellas, fomentándose o subvencionándose o incluso como en el caso riojano, previendo la existencia de Mancomunidades de interés regional.

De hecho, debemos señalar que la falta de legitimidad histórica de las diversas Comunidades Autónomas uniprovinciales, incluso, tal y como ha señalado algún autor como Bermejo Latre<sup>52</sup>, con cierto carácter algo artificial para los casos de Cantabria, La Rioja, Murcia o Madrid, ha hecho que en los procesos de autoafirmación de dichas Comunidades Autónomas sus funciones no hayan sido tan solo de carácter autonómico en lo supramunicipal de la Administración autonómica, sino en todo el ámbito supramunicipal para hacer indispensable la existencia de la Comunidad Autónoma.

Pero con el peso de las transferencias realizadas por el Estado hacia las Comunidades Autónomas progresivamente en materias fundamentales de gran peso político presupuestario y de gestión, como son: la Administración de Justicia y sus medios materiales, etc., la Sanidad en cuanto a la gestión del sistema de salud asistencial, etc., las políticas prestacionales de asistencia social, la gestión de la educación en todos sus niveles (universitarios y la enseñanza obligatoria), se ha producido un cambio de mentalidad en los gestores autonómicos de todas esas Comunidades y en general de las Administraciones autonómicas españolas, requiriendo también desde ese punto de vista un aspecto necesario de dichas Administraciones autonómicas para descongestionarse de un ámbito supramunicipal no autonómico.

Esa función existe claramente en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales a través de la Diputación Provincial, pese a los duros ataques que dicha institución ha recibido en diversas Comunidades Autónomas por vía de la legislación positiva y en general por una gran parte de la doctrina, auspiciada por la histórica mala fama de las Diputaciones, vinculada a fenómenos como el caciquismo, denunciado por Joaquín Costa en su momento, o por circunstancias de matiz claramente político, por representar la provincia y por tanto la corporación por naturaleza provincial, que es la Diputación, un modelo jurídico-político de Estado español determinado.

---

52 José Luis Bermejo Latre, «El proceso de comarcalización en el Aragón del siglo XXI», p. 2, Comunicación realizada al Congreso «Municipia, siglo XXI», Zaragoza. [www.dpz/municipio.es](http://www.dpz/municipio.es).

Ahora bien, los teóricos del derecho local vienen últimamente cuestionando la existencia de lo supramunicipal vinculado a entidades coordinantes, esto es, entidades superiores en algún sentido sobre los propios municipios, planteando un nuevo fenómeno que sería la Intermunicipalidad, vinculada a fenómenos o técnicas de cooperación voluntaria y asociacionismo entre iguales<sup>53</sup>.

En ese sentido, la supramunicipalidad, como ya anunciamos, podría abordarse desde un punto de vista institucional o bajo el prisma de Diputaciones, Comarcas y Áreas Metropolitanas que serían la característica esencial de la supramunicipalidad tradicional, o por otro lado bajo la forma de Mancomunidades municipales, que sería la caracterización jurídica de la intermunicipalidad.

Ahora bien, antes de incidir en la institucionalidad de una forma organizativa de carácter administrativo para la gestión de dicho espacio y competencias administrativas de ámbito supramunicipal, deberemos plantearnos con carácter previo la naturaleza de dicha supramunicipalidad.

Así, en primer lugar debemos concretar la falta de determinación del espacio supramunicipal. Evidentemente, su límite inferior está claro por la existencia del término municipal. Es algo supramunicipal aquello que afecte al menos a dos o más términos municipales.

Cuestión distinta es la del límite superior, lo que es supramunicipal y empieza a ser ya de ámbito, o bien provincial si entendiéramos que existe un espacio intermedio entre la provincia y el municipio, o bien regional.

En otras ciencias no jurídicas es evidente la existencia de un espacio intermedio entre el municipio y la región que geográficamente es el espacio superior; ahora bien, la provincia, como es conocido por todos, no es una entidad o espacio que sea susceptible de ser abordado desde un punto de vista geográfico físico, sino desde un punto de vista eminentemente político-administrativo, por ser una división de naturaleza artificial, aunque asumida ya por la costumbre y la idiosincrasia española, puesto que hasta en las Comunidades poco propensas a dicha estructura la gente se identifica con su Provincia normalmente.

---

53 Ejemplo de dicho cambio es la doble vertebración que la LRBRL hace del asociacionismo municipal, por una parte en el artículo 44 para la gestión de los servicios públicos, y por otra en la Disposición Adicional 5ª para la defensa de sus intereses. Sobre esta cuestión véase Valentín Merino Estrada, «Las mancomunidades de municipios», p. 118 de la obra colectiva *La intermunicipalidad en España*, MAP, Madrid, 2005, coordinada por José Miguel Carbonero Gallardo.

Es el espacio jurídico-administrativo el que aquí nos interesa, y así debemos señalar que dicho concepto de lo supramunicipal ha variado desde que en su momento lo abordara Morell Ocaña<sup>54</sup>, puesto que la estructura territorial española ha sufrido un giro copernicano tras la Constitución estatal de 1978.

En efecto, en el momento en que se produjo el referido artículo de Morell en 1976, la única circunscripción o institución intermedia entre el Municipio y el Estado era la Provincia, por lo que hablar de supramunicipal era prácticamente hablar de provincial o incidir en la existencia de entidades intermedias, cuestión que fue abundantemente abordada en ese periodo, fundamentalmente la Comarca, las Áreas Metropolitanas y el fenómeno asociativo para el sostenimiento de las funciones de los pequeños municipios, ya sean las agrupaciones forzosas o las Mancomunidades.

Ahora bien, el espacio supramunicipal sufre con la Constitución de 1978 y la transformación de la estructura territorial del Estado en base a Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias, y en los archipiélagos balear y canario, islas, un giro radical, que es necesario tener en cuenta a la hora de considerar lo que es el espacio supramunicipal.

Fundamentalmente el nacimiento de las Comunidades Autónomas como entes regionales se traduce en un concepto diferenciado de lo supramunicipal, e incluso de lo supraprovincial entre el Estado y las entidades locales. Este concepto que son las entidades regionales y por tanto las Comunidades Autónomas como entidades administrativas implica la consideración de un ámbito de actuación administrativa diferenciado para lo supramunicipal de carácter local y lo infraestatal de ámbito autonómico.

Es con la creación de las Comunidades Autónomas con lo que se produce un nuevo momento a tener en cuenta para la nueva consideración de lo supramunicipal, puesto que la capacidad de articulación de lo supramunicipal queda fundamentalmente dentro del ámbito de las referidas Comunidades Autónomas, toda vez que los propios Estatutos de Autonomía de cada una de ellas les atribuyen competencias sobre dicha materia.

Esta existencia de las Comunidades Autónomas y consecuentes las capacidades legislativas sobre el régimen local y sobre las entidades supramunicipales, dará lugar a una crisis permanente de la Diputación Provincial como ente característico de lo supramunicipal de carácter local, pese a su garantía constitucional recogida por el artículo 141.1

---

54 Luis Morell Ocaña, «La nueva Ley de Régimen Local II. La Supramunicipalidad», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 9/1976, Estudios, p. 243. Civitas.

de la Carta Magna, puesto que el propio artículo 141 en su párrafo tercero de la ley de leyes permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincial.

No obstante, tal y como destaca Ferret i Jacas<sup>55</sup>, la Constitución permite la creación de entes locales distintos del Municipio y la Provincia y si no reserva exclusivamente esta potestad a las Comunidades Autónomas parece conferirles el principal protagonismo en la materia. Ahora bien, dichos entes, afirma Ferret, vendrán definidos por un lado por su carácter supramunicipal: constituirán agrupaciones de municipios, y por otro lado deberán coexistir con las provincias.

El contexto en el que la Constitución abordó lo supramunicipal fue un marco, tal y como se encarga de afirmar entre nosotros Martín Retortillo<sup>56</sup>, profundamente anti-provincialista y caracterizado por su intento de superación.

Ahora bien, como afirma el citado autor<sup>57</sup>, una institución con más de 150 años de servicio a regímenes políticos de muy distinto signo y además que tiene una homologación, en el contexto de la Administración Local europea, en relación con el reconocimiento institucional de niveles intermedios, parece bastante sólida, al menos conceptualmente.

Debemos señalar que la Constitución es bastante clara al respecto y la doctrina del Tribunal Constitucional frente a los intentos de supresión de las Diputaciones ha sido bastante más clara también. Por todas es especialmente reseñable la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, ya referida sobre la Ley de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Provinciales a la Generalitat.

Toda vez que el artículo 137 de la Carta Magna caracteriza la provincia como uno de los niveles territoriales de la organización territorial del propio Estado, que además corresponde a las Diputaciones Provinciales u otras corporaciones representativas, la gestión con otro medio de los intereses de ese ámbito, por lo cual, tal y como afirma el profesor Martín Retortillo<sup>58</sup>, dicho reconocimiento de

---

55 Joaquín Ferret i Jacas, «Entes locales supramunicipales», p. 336 de *Comunidades autónomas y Gobiernos Locales*, obra colectiva editada por la Diputación de Barcelona en 1987 dentro de la Biblioteca Prat de la Riba con el número 6, en concreto con su aportación sobre «Entes locales supramunicipales», pp. 335 a 342.

56 Sebastián Martín Retortillo, *La Provincia. Pasado, presente y futuro*. Civitas, 1991, p. 10.

57 Sebastián Martín Retortillo, *op. cit. La Provincia. Pasado, presente y futuro*, pp. 22 y 23.

58 Sebastián Martín Retortillo, *op. cit. La Provincia. Pasado, presente y futuro*, p. 63.

las Diputaciones Provinciales tiene como base la necesidad y la generalidad, no implicando dicho reconocimiento un carácter puramente nominal, sino que implica necesariamente asumir la existencia de dichas corporaciones y un núcleo mínimo competencial para estas.

Ahora bien, tal y como afirma Santamaría Pastor<sup>59</sup>, y acertadamente a nuestro juicio con raíces en Martín Retortillo, existe la posibilidad hoy, en su día intentada por el Gobierno del tripartito catalán, de articulación respetando el término provincial de corporaciones distintas de la Provincia, o bien variando los términos provinciales, lo cual es perfectamente posible mediante Ley Orgánica estatal obviando la estructura de Javier de Burgos, o bien unificando en Cataluña las cuatro provincias en una sola provincia y creando una Comunidad Autónoma uniprovincial, o bien instituyendo un número superior de provincias para que estas se caractericen por las históricas o historizantes Veguerías o regiones internas de Cataluña, que ya se apuntaban en el bloque de ordenación territorial de 1987 y se recogen en el Estatut 2005-2006, atribuyéndose a dichas Veguerías gobierno como instituciones provinciales en su versión de otras corporaciones representativas del interés de la Provincia, con los límites indicados en la STC 31/2011.

No obstante, debemos recordar que dicho argumento sobre otras corporaciones representativas del interés de la Provincia para el gobierno de estas está previsto en la Carta Magna, tal y como hemos señalado, tanto para las islas como para las Diputaciones Forales de los territorios vascos, por lo que no parece muy adecuada esa argumentación ni al espíritu constituyente en otros supuestos.

Ahora bien, que la Provincia sea constitucionalmente y en la Ley Básica del Régimen Local, artículos 34 y siguientes, una institución local de carácter supramunicipal, no implica la inexistencia de otras posibilidades organizativas u otros espacios infraprovinciales pero supramunicipales.

Igualmente es necesario abordar otros fenómenos de carácter necesariamente infraprovincial que implica una supramunicipalidad, como el fenómeno metropolitano<sup>60</sup>.

---

59 Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», REDC núm. 6, 1982, pp. 179-208.

60 Acerca de dicho fenómeno véase *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Obra colectiva dirigida por Bernard Jouve y Christian Lefèvre. MAP 2004.

De hecho algunos autores, como por ejemplo Carro Fernández-Valmayor<sup>61</sup>, consideran que se está abriendo paso la necesidad de una reconsideración de alguna de las cuestiones centrales del régimen local actual, con el fin de hacer más fácil un anclaje definitivo de las entidades locales en el entramado administrativo de las Comunidades Autónomas, posibilitando una mayor presencia de estas a la hora de la legislación local, lo cual redundaría directamente en un peligro absoluto para la Provincia, en cuanto a entidad local, puesto que el punto de vista de régimen local, recordemos, es el único aspecto que podría ser asumido por las Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto la Provincia como entidad territorial del Estado prevista para las elecciones generales y para la propia actuación administrativa de la Administración general, no sería susceptible de competencia por parte autonómica, al menos sin una variación absoluta del sistema actual.

El citado autor afirma que pese a la rigidez de la institución provincial podría ser oportuno advertir que el régimen constituido por una rígida estructura provincial no supone, o si se quiere no exige, la necesaria existencia de un número determinado de provincias, puesto que impediría al Estado realizar una reordenación de las circunscripciones electorales y llevar a cabo toda acción de división territorial para el mejor cumplimiento de sus actividades, por lo cual si no se impide una modificación de la estructura provincial al Estado, tampoco sería posible al día de hoy hablar de un límite estatutario de carácter absoluto que imposibilitase toda alteración de los límites provinciales. Puesto que la mención que se contiene en algunos Estatutos de Autonomía a «las actuales Provincias», por ejemplo el artículo 2.1º del Estatuto Gallego, o del actual Estatuto Catalán, se efectúa sobre los términos de la delimitación territorial de la propia Comunidad Autónoma, en el momento de su acceso a la autonomía, sin que de ello pueda derivarse una congelación estatutaria de los límites provinciales.

Deberemos, por tanto, limitar el espacio supramunicipal de carácter local a un ámbito provincial o infraprovincial, toda vez que lo supraprovincial entrará ya dentro del contexto de las Comunidades Autónomas y de sus capacidades legislativas y administrativas en general. Puesto que si la Provincia aparece como un ente necesario en cuanto corporación representativa de carácter local, fundamentalmente por el desarrollo que hace la Ley 7/85 de la competencia estatal sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas relativa al régimen local, no parece igualmente posible una articulación de lo supramunicipal sin tener en cuenta las competencias autonómicas sobre sus territorios.

---

61 José Luis Carro Fernández-Valmayor, «La Administración local en el espacio autonómico», p. 4 de la ponencia de tal título en el congreso «Municipa siglo XXI: Ciudadanía y Gobierno Local», celebrado en Zaragoza los días 1, 2 y 3 de diciembre de 2004 <[www.dpz.es/municipia](http://www.dpz.es/municipia)>.

Dado que la propia Constitución establece una organización territorial del Estado tan solo en esos niveles de Municipios, Provincias, Islas (en los archipiélagos balear y canario) y el propio Estado, entendiendo como ente intermedio configurador de la organización territorial a las Comunidades Autónomas, máxime tras la competencia asumida con carácter exclusivo por todas ellas en virtud del 148.1.3<sup>a</sup> de la Carta Magna sobre ordenación territorial, toda vez que el Estado no ha regulado otras entidades con anterioridad a la asunción del título competencial por parte de las Comunidades Autónomas. Por lo que en virtud de la Doctrina de las Sentencias del Tribunal Constitucional 11/1995 y especialmente 61/1997 de 20 de marzo, no cabrá una legislación supletoria, en este aspecto estatal y no cabe una legislación básica, al no habilitar la Constitución la existencia de otras entidades.

Dejando al margen por tanto lo provincial y su carácter local, nos podemos encontrar con un espacio intermedio entre la Provincia y el Municipio. Ese espacio intermedio tiene unas razones geográficas, fundamentadas lógicamente en la geografía, y no en el mundo administrativo, donde existe el concepto de región y existe igualmente el concepto de Comarca caracterizado por Valles, por zonas de afluencia de un río, por polos de atracción geográfica, etc. No existe en geografía el concepto provincial, pero sí el concepto comarcal, por lo que sí pueden existir problemas de ámbito local supramunicipales de ámbito comarcal.

Junto a ello deberá reseñarse la problemática específica que las aglomeraciones urbanas caracterizadas por una metrópoli, o un gran municipio, y todos los municipios anteriormente llamados satélite o ciudades-dormitorio, hoy en día ya verdaderos municipios, con un conjunto de flujos y relaciones con estos grandes municipios originarios, que da lugar a la existencia de una problemática metropolitana. Esta problemática ya abordada durante el franquismo por las Leyes del Gran Bilbao, la Corporación Metropolitana de Barcelona o el Área Metropolitana de Madrid, supone la posibilidad de abordar un fenómeno metropolitano de carácter supramunicipal y por tanto la necesidad de existencia de ese espacio o circunscripción para la actuación administrativa.

Estos espacios, junto a otros más difusos o determinados por razones voluntarias de asociación, en base al mantenimiento de servicios, como son las Mancomunidades de municipios, son los que dan lugar en nuestro régimen jurídico a la existencia de un espacio supramunicipal e infraprovincial.

Dicho régimen jurídico viene caracterizado por dos ámbitos. Por un lado, el recogido por la legislación básica de régimen local, concretamente el artículo 3.2 de la Ley 7/85 y especialmente los artículos 41, 42, 43 y 44, singularmente los artículos 42, 43 y 44

para Comarcas, Áreas metropolitanas y Mancomunidades de municipios, que tal y como afirma Concepción Barrero<sup>62</sup>, implica la existencia de una amplia competencia otorgada a las Comunidades Autónomas, sobre la regulación de las Administraciones supramunicipales. Esto supone en definitiva que una misma entidad puede presentar características muy diferentes en las distintas Comunidades Autónomas, más allá de su común consideración, por el mandato de la legislación básica de régimen local ya señalado en los artículos 42 y 44.

Nos encontramos por tanto con dos espacios supramunicipales, evidentes en nuestra legislación de régimen local, y un tercer espacio más voluble que son las Mancomunidades, pero que la doctrina, y así Pérez Moreno<sup>63</sup>, han señalado como escasamente tipificadas y diferenciadas entre sí. Lo que ha propiciado que una misma Administración pueda servir a finalidades diversas, implica a juicio de Concepción Barrero<sup>64</sup> que la satisfacción de los intereses de espacios similares a la resolución de problemas coincidentes puede responder con la creación de entidades diferentes.

No obstante, otros autores como Ferret<sup>65</sup>, pese a señalar la función esencial que tienen las Comunidades Autónomas en la regulación de estos entes intermedios, ven condicionada la capacidad legislativa de estas y reguladora en general, al límite de la legislación básica estatal, por la detallada regulación que se hace de las demás entidades locales en la Ley 7/85.

De hecho, la Ley de Bases estableció un obstáculo adicional a la libre configuración, en este caso de las Comarcas, por el legislador autonómico, que queda con la nueva redacción matizado.

En general la existencia del espacio supramunicipal implica en la regulación autonómica una necesidad por mandato del legislador básico estatal y mayormente derivado de la organización territorial de la Constitución, existiendo un límite indisponible

---

62 M<sup>a</sup> Concepción Barrero Rodríguez, «Las fórmulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos. Las áreas metropolitanas», p. 4. Ponencia realizada en el Congreso «Municipia, siglo XXI». Disponible en [www.dpz.es/municipia](http://www.dpz.es/municipia).

63 Alfonso Pérez Moreno, «Las áreas metropolitanas entre la esperanza y la agonía», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 140, 1994, p. 945.

64 M<sup>a</sup> Concepción Barrero Rodríguez, *op. cit.*, «Las fórmulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos. Las áreas metropolitanas», p. 6.

65 Joaquín Ferret i Jacas, «Entes locales supramunicipales», p. 338, *op. cit. Gobiernos locales y Comunidades autónomas*.

sobre la capacidad de actuación municipal. Puesto que la garantía institucional de un municipio no es tan solo de la existencia, sino de sus competencias y por tanto supone la imposibilidad de privarle de las competencias municipales, al crear espacios supra-municipales, al menos con carácter forzoso.

Otra cuestión será la privación o asunción de funciones por entes supramunicipales con carácter voluntario por parte de los municipios, mediante transferencias, cesiones o cualquier otra forma jurídica que se articule.

En la línea antes referida de existencia de un espacio supramunicipal, el ente intermedio de carácter local es a juicio de Ferret<sup>66</sup> el que está englobado por comarcas y áreas metropolitanas, puesto que la Constitución no distingue entre ambas agrupaciones de municipios; por el contrario, los diversos Estatutos de Autonomía y la propia Ley 7/85 sí lo hacen.

Lógicamente y en virtud del principio de racionalización administrativa y disminución del gasto público, o eficiencia, previsto por la propia Carta Magna en el artículo 31, en el supuesto de que se creara o se decidiera abordar el hecho metropolitano, sería lógico la creación de Comarcas metropolitanas, evitando la reduplicación de niveles, puesto que, tal y como afirma Ferret<sup>67</sup>, el distinto tratamiento por las normas legislativas de Comarcas y Áreas metropolitanas, no obsta para que desde el punto de visto jurídico el legislador autonómico lo subsuma en el mismo tipo de ente jurídico. Aunque si bien jurídicamente pueden coincidir, socialmente Comarcas y Entes metropolitanos responden a fenómenos muy diferentes.

Definida la existencia, o la posible existencia de un espacio supramunicipal de carácter local, fundamentalmente de ámbito infraprovincial, deberemos determinar la existencia de dicho espacio en base a las funciones que puede desempeñar, puesto que la existencia de un territorio, salvo en el ámbito de la geografía, no da de por sí una característica necesaria de institucionalidad. De hecho, específicamente en el ámbito de la actuación y actividad administrativa y del derecho administrativo las organizaciones administrativas responden a funciones concretas conocidas como competencias. Debemos destacar, tal y como afirma Ortega Álvarez<sup>68</sup>, que dichas áreas son un espacio

---

66 Joaquín Ferret i Jacas, *op. cit.* "Comunidades autónomas y Gobiernos Locales. Entes locales supramunicipales, pág. 340.

67 Joaquín Ferret i Jacas, *op. cit.* «Comunidades autónomas y Gobiernos Locales...», p. 340.

68 Luis Ortega Álvarez, «La Comunidad Autónoma de Madrid como área metropolitana», pp. 131-132 de la obra colectiva *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*. Instituto de Estudios Económicos,

socioeconómico frente a una institución jurídica, concluyendo conforme a dicho autor, con una serie de indicadores metropolitanos como son la continuidad territorial, la demografía, el potencial económico, la interdependencia o interrelación de los diferentes núcleos de población del área y la jerarquización de dichos núcleos.

De hecho, la fórmula de abordar la realidad metropolitana puede ser muy diversa, puesto que el ya referido Ortega<sup>69</sup> distingue entre una pluralidad de organismos para la prestación de servicios públicos dentro de un área, así con cinco tipos básicos: Los Condados, las Comarcas, los Municipios, los Distritos escolares y los Distritos especiales.

Ahora bien, el espacio, aunque desde un punto de vista rural pero en todo caso el espacio, puede abordarse de tres formas, tal y como afirma Margarita Ortega Delgado<sup>70</sup>:

- a. Por una parte espacio como recurso, ya sea productivo, agrícola o forestal y ganadero en el caso de las comunidades rurales, o industrial, residencial, terciario en el caso de las comunidades urbanas; natural, paisajístico, ecológico o urbano teniendo dicho espacio como carácter un espacio limitado.
- b. En segundo lugar, el espacio como hábitat, esto es, la diversidad de asentamientos en función de las condiciones geográficas en que se encuentre.
- c. En tercer y último, un gran espacio como soporte de actividades y uso exógenos, dando lugar este espacio y esta dimensión a la articulación de espacios administrativos sobre él para la actuación de las diversas administraciones y la articulación de sus competencias y capacidades de intervención.

Ahora bien, la existencia de estos espacios no es pacífica, puesto que algún autor como López Andueza<sup>71</sup> manifiesta su contrariedad, dado que a su juicio, y si bien los muni-

---

1983, dirigida por Eduardo García de Enterría.

69 Luis Ortega Álvarez, *op. cit. La Comunidad Autónoma de Madrid...*, p. 141.

70 Margarita Ortega Delgado, «El espacio rural en la ordenación del territorio», pp. 9 a 26 del *Espacio rural. Ordenación y utilización*, obra colectiva editada por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, núm. 52 de los temas de la Administración Local, Granada, 1993, que corresponde a la Decimoséptima semana de Estudios Superiores de Urbanismo. Concretamente, pp. 16 y 17.

71 Isaías López Andueza, «Articulación de las Comunidades autónomas y las Entidades Locales», pp. 105 a 110 de *Autonomías locales, descentralización y vertebración del Estado*, obra colectiva editada por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), la Universidad de Carlos III y el IFITE en 1998.

cipios y las provincias y en su caso las islas como cuasi provincias, gozan de autonomía y no pueden desaparecer como tales instituciones del ordenamiento. En su opinión innecesariamente, la Constitución en su artículo 141 autoriza a otras agrupaciones de municipios, lo que es extensible, según López Andueza, a la utilización contenida en el artículo 152.3, para la creación por los Estatutos de circunscripciones territoriales propias, que gozarán de personalidad jurídica. Parece que tales posibilidades estarían abiertas de todas formas a las Comunidades Autónomas, se contenga o no en los Estatutos. Por otra parte, la personalidad jurídica no corresponde a la circunscripción, sino al ente local, que puede afrontar tanto la organización propia como la administrativa de las Comunidades Autónomas.

La existencia de ese espacio administrativo en nuestro sistema jurídico-administrativo español de Entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de unos intereses propios, supone la existencia de corporaciones, o al menos de Entidades locales representativas.

No sería así si se abordase dicho espacio supramunicipal desde un punto de vista no local, esto es, de autoorganización de la Comunidad Autónoma o de la propia Administración General del Estado, en ámbitos o circunscripciones de carácter infraprovincial para todas, o parte de sus funciones y actividades administrativas.

Esta percepción del territorio tiene una naturaleza política, tal y como afirma Arenilla<sup>72</sup>, puesto que en la percepción del territorio cada uno de los entes que prestan servicios para un ámbito concreto, actúa con pretensión de exclusividad sobre el mismo.

De hecho, a juicio del referido autor la competencia del territorio actúa frente a la lógica planificadora y delimitadora del reparto del poder competencial, es un factor fijo que condiciona cualquier alteración del modelo, en relación a las Administraciones implicadas.

Resulta por tanto necesario tener en cuenta dicha forma de comportamiento institucional, esto es, por un lado el equilibrio logrado entre las instituciones que actúan sobre un mismo territorio tras largos procesos de adaptación, y en un aspecto negativo la redundancia y duplicidades que conducen a ineficiencia y desubicación de los ciudadanos, en una supervivencia de los sentimientos y de las organizaciones vinculadas a estas en relación con el espacio de que se trate.

---

72 Manuel Arenilla Sáez, «Algunas cuestiones políticas previas al Pacto Local», p. 23 de *Los espacios de solidaridad territorial como presupuesto del Pacto Local*, obra colectiva editada por la Escuela Riojana de Administración Pública en 2003.

De hecho, la potencialidad del conflicto en las relaciones intergubernamentales, a juicio del indicado Arenilla, debe ser tenida en cuenta a la hora de plantear las alteraciones de las relaciones de poder entre los diversos entes territoriales, ya sea en el supuesto por él estudiado referido al Pacto Local, o en la creación de entes supramunicipales, aspecto que nos ocupa en el presente instante.

Especialmente debe plantearse dicha situación en el supuesto de las Comarcas o Mancomunidades de interés comarcal y de las Entidades metropolitanas.

En esos espacios territoriales las posibilidades de actuación administrativa sobre ellos no solo es abordada desde la clásica perspectiva de lo supramunicipal sino, como más adelante podemos comprobar, en el marco de la insuficiencia y escasez de los medios de los municipios, como principales protagonistas de la vida local, para asumir las crecientes necesidades y retos de la vida actual, tanto administrativa como socialmente.

Máxime en una época en la cual una segunda descentralización o Pacto Local en las Comunidades Autónomas implica una cierta función de dimensionamiento y fortalecimiento de los municipios, u otras Entidades locales que agrupen a estos municipios para posibilitar, desde el principio de cercanía y descentralización, la gestión de los servicios hacia los ciudadanos.

Así, Ferret<sup>73</sup> señala que al referirse al ente intermedio, desde un prisma de categoría única, obviando las diversas tipologías existentes, se desprende que la única opción posible es la organización bajo un principio de variedad. Así, entre zonas de montaña y metropolitanas, por ejemplo, median diferencias demasiado profundas para otorgar idénticas fórmulas organizativas, e idénticos haces o conjuntos de competencias.

Cabe señalar que el espacio supramunicipal, a juicio del citado Ferret, es el ideal para las funciones de animación económica de los Entes locales, para la prestación de servicios, para la planificación como elementos caracterizados de las funciones, o conjunto de funciones que pueden desempeñar dichos entes.

Esas funciones se plasmarán en el concreto ámbito de actuación administrativa en unas competencia, y las referidas competencias supralocales se caracterizan según Jaime Sánchez<sup>74</sup>, dependiendo del tipo organizativo ante el que nos encontremos,

---

73 Joaquín Ferret, *op. cit. Entes Locales supramunicipales*, p. 346.

74 Jaime Sánchez, «Las competencias supralocales», pp. 353 a 360 de la obra colectiva *Comunidades autónomas y Gobiernos Locales*. Diputación de Barcelona, 1987.

puesto que un Consorcio, una Mancomunidad, un Área Metropolitana o una Comarca, tienen diferentes características en sus relaciones prestacionales y en sus actividades administrativas.

Debemos realizar una primera precisión sobre el ámbito competencial o funcional de lo supramunicipal en relación con el mapa municipal, excesivamente atomizado, de España, y el escaso potencial de los municipios para prestar servicios y por tanto un primer espacio de funciones supramunicipales, será de cooperación al ejercicio de funciones propias municipales.

Esta endeblez del tamaño y capacidad de los municipios tradicional en España se acentúa especialmente en aquellos municipios con núcleos rurales de escasa población, especialmente en Comunidades Autónomas y Provincias que hayan sufrido un progresivo proceso de despoblación, y así por ejemplo, tal y como destaca para el caso de Aragón Islas Ubías<sup>75</sup>, puesto que con menos de 5.000 habitantes, en Aragón existe un 97 % del total de los 729 municipios existentes en el año 2004.

Así mismo, con menos de 1.000 habitantes existen más de 600 municipios de los cuales un 57 % de dichos municipios están en una situación demográfica terminal.

Ese prisma de auxilio municipal choca en principio con el ámbito tradicional de funciones de las Diputaciones Provinciales, máxime en las Comunidades Autónomas de carácter pluriprovincial donde existe dicho nivel.

Pero debemos recordar que la Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 36 a la hora de enumerar las funciones de las Diputaciones habla de competencias y auxilio de carácter supramunicipal y en su caso supracomarcal, por lo tanto entiende la existencia de un posible espacio reservado al legislador autonómico, intermedio entre el municipio y la provincia, que en virtud del principio de subsidiariedad puede actuar en defecto del municipio y antes que la Diputación.

Por tanto, partiendo del núcleo competencial local referido al conjunto de funciones, fundamentalmente derivadas de los títulos competenciales, sin perjuicio de la atribución específica por la legislación sectorial, prevista en el artículo 25 de la LRBRL para los municipios, podemos hablar de estos como un ámbito de cooperación o asistencia al municipio, pero también cabe hablar de espacios y materias concretamente supra-

---

75 Jesús Islas Ubías, «Proceso de comarcalización y provincia. Un lugar bajo el sol», p. 2 de la ponencia de dicho título realizada ante el Congreso Municipia. Siglo XXI. [www.dpz.es/municipia](http://www.dpz.es/municipia).

municipales; en primer lugar las derivadas del hecho metropolitano, y así las aguas en su tratamiento integral tanto de suministro como de evacuación, de tratamiento y reciclaje de estas; los residuos por su volumen y necesidad de eliminación que implica la asunción de recursos ingentes toda vez que la legislación más moderna no solo obliga a su recogida en virtud de una función específicamente reservada a los municipios por el artículo 86.3 de la Ley 7/85 en régimen de monopolio, sino que las diversas legislaciones, y así la Ley 10/98 de Envases, etc., han obligado al reciclaje y selección en origen de los residuos de la célebre bolsa amarilla, lo cual ha supuesto un excesivo gasto y un destino de medios humanos y materiales a los cuales los municipios de escaso tamaño no pueden hacer frente.

Tenemos por otra parte las funciones de transporte, que independientemente de las legislaciones autonómicas que pueden atribuir o crear instituciones reguladoras de la materia, tradicionalmente en el fenómeno de sociedad avanzada en la comunicación supone la creación de nudos de comunicaciones de nivel infraprovincial y supramunicipal para posibilitar el acceso diario al trabajo, a los colegios, a los servicios educativos y en general a los servicios comerciales, etc., de todo tipo de equipamiento.

Esa aseguración de los medios de transporte<sup>76</sup> puede implicar la necesidad de una regulación a ese nivel supramunicipal, o figuras integrales como puedan ser los Consorcios de Transporte del Área Metropolitana de Barcelona o el Consorcio Regional de Transportes de la Comunidad de Madrid que agrupen tanto transporte por carretera, como el ferroviario, como otras modalidades, como puede ser el ferrocarril subterráneo o metropolitano.

En el ámbito de las funciones de lo supramunicipal debemos distinguir, como ya hemos abundado anteriormente, entre las funciones ejercidas en el ámbito supramunicipal, todas ellas de carácter local, el caso de las Comunidades pluriprovinciales y el de las uniprovinciales.

En las pluriprovinciales debemos señalar, sin perjuicio de la ulterior reforma que se propugna desde diversos sectores<sup>77</sup>, en relación con las Entidades Locales y las reformas de los Estatutos de Autonomía, que establecen como primera condición para lle-

---

76 Un estudio actual sobre el régimen del transporte urbano lo tenemos en Tomás Cano Campos y Eloísa Carbonell Porras «Los transportes urbanos», pp. 1671 a 1738 dentro de la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, 2ª edición, volumen II, coordinada por Santiago Muñoz Machado, 2003.

77 Así, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Maite Salvador Crespo en su ponencia «Entidades Locales y reforma de los Estatutos de Autonomía», pp. 1 a 7 de la ponencia de idéntico título en el Congreso Municipal. Siglo XXI <[www.dpz.es/ponenciasmunicipia](http://www.dpz.es/ponenciasmunicipia)>.

var a cabo la reforma estatutaria en materia local la desaparición de la Provincia como Entidad local necesaria, cuestión muy vinculada a la denominada «interiorización» autonómica del derecho local.

Esa cuestión, que sería de posible injerencia constitucional, no tan remota ni tan disparatada, pero no actualmente imposible conforme tanto a la literalidad de los artículos 137 y 141 de la Carta Magna, como en relación con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre garantía constitucional, establecería en el sistema actual esa distinción entre ambas disposiciones.

Así, en primer lugar, en las competencias de las Comunidades pluriprovinciales sobre la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y la adecuada realización de los mismos en toda la provincia, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica en los municipios y especialmente a los miembros de capacidad económica y de gestión, y el fomento y administración de los intereses particulares de la provincia serían competencias claramente reservadas a la Diputación por imperativo del artículo 36 de la LRBRL que se vean ampliados por los dispuestos en el artículo correspondiente del Texto Refundido de Régimen Local sobre medios económicos propios de cooperación a los servicios municipales, subvenciones, etcétera.

Ahora bien, el propio artículo 36 de la Ley Básica de Régimen Local no excluye la existencia de Comarcas en esas Comunidades, como ocurre efectivamente en el caso de Aragón, cuya legislación positiva ha optado por este sistema dual de Entidades locales supramunicipales provinciales y comarcales, coexistiendo ambas, puesto que el artículo 36.c) establece que es competencia provincial la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

En consecuencia cabe afirmar que existe un servicio público que no es municipal, por tanto no se corresponde con los mínimos obligatorios del artículo 26 de la Ley Básica de Régimen Local, pero que tampoco puede llegar a integrar un servicio público autonómico, esto es, los que estuvieran reservados por la legislación de las diferentes Comunidades Autónomas a la prestación por parte de la entidad regional correspondiente.

Ahora bien, debe recordarse que la existencia de un servicio público no implica la existencia de una competencia, puesto que no todos los servicios públicos se ejercen en virtud de competencias, dado que puede haber competencias no prestacionales y por tanto no de servicio.

Así, las funciones de inspección, de control, reglamentación y las funciones de fomento siguiendo la teoría tradicional de la actividad administrativa de Jordana de Pozas<sup>78</sup>.

Pero el núcleo fundamental del ámbito de prestación de lo supramunicipal está relacionado con ese espacio de servicio público a excepción del fomento del espacio físico-geográfico que da lugar a la existencia de esa entidad intermedia entre el municipio y la provincia en su caso, o de la propia provincia como expresamente recoge el artículo 36 de la Ley 7/85.

Por tanto y en aras a una sistematización de las funciones supramunicipales, deberemos destacar en primer lugar funciones supramunicipales clásicas y funciones supramunicipales derivadas del nuevo sistema organizativo de principios del siglo XXI.

En cuanto a las funciones clásicas cabe citar las anteriormente enunciadas, derivadas de lo que históricamente se ha denominado el hecho metropolitano, esto es, los flujos de interpoblación conectados: transportes, residuos, aguas y en general los derivados del tratamiento ambiental del entorno, etcétera.

En segundo lugar podemos hablar de las funciones de cooperación y asistencia a los municipios, en relación con la prestación, sobre todo de los servicios mínimos obligatorios de estos.

Ese clásico nivel de cooperación implica tanto la asistencia técnica, económica y jurídica, como realmente las funciones de sustitución del municipio por la entidad supramunicipal en cuanto a la prestación directa.

Dentro de estas funciones clásicas podríamos también hablar del fomento del espacio supramunicipal, entendido por tal en sentido de fusión tanto de productos o desde el punto de vista turístico de ese espacio, función clásica igualmente por establecer para el ámbito provincial el artículo 36.d) de la Ley 7/85 como necesaria en cuanto a denominaciones, por ejemplo de calidad de productos de un ámbito concreto espacial, como pueden ser las de productos alimenticios, vitivinícolas, etc., la torta del Casar en Cáceres, etcétera.

Dentro de ese nuevo concepto de lo supramunicipal debemos destacar las funciones que pueden asumirse que originariamente corresponderían a otras entidades, específicamente las autonómicas.

---

78 Así, Luis Jordana de Pozas, «El problema de los fines de la actividad administrativa», *RAP* núm. 5, enero-abril 1951, pp. 11 a 28.

Debemos recordar, que la Ley de Proceso Autonómico de 1983 pretendió la asunción por parte de las Diputaciones Provinciales de la Administración ordinaria de las Comunidades Autónomas en su territorio y en general los Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas lo contemplan, y así por ejemplo, el artículo 37 del de Cantabria para el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales de forma analógica, posibilita la delegación de funciones en otras entidades infraautonómicas de competencias de las Comunidades Autónomas<sup>79</sup>.

Ahora bien, la existencia de unas funciones supramunicipales que pudieran dar lugar a unas competencias supramunicipales, deben referirse nuevamente a la voluntad política del legislador, puesto que no solo la creación de entidades en base a lo dispuesto por el artículo 3.2 de la Ley 7/85, de 2 de abril, estatal, sino en general, la asunción de funciones concretas en virtud del principio de vinculación positiva en la actuación de la Administración enunciada por García de Enterría requiere de la voluntad específica del legislador, en este caso autonómico, en cuanto a la distribución de dichas funciones.

Incluso las Comunidades Autónomas que han optado por la creación de una generalizada red de entidades supramunicipales de ámbito infraprovincial como Aragón o Cataluña en el caso de las supraprovinciales y Cantabria, aunque embrionariamente, en el caso de las uniprovinciales. La función específica de las funciones por cada una de estas entidades se ha realizado en base a la específica legislación sectorial.

Así, por ejemplo, podemos hablar de competencias comarcales turísticas solo a partir de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, y eso que esa norma es muy posterior al bloque de ordenación territorial de 1987 y a la creación de las Comarcas, entendiéndose que el turismo es una de las competencias esenciales de ámbito supramunicipal que pudieran ser interpretadas en clave local.

Aquí no cabe tanto hablar de una renuencia en la atribución de funciones supramunicipales en el ámbito local sino de una renuencia basada en la resistencia del ente autonómico a perder funciones, puesto que en buena parte, al imposibilitar la pérdida total de competencias por parte de las Diputaciones Provinciales, la existencia de un espacio supramunicipal comarcal o ámbito geográfico similar que tuviera funciones de

---

79 El artículo 37 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Cantabria señala: «La Comunidad Autónoma de Cantabria ejercerá sus funciones administrativas a través de los organismos y entidades que se establezcan, dependientes del Gobierno, y pudiendo delegar dichas funciones en las comarcas, municipios y demás entidades locales, si así lo autoriza una ley del Parlamento que fijará las oportunas formas de control y coordinación».

cooperación y asistencia así como de fomento provincial, es en base a sobre todo el gran volumen de competencias de las Comunidades Autónomas mediante una descentralización territorial donde pueda asumirse la realidad y efectividad de ese espacio supramunicipal intermedio.

Por tanto, podemos concluir que el ámbito concreto de lo supramunicipal puede distinguirse en cuanto a lo local en dos grandes apartados: por un lado lo local propiamente dicho, esto es, las funciones que la legislación de régimen local atribuye a las entidades locales y sustancialmente a los municipios, o en su caso las legislaciones autonómicas a las Entidades locales de ámbito supramunicipal y con carácter general a las Provincias en los artículos 34 y siguientes de la LRBRL; y por otro lado las de carácter *ex-novo* o no locales clásicas derivadas de pactos locales en un fenómeno de segunda descentralización o de asunción de nuevas funciones no previstas históricamente.

La más importante es la de la cooperación intraprovincial<sup>80</sup>. Esa cooperación atribuida directamente por la Ley de Bases, tal y como afirma Alejandro Nieto<sup>81</sup>, divide en primer lugar el fin objetivo de dicha cooperación, que es la gestión de actividades y servicios públicos, competencia de los Entes locales, los previstos en el artículo 25 de la Ley de Bases y sobre todo en el artículo 26 en cuanto a servicios de obligatoria e inexcusable existencia que el propio artículo 156 del aún vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, reserva a las Diputaciones Provinciales y por tanto al no ser una reserva de carácter legal puede ser sustituida por una norma autonómica en la materia, atribuyéndolo a otras entidades locales de ámbito supramunicipal.

Dentro de ese fin objetivo, por un lado, distingue Nieto los referidos al tamaño de los municipios, esto es, a su capacidad económica y de gestión conforme el artículo 36 de la LRBRL y el 161 del Reglamento de Servicios, dicho precepto, el art. 161 referido en su momento, año 1955, a municipios de menos de 20.000 habitantes, por lo teniendo en cuenta los avances de la técnica, etc., esa referencia hay que entenderla superada lógicamente por que el tamaño poblacional de menos de 20.000 puede que haga posible a los municipios prestar directamente los servicios. Aunque la ley 27/2013, como veremos, ha incidido en esa línea.

---

80 El origen de esta fórmula la tenemos en los Estatutos de Calvo Sotelo y así puede estudiarse en Juan D'Anjou González: «El principio de cooperación en los estatutos, municipal y provincial, de Calvo Sotelo», pp. 353 a 375 de *Estatutos Commemorativos del Cincuentenario del Estatuto municipal*, IEAL, 1975.

81 Alejandro Nieto: «Cooperación y asistencia», capítulo VI de la obra *La Provincia en el sistema constitucional*. Diputación de Barcelona, 1993, Obra colectiva dirigida por Rafael Gómez Ferrer y en concreto, pp. 153 y 154.

En segundo lugar, la calidad de los servicios conforme al punto 4 del artículo 30 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986 de 18 de abril.

En tercer lugar y dentro de esa prioridad, la de que dicha operación puede ser total, por la totalidad de los servicios o su funcionamiento, por lo cual poco quedaría más que la propia institución en cuanto organización del municipio y ayuntamiento, o parcial que es lo más habitual.

Quizá de los instrumentos de cooperación, el más representativo es el clásico Plan Provincial de cooperación a las obras y servicios municipales, que no tiene por qué ser necesariamente realizado por una Diputación Provincial<sup>82</sup>, como de hecho ocurre en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, cuyo plan lo realiza la Comunidad Autónoma. Así, en la Comunidad de Madrid, el Plan Regional de Inversiones y Servicios de Madrid, el PRISMA, cuyas determinaciones quedan establecidas en la Ley de la Administración Local 2/2003.

Dichos Planes creados por la Ley de Presupuestos de 1957, tal y como afirma Nieto<sup>83</sup>, no son objeto de variación en cuanto al ente promotor y difusor de dicho Plan en el caso de las Comunidades uniprovinciales, sino que en el caso por ejemplo de Cataluña se establece a través de un Plan único de obras y servicios para toda la Comunidad que pretende alcanzar un máximo de homogeneidad en las actuaciones parciales de cada Diputación.

Tiene su aval constitucional en base al inciso final de la redacción original del artículo 36.2.a) de la Ley 7/85, que atribuye a las Comunidades Autónomas la potestad genérica de coordinar los planes provinciales, puesto que señala que sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales.

Dicha figura de coordinación fue objeto de regulación por la Ley de las Cortes Valencianas de 4 de octubre de 1986, de Coordinación de los intereses comunes de las Diputaciones Provinciales, considerada constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987, que contiene la regulación de la competencia prevista por el Estatuto de Autonomía de Valencia en su artículo 47.3, que prevé y autoriza formas de coordinación de las actividades provinciales, estas muy concretas.

---

82 Un estudio de la materia lo tenemos en Rafael Molina Mendoza: *Cooperación provincial a obras y servicios municipales*, Universidad de Valencia, IEAL, 1980.

83 Alejandro Nieto, *op. cit.* «Cooperación y asistencia», p. 155.

Pero la existencia de un Plan único no implica la inexistencia de los Planes provinciales puesto que, tal y como señala Nieto, la existencia de estos Planes sigue siendo también incuestionable de forma legal<sup>84</sup>, no pudiendo imponerse desde el ente imponente, en este caso la Generalidad de Cataluña, el plan único o aportaciones a dicho plan único a las Diputaciones Provinciales, tal y como confirmó expresamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de septiembre de 1990:

No existe un régimen especial regional para la Generalidad de Cataluña reconocido en la LRBRL que permita a esta el uso de su facultad de coordinación, fijar con carácter de obligatorio para la Diputación la cuantificación de su aportación al Plan de Obras y Servicios de la Generalidad.

Dicha Sentencia sigue la línea de otra anterior de 23 de junio de 1989.

Y lo señalado para el estudio superior debemos tenerlo en cuenta para el inferior si lo supramunicipal es asumido teniendo como prototipo el Plan de Cooperación por la entidad autonómica. La garantía institucional de las Diputaciones operará como salvaguarda para la existencia de Planes provinciales, pero en el caso de lo infraprovincial y supramunicipal o bien se establecen mecanismos de cooperación o normalmente tenemos figuras de reduplicación, lo cual en el supuesto de existencia de entes parece difícil, puesto que las relaciones son voluntarias de cooperación o difícilmente podrán establecerse mediante mecanismos coordinadores dado que las propias Diputaciones son los primeros enemigos de la existencia de entidades infraprovinciales de carácter local.

Una buena salida al supuesto es lo que sucede en la Diputación Provincial de Valencia<sup>85</sup>, que es la comarcalización de los Planes de cooperación u otra en el sentido de mayor cooperación y participación de los municipios. Es lo que se establece por la Diputación Provincial de Granada como elemento pionero que es la determinación de las inversiones por parte de los municipios a través del programa «Granada en red»<sup>86</sup>, realizando estos y solicitando las inversiones plurianuales.

---

84 Alejandro Nieto, *op. cit.* «Cooperación y asistencia», p. 162.

85 Supuesto estudiado por Juan Climent Barberá en «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», pp. 279 a 317 del *Tratado de Derecho Municipal* dirigido por Santiago Muñoz Machado, Civitas, 1ª edición, 1988, volumen I.

86 Acerca del referido proyecto véase José Ignacio Martín García: «Las Diputaciones Provinciales de régimen común en los albores del siglo XXI (El proyecto «Granada en Red»)». *Revista de Estudios Locales*, núm. 77, octubre, 2002, pp. 43 a 46.

A título de recapitulación sobre el panorama actual en relación con la existencia de unas competencias de un espacio supramunicipal debemos destacar el papel cardinal de las Comunidades Autónomas en cuanto sus competencias legislativas toda vez que gran parte de los asuntos que podían ser considerados supramunicipales hoy residen en el ámbito de competencia autonómica y por tanto pueden ser objeto o bien de una desconcentración en dichos espacios o bien de una transferencia o traslación competencial dentro de un pacto local autonómico, en virtud —tal y como afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989— del fuerte grado de interiorización que dichos espacios supramunicipales tienen en el ámbito autonómico. Circunstancia en la que ha incidido la ley de racionalización, pero a la inversa.

#### **5.4. Competencias y regulación jurídica de las entidades supramunicipales**

Conforme a esta circunstancia sobre interiorización, fue entendida lógicamente por el legislador básico estatal al desarrollar las competencias del art. 149.1.18ª en la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, referente a las entidades locales previstas en el art. 3.2. LRBRL, esto es, las comarcas, las mancomunidades y las áreas metropolitanas tras la supresión de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, de ese precepto.

Cuestión distinta es la de la provincia por el mismo carácter de dicha demarcación/institución.

Así, la provincia ha sido defendida en su garantía institucional ya desde la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981 y en la actualidad más reciente frente a su supresión, o falta de mención de la misma, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuanto a las Diputaciones Provinciales y su sustitución por las veguerías, por las necesidades de mantener la provincia como entidad local (fundamento jurídico 40 de la STC 31/2010) y además con su actual territorio, siendo necesario para su modificación ley orgánica estatal, en ese sentido, si se admite por el Tribunal Constitucional tal como se destaca por Ausina y Álvarez Conde<sup>87</sup>.

En dicha línea los preceptos en relación con las veguerías del Estatuto de Cataluña son constitucionales siempre que respeten, a su vez, la garantía constitucional de la

---

87 Enrique Álvarez Conde y Rosario Tur Ausina, *Las consecuencias de la sentencia 31/2010, de 18 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, la sentencia de la perfecta libertad*. Aranzadi 2010.

provincia como ente local en Cataluña, no siendo necesaria que su organización específica se articule a través de una Diputación Provincial, pero indicándose por el Alto Tribunal (fundamento jurídico 40 de la STC 31/2010 que «la previsión estatutaria de la existencia de las veguerías, sean cual sean sus límites geográficos no pueden suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni de sus funciones constitucionales»). Dicha interpretación del art. 90 del Estatuto se incorpora expresamente en el fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, en relación con la sustitución por otras Corporaciones representativas de las Entidades Locales en el ámbito local actualmente provincial debemos recordar que conforme a la sentencia del Tribunal Constitucional 385/1993, dicho cambio de nombre de las provincias forma parte de las bases del régimen local, razón por la cual el propio Consejo Consultivo de la Generalitat en su dictamen sobre el Proyecto Estatuto de Autonomía catalán entendió que el cambio de nombre correspondiente debería provocar un cambio de orientación jurisprudencial.

Así, debemos recordar como con el ya indicado fundamento jurídico 40 de la sentencia 31/2010, de 28 de junio, que el Estatuto autonómico y el estatuyente no pueden disponer sobre el aspecto de la organización territorial del Estado, siendo las provincias parte de este, señalando de forma literal que «ni la estructura provincial es el único criterio de organización territorial de los servicios (...) ni con la opción estatutaria por la división del territorio catalán se perjudica la división del Estado en provincias».

Igualmente la sentencia complementa dicha circunstancia afirmando que «la regulación constitucional de las provincias como entidad local, no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal, fuera claro está de que pudiera perjudicar la existencia de autonomía de la única que en este ámbito está constitucionalmente garantizada». Por lo que el Tribunal Constitucional interpreta de forma clara, tal y como recogen los ya indicados Tur Ausina y Álvarez Conde<sup>88</sup> y así, «la previsión estatutaria de la existencia de las veguerías sus límites geográficos, no pueden suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni de sus funciones constitucionales», lo cual queda claro de forma radical en la interpretación constitucional, por lo tanto incorporándose no solo a las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que no son disponibles por parte de las Comunidades Autónomas, sino la naturaleza institucional de las provincias, reflejada como parte integrante de la estructura territorial del Estado y por tanto, indisponible por las Comunidades Autónomas.

---

88 Rosario Tur Ausina y Enrique Álvarez Conde, *op. cit.*, p. 32.

Así es evidente, puesto que las competencias que tengan las diferentes Comunidades Autónomas y, en concreto la de Cataluña (cuestión exactamente parangonable, en nuestra opinión a la de Andalucía), tal y como destaca Remottí Carbonell<sup>89</sup>, sobre que las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de régimen local, deberán entenderse sin perjuicio de las competencias que en dicha materia pueda tener el Estado.

Circunstancia esta que la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, recoge en su fundamento jurídico 36 recordando las determinaciones ya expuestas en la sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, 23 de diciembre, que compatibiliza la asunción de la regulación con un conjunto, más bien bajo parámetros concurrenciales, entre el Estado con las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, tal y como se recoge en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, fundamento jurídico 4, como en la STC 331/1993, de 2 de noviembre, fundamento jurídico 20, con las competencias de las diferentes CCAA en régimen local.

Por lo tanto, cabe resaltar lo que tradicionalmente se ha denominado como carácter bifronte de la legislación sobre régimen local, manteniéndose el carácter de la legislación básica estatal, la cual debe respetar la legislación autonómica y en este caso el Estatuto de autonomía correspondiente.

## 5.5. La reforma local. Aspectos generales y supramunicipales

La profunda modificación que se realiza de la Ley Reguladora de las bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril en virtud de la Ley sobre racionalización y sostenibilidad de la administración local, 27/2013 de 27 de diciembre, fundamentalmente por la pretensión de adaptación de España a los criterios de convergencia en la Unión Monetaria, derivado del pacto de estabilidad, así como los compromisos adquiridos por el Gobierno español en relación con el Memorandum of Understanding y lógicamente plasmados en nuestro ordenamiento por la nueva redacción del art. 135 de la Carta Magna y por la Ley Orgánica 2/2012, de 26 de abril, de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, suponen un cambio general en la línea del cumplimiento de dichos objetivos de todo el entramado de la administración local española.

Así, en el ámbito de lo supramunicipal o intermunicipal, dependiendo de las concepciones que se tengan al respecto, no corresponde tan solo a una cuestión meramente de

---

<sup>89</sup> José Carlos Remottí Carbonell, *El Estatuto de autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, JB Bosch Editor, 2011, pp. 116 y 117.

ámbito español, puesto que la crisis tiene un ámbito europeo especialmente en el sur de Europa y se han dado soluciones con respecto al sistema administrativo y al tipo de administración local en Grecia, Eire, Portugal e Italia, así como lógicamente España; por lo tanto es ampliamente aceptada la necesidad de la reforma tanto por las duplicidades como por la racionalización de la multiplicidad de niveles de gobierno local.

Cabe una opción previa, que es la reforma de la planta local, que daría lugar al reforzamiento de los municipios, con la obligatoriedad por parte de los núcleos de población de más de 20.000 habitantes, por la cual no ha querido optar el legislador, que simplemente en su aspecto básico, independientemente de las legislaciones autonómicas, ha establecido un número mínimo de 5.000 habitantes conforme al art. 13 LRBRL otorgado por la redacción dispuesta por el proyecto de ley.

Así, en este marco, el papel de las Diputaciones cobra verdadera importancia en este espacio con un nuevo rol de la administración local intermunicipal y obviamente supramunicipal.

En ese sentido, el texto aprobado por las Cortes Generales ha supuesto, en el aspecto concreto del entramado y funciones de las entidades supramunicipales, una variación con respecto a las redacciones de los borradores anteriores al dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, en tanto en cuanto el texto original de grupo interadministrativo del Instituto Nacional de la Administración Pública, como los diversos borradores derivados de las negociaciones con la Federación Española de Municipios de Provincias y otras entidades representativas del municipalismo español, mantuvieron un papel especialmente importante de las Diputaciones Provinciales con la redacción que se pretendió otorgar al art. 26.3 LRBRL, como gestoras directas de servicios públicos municipales cuando se consideraba que los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes no incurrieran en el ámbito del equilibrio presupuestario.

Ese modelo del anteproyecto anterior al dictamen del máximo órgano consultivo del Estado, sobre el cual posteriormente abundaremos, no es el que finalmente ha adoptado la ley 27/2013 de 27 de diciembre, y por tanto supone una consideración alternativa por la cual el legislador no ha optado en estos momentos.

Así, con carácter general debemos destacar que en relación con el gobierno local supramunicipal, la nueva legislación lo que hace es incidir en el marco de la racionalización general del sector público local introduciendo equilibrios de costes financieros en referencia con la prestación de actividades y especialmente con la proliferación de organismos.

En cualquier caso, a los efectos de abundar sobre el contenido concreto de las determinaciones que la reforma local realiza sobre el ámbito de la organización administrativa de lo supramunicipal y sus consecuencias, se hace con carácter necesario y en primer lugar, abordar lo que es el ámbito de lo supramunicipal dentro de las funciones y capacidades locales respecto a todas las estructuras supramunicipales y la modificación del Gobierno Local en dicho ámbito, que se derivan del texto de Ley sobre racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Entrando ya en el contenido de la ley 27/2013, cabe en primer lugar y siguiendo la sistemática prevista por la ley propia, debemos destacar la nueva redacción del artículo 3.2 LRBRL establecida por el art. 1.º dos de la Ley, puesto que se reconocen plenamente con el carácter de entidad local, tanto de las mancomunidades como de las áreas metropolitanas, como de las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidos por las Comunidades Autónomas, eso sí, de conformidad con la LRBRL y con los correspondientes estatutos de autonomía.

Así, vista esta precisión, se recogen en la norma dos cuestiones importantes: una la supresión del carácter de entidad local, al menos en la legislación básica de régimen local, y por tanto entendemos conforme la interpretación del carácter básico en relación con las instituciones del Tribunal Constitucional del carácter de entidades sometidas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, que aunque puedan mantenerse conforme a la legislación de las Comunidades Autónomas, reciben un claro menoscabo con su condición de entidad local tradicional.

Igualmente, en segundo lugar, es importante tener en cuenta que la fórmula de la remisión que hacia la antigua redacción del art. 3.2 a la legislación básica, en relación con la creación de comarcas u otras entidades que agrupen municipios, a través de un procedimiento concreto, desaparece y aunque es una variación muy semántica, puesto que se mantiene la redacción de los art. 42 a 44 LRBRL y la referencia a los correspondientes estatutos de autonomía con respecto a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas, se consagra una mayor interiorización de estas entidades, ya no solo para el caso de las comarcas catalanas, ya excepcionadas por la redacción original de la LRBRL, sino con un carácter general, seguramente vinculado al caso de Aragón, lo que no es seguramente ajeno al pacto PP-PAR en dicha Comunidad en esta legislatura.

Por tanto, en el ámbito de la supramunicipalidad las variaciones en cuanto al tipo de entidades locales no tienen una significativa alteración, puesto que se mantienen lógica-

mente derivados del art. 3.1 LRBRL las Provincias e Islas, en virtud de lo dispuesto en el art.141 de la Constitución y por configuración legal básica de la LRBRL y por otra parte en el indicado art. 3.2 e igualmente por el desarrollo, tanto de los preceptos del art. 141.3, como del 152.3 de la Carta Magna las referencias a Comarcas u otras entidades que agrupan varios municipios, áreas metropolitanas y a las mancomunidades de municipios.

Debe reseñarse que de manera implícita se produce en toda la ley una potenciación del rol de los entes supramunicipales y especialmente de las Diputaciones Provinciales u otras entidades equivalentes, puesto que se establece, como había sido reclamado reiteradamente en la propia legislación básica, un número mínimo de habitantes para la creación y segregación de nuevos municipios en la cifra de 5.000 habitantes, prevista en la nueva redacción del art. 13 de la LRBRL por el apartado cinco del art.1 del proyecto de ley, que fomenta la fusión de municipios.

En ese aspecto debemos destacar que el nuevo art. 13.5 atribuye a las Diputaciones Provinciales, u otras entidades diferentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma, la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

En igual línea debemos destacar que la atribución a la Diputación de funciones de colaboración y asistencia a los municipios está mucho más potenciada que la tradicional de la antigua redacción de la LRBRL en los arts. 36 y siguientes, y es una de las características esenciales de la nueva legislación de Régimen Local, pero yendo mucho más allá, aunque respetando las determinaciones legales previstas por el dictamen del Consejo de Estado sobre la versión original del anteproyecto de fecha 26 de junio de 2013, que dio lugar a la actual versión del proyecto de Ley.

En ese sentido, la atribución de términos de coordinación y supervisión, en vez de mera colaboración y no dándole transcendencia, puesto que el término supervisión implica la verificación de actuaciones inferiores con las lógicas tutelas o condicionantes, y así mismo el término coordinación, como ha sido reiteradamente apuntado, consiste en aplicar funciones que van más de allá de la mera colaboración o cooperación, puesto que implican una facultad de dirección o de plasmación de pautas comunes entre diversos entes, que conforme a la legislación anterior no tenían las Diputaciones.

En cualquier caso, la atribución del carácter de sujetos de colaboración de las Diputaciones con las Comunidades Autónomas para los procesos de alteración de términos municipales, que recuérdese son las detentadoras de los títulos competenciales estatutarios de estas funciones, implica una atribución por medio de la legislación básica

estatal que puede incidir en el Título competencial Autonómico y en la potestad de autoorganización de las referidas entidades, aunque tienen un indudable carácter racional, puesto que en Comunidades Autónomas de amplia dispersión geográfica, la Diputación estará mucho más cercana a la integración y supervisión de los servicios resultantes de varios municipios dentro de la fusión de los términos y realidades de los antiguos municipios ante el municipio resultante de dicho proceso.

En la línea apuntada debemos destacar que la nueva redacción que se otorga al art. 26.2 de LRBRL atribuye de forma concreta a las Diputaciones en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes la coordinación en la prestación de los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento municipal de agua potable, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías y tratamiento de residuos, estableciéndose en dicha relación una fórmula para la prestación de servicios mediante dicha coordinación.

Sin perjuicio de un posterior análisis más profundo del término «coordinación» y sus consecuencias jurídicas, lo cierto es que a diferencia del texto inicial del anteproyecto en el texto aprobado por las Cortes se requiere la conformidad municipal.

Dentro del modelo que se plantea es clave, lógicamente, la nueva articulación de las funciones y competencias de la Diputación Provincial. En ese sentido el art. 36 de la LRBRL queda modificado en su redacción actual por el apartado decimotercero del art. 1 de la ley sobre racionalización y sostenibilidad de la administración local, atribuyéndose en primer lugar la competencia sobre coordinación de los servicios municipales obligatorios, para la garantía de la prestación integral y adecuada de lo previsto en el apartado del art. 31.2, haciéndose coincidir en buena lógica sistemática con la regulación de los servicios obligatorios del art. 26.2.

En dicha línea debemos destacar la existencia por tanto de un nivel de servicios de carácter supramunicipal y en su caso supracomarcal, atribuido a las Diputaciones Provinciales en su prestación, conforme a la determinación del art. 36.1 c de la LRBRL, así como el fomento o en su caso tal y como especifica expresamente la ley «de la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios en su respectivo ámbito territorial; por tanto debemos destacar el nuevo papel de la Diputación como prestadora de servicios directos, así como de entidades de cooperación, colaboración y en muchos casos de supervisión de la actividad municipal.

Esas funciones de asistencia se ven reduplicadas en relación con la tutela financiera, puesto que la incorporación a la LRBRL de un nuevo art. 116bis.3 de la Ley por el

apartado trigésimo del art.1 de la ley sobre racionalización y sostenibilidad de la administración local, atribuye a dichas entidades provinciales la asistencia al resto de las corporaciones locales, esto es, a los municipios y entidades intermunicipales o supra-municipales no provinciales para la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los correspondientes planes económico-financieros implantados, tras los reales decretos-leyes 4 y 7/ 2012 y 8/2013.

Así, a la Diputación le corresponde proponer y coordinar las medidas recogidas en el citado plan en relación con la racionalización organizativa, la supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio, propuesta de fusión del municipio con otro colindante, incremento de ingresos, gestión íntegra de la coordinación de servicios obligatorios y supresión de competencias que sean distintas a las propias y que no estén ejercidas por delegación.

Por otra parte, la gestión integrada por coordinación de servicios tiene una regulación singular, complementaria a la actualmente recogida en el articulado tradicional de la ley, puesto que se recoge una nueva disposición adicional 15ª de la LRBRL establecida por el art. 2 segundo 4 de la Ley, en la cual cuando la Diputación correspondiente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes, conlleva una reducción de al menos un 10 % respecto al coste efectivo total a incurrir en cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulta de aplicación de cada municipio de acuerdo con el art. 124.1 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, será un 0,4 %, con un límite no superior al que resulte de aplicar lo dispuesto en el art. 123 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Nuevamente se le atribuye a la Diputación la función de acreditar en supervisión de los municipios, una circunstancia que redundará en beneficio final de dichos municipios.

Por tanto, la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local pretende en buena medida un reforzamiento de la figura de las Diputaciones Provinciales, tanto en sus funciones tradicionales de cooperación y asistencia con las nuevas funciones de prestación de servicios coordinadamente a través de la Diputación, hasta las poblaciones municipales (menores de 20.000 habitantes), como en las funciones de supervisión y tutela sobre las entidades locales.

Ahora bien, no podemos hablar tan solo de Diputaciones Provinciales desde el punto de vista de únicos gestores de las provincias como entidad local, puesto que la ley de racio-

nalización y sostenibilidad de la Administración Local en su disposición adicional tercera recoge la posibilidad de desaparición de estas figuras, al menos en Comunidades Autónomas concretas, puesto que remite de forma expresa en el punto 2 de dicha disposición adicional tercera a los sistemas institucionales propios de las Comunidades Autónomas que cuenten con ellos con una referencia a que las alusiones a las Diputaciones se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales.

Así, la otra entidad local de carácter supramunicipal recogida por la Constitución con existencia necesaria e indispensable, la isla en los archipiélagos balear<sup>90</sup> y canario<sup>91</sup>, no sufre alteraciones específicas por parte de la ley.

Igualmente y en relación con otro tipo de entidades locales y además de la reforma anteriormente citada del art. 3º de la LRBRL, se recoge en la disposición adicional quinta bajo la referencia 'Comarcas' la aplicación de dichas determinaciones legales con respecto a la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas que sus estatutos de autonomía posean expresamente la gestión de servicios supramunicipales por aquellas entidades, circunstancia esta que ya se recogía de forma implícita en la relación original y desde luego en la actual de LRBRL en relación con los servicios «supracomarcas».

En resumen y con respecto al contenido de la ley de racionalización en el ámbito supramunicipal, debemos resaltar, tal y como se especifica en la exposición de motivos de esta que

otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputacio-

---

90 En relación con los Consells, es de obligada lectura la obra de Luis Cosculluela Montaner «El Régimen local y los cabildos insulares en el Estatuto Balear de 2007», pp. 283 a 396 de *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*. Iustel-Cosital. 2010. Obra colectiva coordinada por Alberto Ruiz Ojeda y Luciano Parejo Alfonso, «La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, enero-abril 2003, pp. 891 a 924.

91 Con respecto a los cabildos, desde una perspectiva general puede consultarse: Francisco Villar Rojas y Carlos de la Concha Bergillos: «El régimen especial canario», cap LXX. tomo IV de *Tratado de derecho municipal*, 3ª edición. Iustel 2011. Obra colectiva coordinada por Santiago Muñoz Machado, más antiguo sobre el régimen específico de los Cabildos puede analizarse en Joaquín Valle Benítez: «Los Cabildos insulares», pp. 69 a 84 de *Estudios de derecho Administrativo Especial Canario*, dirigidos por Alejandro Nieto. Cabildo Insular de Tenerife, 1967 (reimpresión de 1994).

nes de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios.

Por otra parte, en cuanto al contenido de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, debemos señalar en relación con este espacio su clara variación en la línea producida por el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio sobre el anteproyecto. Así, en primer lugar el art. 3.2 de la nueva LRBRL queda redactado en cuanto a las entidades locales de carácter preceptivo obligatorio en todo el territorio nacional, municipio, provincia e islas, en los archipiélagos balear y canario, que implican la necesidad de existencia de instituciones locales en el ámbito provincial o insular con funciones de asistencia y cooperación, pero también con funciones en la nueva redacción que se otorga el art. 26.2 y el 36 de la ley de bases, de prestación de servicios, y como veremos posteriormente, con una especial importancia en las funciones de supervisión de entidades locales municipales en algunos aspectos.

Por otro lado, en el espacio supramunicipal se sigue recogiendo en el art. 3.2 conforme a las legislaciones autonómicas a las comarcas u otras entidades instituidas por las Comunidades Autónomas para agrupación de municipios con la especial singularidad prevista para el caso aragonés y catalán que se recoge en la disposición adicional quinta de la propia ley. Lo mismo afecta a las áreas metropolitanas y las mancomunidades suprimiéndose el carácter de entidad local y la personalidad jurídica las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que quedan configuradas como órganos des-concentrados de los municipios en el supuesto que se instituyan, tal y como se recoge en el artículo 24 bis LRBRL.

La opción legislativa es por tanto no entrar en una reforma local general e intensiva, sino que simplemente actúa en un fomento de la fusión de los municipios con la nueva redacción otorgada con la nueva ley al art.13 LRBRL. En ese sentido sí se otorga un nuevo papel a las Diputaciones en relación con una atribución específica en esta materia, que es la prevista en el apartado 5 del art. 13, que en colaboración con la Comunidad Autónoma «coordinará y supervisará» la integración de los servicios para los municipios que salgan de los convenios de fusión. En principio, aunque no queda específicamente, desde un punto de vista técnico, claro si es para los municipios que

se fusionen por el régimen general previsto por la legislación de las Comunidades Autónomas, o supletoriamente por el reglamento de población y demarcación territorial, o por los municipios que se prevean integrar mediante los convenios de fusión nuevamente regulados para la redacción que pretende otorgarse al art. 13 de la LRBRL .

Esa función de coordinación y la novedosa atribución de supervisión de la integración de servicios se realiza, como ya hemos apuntado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, circunstancia esta que es un exceso del legislador estatal básico, puesto que la colaboración incide en el ámbito de los dos entes que colaboran, y siendo uno de ellos las Comunidades Autónomas, entes dotados de autonomía y competencia legislativa, especialmente en las Comunidades Autónomas con estatuto reformado, con mayor intensidad en materia de régimen local.

En esa línea la coordinación, que no cooperación prevista, o colaboración dispuesta por el art. 13.5 puede adolecer, a la vista de la redacción otorgada, de algún problema con respecto a la competencia.

La verdadera novedad en materia supramunicipal de la ley de racionalización con respecto a la legislación anteriormente vigente es la coordinación en la prestación de los servicios de carácter obligatorio para los municipios de menos de 20.000 habitantes prevista tras la nueva redacción del art. 26 apartado 2 y 3 de LRBRL, la cual supone que la Diputación propondrá con la conformidad, eso sí, de los municipios, con respecto al texto originario del anteproyecto de ley las fórmulas para la prestación de esos servicios, aunque es el Ministerio el que decide con informe de la Comunidad Autónoma y también prevé que la Diputación debe acreditar en un informe «a petición de un municipio que se puede eximir de dicha coordinación en el supuesto que el servicio prestado por el municipio tenga un coste efectivo menor que su integración o coordinación a nivel provincial».

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.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si es-

tos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe, a petición del municipio, que este puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación Provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios.

Una intervención de las Diputaciones que lógicamente debe entenderse en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales referida a las indicadas Comunidades Autónomas.

Otra cuestión a reseñar es la nueva redacción del art. 27.2 LRBRL en cuanto al que la administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones Provinciales para la coordinación y seguimiento de los servicios o prestaciones que se deleguen por parte de Estado y Comunidades Autónomas.

Circunstancia que en relación con el Estado no existe ninguna duda de la juridicidad o adecuación al marco constitucional de competencias de dicha delegación, pero con las Comunidades Autónomas, como posteriormente analizaremos, sí se puede hacer algún reparo o matización.

Por otro lado, el nuevo art. 32 bis LRBRL aborda la necesidad de que el personal directivo de la Diputación ostente el carácter funcionarial, como no podía ser menos en los términos previstos por la LOFAGE y por la propia LRBRL, aunque la práctica dista mucho de dicha situación.

La mayor modificación a tener en cuenta del ámbito de la Ley 7/85 en relación con las Diputaciones Provinciales, son las funciones y competencias de estas previstas en el art. 36 LRBRL, que son revestidas de una nueva redacción muy importante en relación con el texto originario, puesto que se atribuye en el apartado 1.a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada, así como en el apartado c) el fomento y en su caso coordinación de la prestación de servicios municipales.

Igualmente se recogen las funciones de coordinación previstas en el art. 116 bis de la LRBRL y las funciones de recaudación y apoyo a la gestión financiera de los municipios de menos de 20.000 habitantes en los apartados e) y f), y finalmente para dichos

municipios de menos de 20.000 habitantes la prestación de los servicios de la administración electrónica y contratación centralizada.

En todo este conjunto de funciones de las Diputaciones Provinciales tienen especial importancia las de coordinación con respecto a la prestación de servicios municipales obligatorios y al incumplimiento de la garantía del coste efectivo de los servicios, puesto que otras funciones de recaudación tributaria y apoyo a la gestión financiera a los municipios de menor de 20.000 habitantes podían entenderse ya en las de cooperación y colaboración que Cosculluela denomina auxilio (así, por lo que se refiere a dicha coordinación como principal novedad requiere una evidente precisión sobre como se concretará. Pero con carácter general, aparte de esas funciones de auxilio tradicional debemos destacar las funciones novedosas de prestación de los servicios de administración electrónica recogidos por la ley estatal de los servicios de la sociedad de la información y administración electrónica, que requiere lógicamente de un ingente esfuerzo económico y técnico que muchos pequeños municipios no pueden realizar, por lo que su atribución a las Diputaciones o, reiteramos, Comunidades Autónomas uniprovinciales e incluso otras entidades representativas de las provincias que no tengan el carácter de Diputación, como las Diputaciones Forales y pudieran ser en el ámbito catalán las veguerías si se adaptaran a la determinación de la sentencia del Tribunal constitucional 31/2010 puesto que se situarían en el ámbito adecuado de prestación. De hecho, en cuanto a la contratación administrativa centralizada, cabe recordar en relación con la propia ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, que en la actual redacción del Texto Refundido 3/2011 de 14 de noviembre de dicha ley se recoge la posibilidad de la contratación centralizada, que en el ámbito local se atribuye a las Diputaciones Provinciales.

## 5.6. Tipologías de entidades supramunicipales. El caso de Andalucía

Entre los diversos tipos de entidades locales intermunicipales (denominación que ha sido utilizada por Ángel Sánchez Blanco y José Miguel Carbonero Gallardo) de carácter supramunicipal sobre cuya diferencia abundaremos más tarde, debemos destacar, tal y como ha afirmado Alfredo Galán Galán<sup>92</sup>, entre aquellas entidades de creación potestativa por parte de la Comunidad Autónoma fundamentalmente referido a las

---

92 Alfredo Galán Galán, «La Organización intermunicipal del Estatuto de Autonomía junto con las Comunidades autónomas y Gobiernos Locales», pp.84-86 de la obra colectiva *La organización municipal relaciones institucionales-Gobiernos Locales*», Instituto Andaluz de Administraciones Públicas, Sevilla 2008, Manuel Zafra Víctor (coordinador).

Comarcas y a las áreas metropolitanas, con base para el caso andaluz en el art. 59 a) del Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, esto es, la competencia para configurar la organización territorial de la Comunidad Autónoma en atención a razones de interés general de alcance supralocal.

Mientras que por otra parte estarían las agrupaciones voluntarias o asociaciones de municipios y otras entidades locales, que igualmente con carácter dispositivo recaen en su potestad en el municipio y la provincia, que son las mancomunidades, y en el caso peculiar de Andalucía los consorcios locales, basándose estas entidades en la potestad de autoorganización y en la libertad de asociación, tanto de los municipios como de las provincias y lógicamente en el principio de autonomía local.

Todo ello de conformidad a lo dispuesto en el art. 63.1 en relación con el 78.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, norma que desarrolla las disposiciones estatutarias en materia de régimen local.

Y así la LAULA recoge en su art. 78.3 al consorcio como entidad local, circunstancia esta no amparada por la legislación básica estatal, ni en la redacción anterior a la Ley de racionalización y sostenibilidad, ni en la que se deriva de dicho texto legislativo, puesto que el art. 3 de LRBRL no menciona en ningún momento a los consorcios.

Ahora bien, dicha entidad tiene su personalidad jurídica prevista expresamente también en la legislación básica estatal en el art. 87 LRBRL, pero el otorgamiento de condición de entidad local o no, no está amparado por la legislación básica estatal, por lo que debe plantearse si el legislador autonómico tiene capacidad en ese sentido, lo cual, aparte del caso andaluz, ya referido, que tiene su fundamento en el art. 78.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, ha sido asumido de forma expresa por la ley 5/1997 de 22 de julio de administración local de Galicia y por la ley 20/2006 de 15 de diciembre municipal y de régimen local de las Islas Baleares.

En cualquier caso entendemos que no existe una contradicción de la legislación estatal puesto que en el propio texto del art. 3.2 de la LRBRL se hace una remisión a la legislación autonómica, lo que como igualmente ocurre con la existencia de regulaciones de consorcios en otras Comunidades Autónomas, pudiéndose en nuestra opinión distinguir en el régimen jurídico de los consorcios tres ámbitos: el estatal previsto en el art. 6º de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; el autonómico derivado de las legislaciones autonómicas correspondientes cada una en su potestad de autoorganización y como parece evidente y prototípico en el caso de los consorcios urbanísticos

que tienen dicho régimen jurídico autonómico en su ámbito controlador. Y finalmente los consorcios locales, tal y como se regulan por la ley andaluza de Autonomía Local, que en buena medida debe respetar el principio básico estatal, y en ese sentido los preceptos del artículo 73 LRBRL en la redacción otorgada por el artículo 1º dieciséis de la ley 27/2013.

En ese sentido, la propia ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local incide en la necesidad de la adscripción de los consorcios a una administración, y por tanto su regulación jurídica conforme a la norma de régimen jurídico de esa administración de adscripción, determinándose por el ente que mayor aportación económica realice, nombre a la mayoría de los miembros del órgano de dirección, etc., en una línea muy vinculada a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el concepto de entidad pública a los efectos de la contratación.

Conforme a esa caracterización, la propia ley de racionalización recoge expresamente a los consorcios de las entidades locales en su peculiaridad prevista por el art. 87 LRBRL de presencia de entidades privadas sin ánimo de lucro, excluyendo a los efectos de la adscripción la aportación de esas entidades en tanto en cuanto necesariamente deben adscribirse los consorcios a una administración pública, tal y como se determina en la redacción establecida para la DA vigésima de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, por la disposición final segunda de la ley de racionalización.

Por otro lado, las disposiciones adicionales decimotercera y decimocuarta de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, establece, en la línea general de la ley, su paso por las Cortes, excepciones a la regla general de los consorcios que se excepcionan en la forma allí prevista.



## 6. Regímenes locales de bienestar. Rasgos principales y algunos efectos

Clemente J. Navarro Yáñez

Centro de Sociología y Políticas Locales, Universidad Pablo de Olavide  
Observatorio del Gobierno Local, Centro de Estudios Andaluces

### 6.1. Introducción<sup>1</sup>

La reforma del gobierno local ha estado en la agenda de los países europeos a lo largo de las dos últimas décadas. En buena medida, esto se debe a los cambios socioeconómicos e institucionales que inciden en el papel que las autoridades y administraciones públicas pueden jugar para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía. Y a ello no es ajeno el gobierno y la administración local, pues es parte integral de la estructura estatal.

El Régimen Local, entendido como el conjunto de normativas que atañen a este nivel de gobierno, configura una serie de capacidades políticas y administrativas para este en el conjunto del Estado. Por tanto, su reforma supone modificar una parte sustancial del Estado, lo que puede variar en función del papel que el gobierno local tiene asignado.

No es objeto de este texto argumentar acerca de la actual, y necesaria, reforma del gobierno local en España, al menos, explícitamente. Se pretende más bien mostrar que las diferencias entre sistemas de gobierno local se relacionan estrechamente con el

---

1 Agradecimientos: este texto presenta algunos de los resultados de la línea de investigación que sobre gobernanza local viene desarrollándose desde el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Por tanto, agradezco sus contribuciones a todas las investigadoras e investigadores de ese centro que han trabajado conmigo en su desarrollo. En especial, a María J. Rodríguez-García en lo relativo a la reflexión sobre los efectos de los sistemas locales de bienestar.

modelo de Estado de bienestar existente en cada país, para con ello configurar diferentes regímenes locales de bienestar que tienen efectos diferentes sobre la actuación de los municipios y la percepción que de esta tiene la ciudadanía. Este ejercicio ofrecería, pues, algunos elementos para conocer qué rasgos de los sistemas de gobierno local producen qué efectos, y con ello, qué cabe esperar de las diferentes propuestas sobre la necesaria reforma del gobierno local en España.

## 6.2. El análisis de los regímenes locales de bienestar

Como es sabido, desde una perspectiva comparada existen diferentes modelos de sistemas de gobierno local en atención a la regulación que sus respectivos gobiernos centrales hacen para estos. A grandes rasgos, suelen diferenciarse tres modelos según las capacidades políticas y administrativas que conceden a los municipios en el conjunto del Estado y que están localizados en ciertas áreas geográficas: el norte-centro de Europa, sur de Europa y el área anglosajona, al que cabría añadir el modelo latinoamericano dada su combinación de características de los dos últimos (Navarro, 1999; Navarro, Ramírez y Rull, 2001; Navarro y Ramírez, 2000).

Estas diferencias —o modelos— se reflejan en un determinado diseño institucional que es posible descomponer en algunas dimensiones básicas, para posteriormente medirlas con el objetivo de realizar comparaciones sistemáticas. ¿Cuáles son estas dimensiones?, ¿qué valor alcanza cada país en ellas?, ¿se identifican los modelos o sistemas de gobierno local que señala la literatura?, ¿guardan alguna relación con los regímenes o Estados de bienestar existentes en cada caso? Este apartado se dedica a mostrar evidencias para tratar de responder a estas cuestiones.

### 6.2.1. Sistemas de gobierno local: algunas dimensiones básicas

Así pues, ¿qué rasgos o aspectos institucionales diferencian a los sistemas de gobierno local? Cabría diferenciar, básicamente, tres: la economía política local, la integración intergubernamental y la forma de gobierno<sup>2</sup>. La primera se refiere a la capacidad de regulación socioeconómica del gobierno y administración local, en función de su

---

<sup>2</sup> La delimitación y operacionalización de estas tres dimensiones son resultado del proyecto «Bienestar y Sociedades Políticas Locales» (BySPL), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y realizado por el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide. Más detalles sobre estas dimensiones, sus indicadores y fuentes de datos utilizados pueden consultarse en Navarro *et al.* (2008); Ramírez (2005); Huete (2010). Aquí se han incluido en los análisis empíricos otros países no previamente analizados en esas publicaciones.

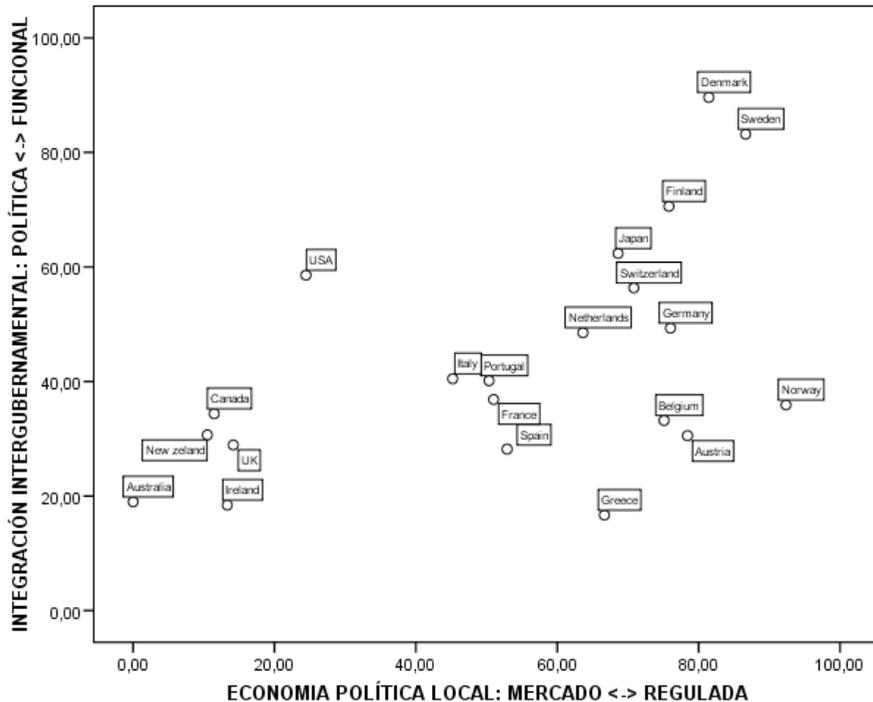
estructura de ingresos, así como la existencia de procesos de ecuilización —nivelación— fiscal entre municipios. Aquí, siguiendo a Hall y Soskice (2001) cabe diferenciar dos orientaciones básicas. Por un lado, el modelo orientado al mercado, en donde los municipios dependen fundamentalmente de su propia financiación a través de tipos impositivos sobre la propiedad y, en especial, sobre la actividad económica; con lo que dependen de su capacidad de atraerla en competencia con otros municipios. Por otro lado, un modelo regulado en el que los ingresos municipales derivan de la propiedad, pero especialmente, de la renta de sus habitantes, además de existir ejercicios redistributivos por parte del Gobierno central mediante sus transferencias. Esta es la diferencia principal que señala la literatura entre los modelos europeos y anglosajones, y en particular, el norteamericano (Mossberger y Stoker, 2001).

La integración intergubernamental puede darse a través de dos dimensiones, a las que Page y Goldsmith (1991) denominan «localismo político» y «localismo legal». El primero supone la existencia de capacidades como unidad política: reconocimiento constitucional de la autonomía local, el establecimiento del principio de «competencias generales», la ausencia de supervisión directa por parte del Gobierno central o el establecimiento de límites presupuestarios en cuanto a deuda. El segundo supone el reconocimiento de capacidades administrativas, como provisor de servicios a la ciudadanía, evidenciado, además de por el rango de competencias asignadas, por ejemplo, por el porcentaje de gasto y empleados públicos que concentra el gobierno local. Así, los sistemas de gobierno local se diferencian según prevalezca una de estas dimensiones, como por ejemplo, la ampliamente reseñada diferencia entre el norte y sur de Europa, donde prevalece el localismo legal y político, respectivamente (Page y Goldsmith, 1991).

La forma de gobierno se refiere, principalmente, a la forma en la que se establece la división del trabajo entre representantes políticos, y en particular el alcalde, por un lado, y las autoridades administrativas en los municipios. Aquí suelen distinguirse, *grosso modo*, tres modelos. El «alcalde fuerte» donde este es autoridad máxima del gobierno y de la administración municipal, como es común en el sur de Europa. El «modelo colegiado», en el que comités de representantes municipales orientan y deciden sobre las políticas y servicios municipales, como es el caso del norte de Europa. Y por último, el modelo *manager*, en el que existe una nítida diferenciación entre política y administración, pues la segunda recae en la figura de un gerente (*manager*) que tiene encomendadas responsabilidades de gestión bien diferenciadas de las labores que desempeñan los representantes públicos. Este sería el caso de Finlandia o Irlanda en Europa, así como en buena parte de Estados de los Estados Unidos (Mouritzen y Svava, 2002; Bäck, Heinelt y Magnier, 2006).

Mediante el uso de diferentes indicadores se han medido estas tres dimensiones de los sistemas de gobierno local para 21 países, cuyos resultados, para las dos primeras dimensiones, se muestran en el gráfico 1. En general, puede apreciarse la existencia de cierta asociación entre la orientación de la economía política local y el modelo de integración intergubernamental; a saber: cuando prevalece una economía política local regulada, la integración tiende a ser funcional, y al contrario, cuando la primera tiende a orientarse al mercado, la integración es de tipo político<sup>3</sup>.

Gráfico 1. Sistemas de gobierno local: economía política local e integración intergubernamental



Fuente: proyecto Bienestar y Sociedad Política Local (CSPL-UPO).

<sup>3</sup> La correlación entre estas dos dimensiones es igual a 0,50; La correlación entre el indicador de economía política local e integración funcional es igual a 0,55, y con respecto a la integración política igual a -0,20.

Además, puede apreciarse que existen dos modelos claramente diferenciados. Por un lado, en la parte superior del gráfico aquellos donde se combinan una economía política regulada y una fuerte integración funcional. Se trata de municipios que tienen una amplia gama de competencias y capacidades administrativas en el marco de un amplio apoyo intergubernamental para ello, con estructuras de ingresos en las que destacan los que provienen de la renta, además de disponer de sistemas de equalización —o nivelación— fiscal intermunicipal. Serían sistemas de «gobierno local fuerte» orientados a la provisión de servicios de bienestar. Destacan aquí los países del norte de Europa, y en especial, los del área escandinava, a excepción de Noruega, donde existen mayores niveles de integración política que funcional.

Por otro lado, en la aparte inferior izquierda del gráfico, un modelo en el que se combina una economía política local orientada al mercado y una fuerte integración política. Esto es, gobiernos municipales reconocidos jurídicamente, pero que tienen pocas capacidades administrativas para la prestación de servicios y que dependen, fundamentalmente, de la atracción de actividad económica para poder financiarlos, con una estructura de ingresos en donde prevalecen los que provienen de esta. Se trata, básicamente, de «agencias locales» cuya capacidad de actuación depende de su capacidad de atraer actividad económica al municipio. Sería el caso de los países del área anglosajona, teniendo una posición intermedia Estados Unidos como consecuencia de la variabilidad interna entre Estados.

En medio de estos dos modelos se sitúan países europeos del área mediterránea, de marcada tradición napoleónica, como el caso español. En este caso combinan cierta orientación hacia una economía política regulada, pero con la intensidad del primer modelo reseñado, destacando los ingresos por la propiedad (en vez de la actividad económica o la renta); con una fuerte integración política, más que de carácter funcional. Se trata de sistemas de «gobierno local limitado» porque, aunque gozan de reconocimiento constitucional y capacidades genéricas de actuación, tienen pocas capacidades administrativas para la prestación de servicios.

A estos cabría añadir un cuarto modelo, característico de los países del centro de Europa, que comparten con el «modelo fuerte» una clara orientación hacia economías políticas reguladas, pero con un modelo de integración intergubernamental más equilibrado entre la orientación funcional y la política, en algunos casos similar a los países mediterráneos, pero muy superior a los del área anglosajona. Se trata de sistemas de gobierno local en los que se dota de capacidades administrativas a los municipios pero en el marco de un sistema de coordinación intergubernamental basado en principios de equalización fiscal y coordinación político-administrativa.

## 6.2.2. Regímenes locales de bienestar: una visión comparada

Así pues, parece que los indicadores muestran los grandes modelos de sistema de gobierno local a los que se refiere la literatura. Pero de la visualización del gráfico anterior también puede derivarse cierta afinidad entre los sistemas de gobierno local y los regímenes de Estado de bienestar existentes en los países analizados. Así, por hacer uso de la propuesta originaria sobre regímenes de bienestar realizada por Esping-Andersen (1990) o Ferrera (1993), puede apreciarse que el modelo de sistema de «gobierno local fuerte» aparece en los países que se corresponden con el régimen socialdemócrata o universalista, el modelo «centroeuropeo» con el régimen corporativo u ocupacional (en donde suele incluirse también el caso de Francia), el modelo de «agencia local» con el régimen de bienestar liberal o residual, y por último, el modelo de «gobierno limitado», con el régimen de bienestar mixto o mediterráneo, que combina rasgos del universalista y el ocupacional (a excepción de Francia).

Tabla 1. La afinidad entre regímenes de bienestar y sistemas de gobierno local

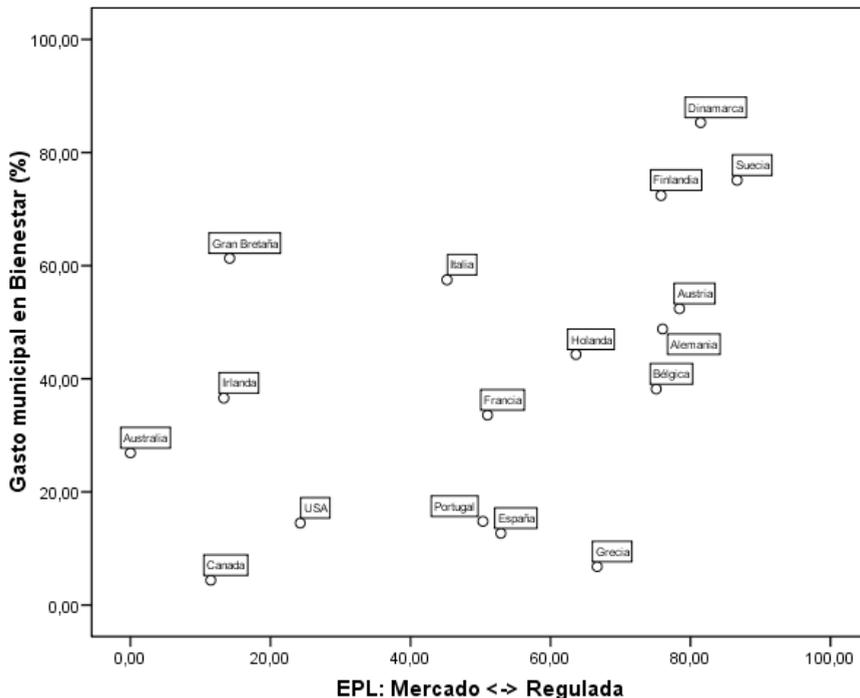
		Régimen de bienestar (a nivel estatal)			
		Liberal	Mixto	Ocupacional o corporativo	Universalista o socialdemócrata
Sistema de gobierno local	Agencia Local	Estados Unidos Reino Unido Irlanda Nueva Zelanda Canadá Australia			
	Limitado		Italia Portugal España Grecia	Francia	
	Fuerte			Alemania Bélgica Austria Suiza Japón	Dinamarca Suecia Finlandia Noruega Holanda

Esta asociación entre sistemas de gobierno local y regímenes de bienestar muestra que los primeros suponen *regímenes locales de bienestar*, si se quiere, la extensión territorial (a nivel local) del régimen o lógica de provisión de servicios de bienestar existente en cada país. De hecho, más allá del debate sobre su sostenibilidad, los regímenes o Estados del bienestar enfrentan dos tipos de retos. Uno, en su dimensión sustantiva relativa al conjunto de servicios y prestación que realizan. En este caso, por ejemplo, en atención a los derechos de la mujer, su incorporación al mercado de trabajo y la conciliación familiar, llamando la

atención sobre el carácter más o menos desfamiliarizador del Estado de bienestar (Rodríguez-García, 2010). Otro de ellos, en su dimensión procedimental referido al papel que diferentes agentes, y en concreto administraciones públicas, juegan en la provisión de servicios de bienestar, y con ello, su extensión territorial mediante la descentralización (Navarro y Rodríguez-García, 2009). Desde esta perspectiva, los regímenes locales de bienestar mostrarían el papel asignado al ámbito local respecto a este segundo reto, y por tanto, un elemento central del diseño territorial del Estado de bienestar.

Para tener una visión más concreta de las diferencias entre los regímenes locales de bienestar hemos considerado el porcentaje de gasto en política social (educación, sanidad y servicios sociales) sobre el total del gasto municipal en cada país, poniéndolo en relación con las dos dimensiones del sistema de gobierno local que venimos analizando. Puede apreciarse que los modelos orientados al mercado, salvo la excepción de Gran Bretaña, presentan un menor porcentaje de gasto en bienestar en sus presupuestos que aquellos orientados a una economía política local regulada; de hecho, la correlación entre las dos variables es igual a 0,39.

Gráfico 2. Regímenes locales de bienestar: economías políticas locales y porcentaje de gasto municipal en bienestar



Los análisis previos muestran que al comparar de forma sistemática los sistemas locales de bienestar aparece una relación bastante clara con los regímenes de bienestar a nivel estatal, así como la importancia del gasto en bienestar que realizan los municipios. Cabría señalar, pues, que estas evidencias apuntan a la existencia de diferentes regímenes locales de bienestar, en donde el gobierno y administraciones municipales suponen una parte integral del proyecto estatal en su conjunto, o aún más, como instrumento central por el que afrontar uno de los retos del Estado de bienestar: su extensión territorial.

### **6.3. Los efectos de los regímenes locales de bienestar: gobernanza, prestación de servicios y ciudadanía**

Para mostrar evidencias sobre esos efectos haremos uso de diversas fuentes referidas a encuestas realizadas entre muestras representativas de autoridades públicas locales, así como ciudadanía, en diversos países. El objetivo principal es mostrar la existencia de un «efecto contextual» derivado de alguna característica del sistema de gobierno local sobre preferencias y comportamientos de élites y ciudadanía con independencia de sus rasgos individuales. O de otra forma, ¿élites o ciudadanía que son similares pero viven en diferentes regímenes locales de bienestar desarrollan diferentes preferencias y comportamientos?

Con este objetivo usaremos técnicas de análisis multivariable; aunque por cuestiones de estilo, presentaremos los resultados a través de gráficos, de forma que puedan entenderse sin necesidad de conocer los resultados específicos de los modelos desarrollados. Estos gráficos presentarán el efecto contextual de los regímenes locales de bienestar en relación con alguna característica de las élites, ciudadanía o municipios donde residen. En todo caso, en notas a pie de página se ofrecerá alguna información sobre el análisis realizado en cada caso.

#### **6.3.1. Las coaliciones de gobernanza: agenda y alianzas**

La puesta en marcha de políticas e iniciativas por parte del gobierno local supone la necesidad de generar coaliciones de gobernanza por las que establece alianzas con otros actores que le proporcionan recursos necesarios para ello (de información, asesoramiento, económicos, apoyos políticos, etc...). De esta forma, las coaliciones de gobernanza tienen dos elementos básicos: la agenda o áreas de políticas públicas sobre las que se pretende actuar, por un lado, y las alianzas o conjuntos de actores con los que se actúa conjuntamente (Andrews y Goldsmith, 1998; Imbriscio, 1997; DiGaetano y Klemanski, 1999; Ramírez, Navarro y Clark, 2008).

### 6.3.1.1. La agenda municipal: desarrollo económico y bienestar

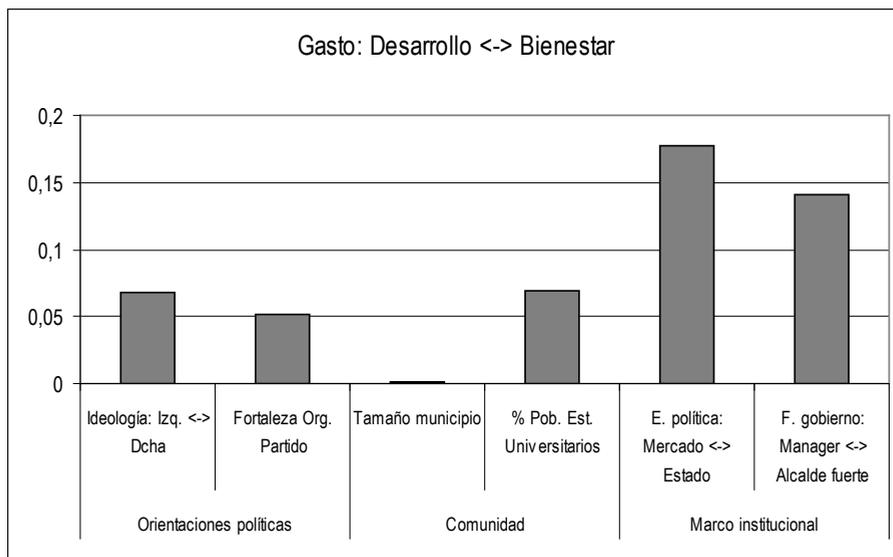
¿Las autoridades públicas locales desarrollan una agenda diferente según el régimen local de bienestar en el que se sitúan? En el marco del proyecto Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI) hemos preguntado a muestras representativas de alcaldes en 15 países sobre sus preferencias de gasto en diversas áreas y servicios municipales. Estas han sido agrupadas en dos grandes orientaciones: aquellas que tienen que ver con los servicios urbanos básicos y el desarrollo económico, por un lado, y aquellas que suponen la prestación de servicios de bienestar, por otro lado. La diferencia entre ellas mostraría si los alcaldes y alcaldesas creen que deben priorizar el gasto hacia las políticas de desarrollo (polo negativo) o hacia políticas de bienestar (polo positivo)<sup>4</sup>.

En el gráfico 3 hemos representado la influencia de diversos factores en relación con tres cuestiones que según la literatura podrían influir en la agenda municipal, entendida aquí como preferencia de gasto: rasgos de la comunidad local (tamaño del municipio o estatus de la población a partir del porcentaje de residentes con estudios universitarios), de los propios alcaldes (su orientación en la escala izquierda-derecha, así como la influencia que en ellos tienen la organización de sus respectivos partidos), y por último, rasgos institucionales del régimen local de bienestar del país en el que se sitúan (economía, política local y forma de gobierno). Puede apreciarse que los factores referidos al diseño institucional de los regímenes locales de bienestar explican en mayor medida las preferencias de gasto de los alcaldes que los otros rasgos. En concreto, la preferencia del gasto se orienta hacia políticas de bienestar cuando la forma de gobierno es la del alcalde fuerte en vez de la forma de *manager*, y especialmente, cuando la economía política local tiende al modelo regulado en vez de al modelo de mercado.

---

4 Más detalles sobre este proyecto pueden consultarse en Navarro y Clark (2007). Sobre la elaboración de la escala de preferencia de gasto, así como su validación, puede consultarse Navarro (2011) para el caso español.

Gráfico 3. La agenda de los alcaldes: la influencia de orientaciones políticas, rasgos de la comunidad local y del marco institucional. Regresión OLS (coeficientes)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta entre alcaldes. FAUI Project.

### 6.3.1.2. Las alianzas: entre la colaboración inter-administrativa y la empresarial

Tal y como hemos indicado más arriba, el otro componente de las coaliciones es el de las alianzas, esto es, con qué actores suelen asociarse o colaborar preferentemente los municipios para la puesta en marcha de sus iniciativas. En este caso, hemos analizado las respuestas dadas por secretarios y secretarías de ayuntamiento en 14 países en el marco del proyecto UDITE<sup>5</sup>. Además de rasgos referidos a la comunidad local y estilo de liderazgo de las autoridades públicas locales, el estudio preguntó qué actores suelen influir más en las decisiones municipales, y además, con qué actores suelen cooperar el municipio, en ambos casos, respecto a las iniciativas de desarrollo económico local.

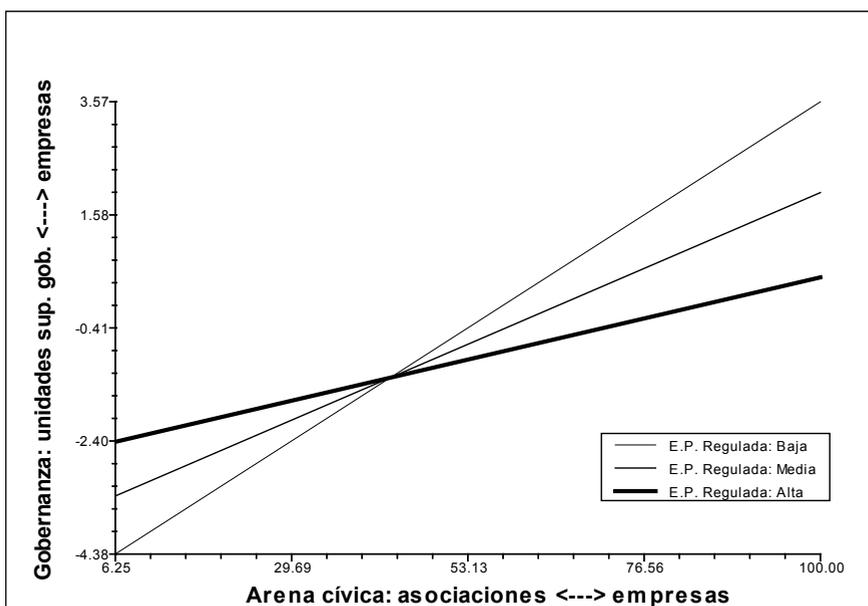
Respecto al primer asunto elaboramos una variable que mide qué actores son más influyentes en la esfera o arena cívica de la sociedad política local: grupos cívicos (asociaciones) o el mundo empresarial. Respecto al segundo asunto, elaboramos una variable

5 Sobre este proyecto puede consultarse Mouritzen y Svava (2002).

que diferencia si el municipio tiende a colaborar en mayor medida con otras unidades de gobierno o bien con el mundo empresarial, los dos grandes actores que pueden garantizar recursos necesarios para la puesta en marcha de iniciativas municipales<sup>6</sup>.

En el gráfico 4 puede apreciarse que, como es de esperar, cuando aumenta la influencia de las empresas también lo hace la colaboración con estas, en vez de con otras administraciones. No obstante, esta pauta es diferente según la orientación de la economía política local de los regímenes locales de bienestar; a saber: es incentivada cuando se orienta al mercado, y en cambio, se atenúa cuando es regulada. En otras palabras, en economías políticas locales orientadas al mercado, los municipios dependen más de la influencia que tengan las empresas para establecer relaciones de colaboración que en economías políticas reguladas.

Gráfico 4. Las alianzas municipales: el efecto contextual de la economía política local (Análisis multi-nivel)



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta a secretarios. Proyecto UDITE.

6 Más detalles sobre los indicadores y análisis pueden consultarse en Navarro *et al.* (2008) y Navarro (2013).

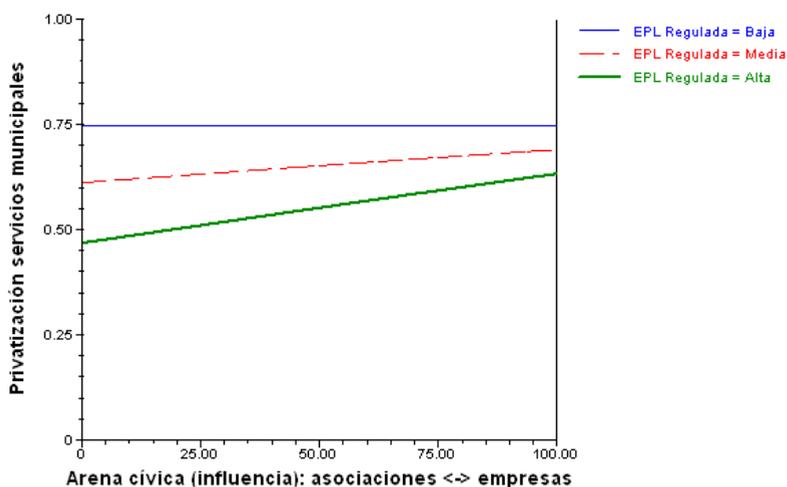
Así pues, los rasgos institucionales de los regímenes locales de bienestar condicionan preferencias y patrones de actuación a nivel local que, con cierta independencia de los rasgos de los propios municipios o de sus autoridades públicas, dan lugar a la conformación de diferentes modelos de gobernanza local. En su conjunto, otros análisis comparativos muestran que los modelos orientados al mercado privilegian los acuerdos con el mundo empresarial en torno a las políticas de desarrollo económico; los de tipo limitado favorecen, especialmente, alianzas con grupos locales en torno a políticas de bienestar, mientras que el modelo de bienestar conforma redes de alianzas más amplias en las que participan actores de diferentes sectores en torno a políticas orientadas a la prestación de servicios de bienestar a la ciudadanía (Magnier *et al.*, 2006; Ramírez *et al.*, 2008; Navarro, 2010).

### 6.3.2. Las formas de prestación de servicios municipales: la privatización

Las evidencias previas han venido a mostrar que, con independencia de rasgos referidos a la comunidad local o a las autoridades públicas municipales, los regímenes locales de bienestar orientan la acción de los municipios hacia cierto tipo de coaliciones de gobernanza. Pero, ¿en qué medida influye en la forma de prestación de los servicios?, ¿cómo afecta a la dimensión administrativa de la gobernanza local?

En la misma fuente utilizada para estudiar las alianzas se preguntaba a los secretarios y secretarías de ayuntamiento si el municipio había privatizado algún servicio. ¿Depende esto de la influencia que tengan las empresas?, ¿depende de la orientación de la economía política local? Tal y como puede apreciarse en el gráfico 4, la influencia del mundo empresarial se traduce en un mayor grado de privatización de servicios municipales, algo señalado en la literatura. Ahora bien, la intensidad de esta tendencia es siempre mayor para aquellos municipios que se encuentran en regímenes locales de bienestar orientados al mercado (línea azul en el gráfico): la necesaria competencia entre municipios por la atracción de actividad económica que permita financiar los servicios, supone un incentivo para reducir costes de provisión de estos a través de su externalización (Huete y Navarro, 2010).

Gráfico 4. La extensión de la privatización: el efecto contextual de la economía política local. Análisis multi-nivel



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas a secretarios del Proyecto UDITE.

Otros estudios, centrados en países concretos, muestran que la extensión de la externalización de servicios se relaciona, fundamentalmente, con la búsqueda de la reducción de costes en la provisión de servicios. Pero análisis comparativos, como el ejemplo aquí presentado, muestran que existen variaciones en este patrón según los rasgos institucionales de los regímenes locales de bienestar: allí donde la economía política local hace depender la prestación de servicios en mayor medida de los ingresos propios, la externalización es mayor (Hueté y Navarro, 2010).

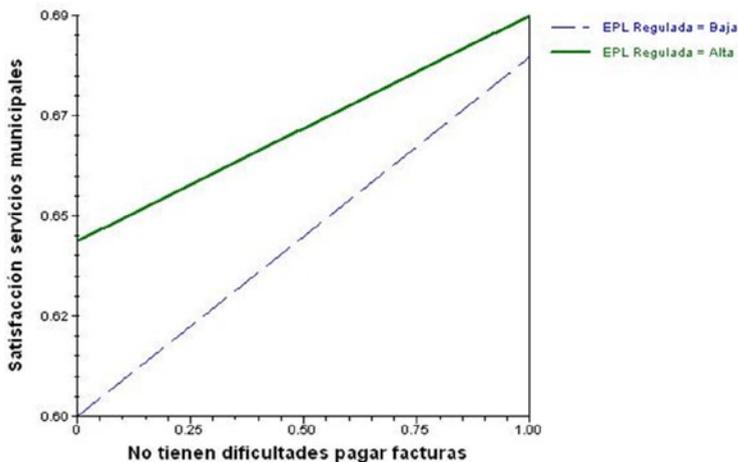
### 6.3.3. La evaluación de los servicios municipales: la satisfacción de la ciudadanía

Además de los efectos señalados respecto a la acción de los gobiernos locales, cabe pensar que los regímenes locales de bienestar puedan tener efectos sobre la opinión que tiene la ciudadanía sobre la calidad de los servicios municipales. Con este objetivo hemos analizado datos procedentes de eurobarómetros que ofrecen muestras representativas de residentes de ciudades en 14 países europeos (43.287 entrevistas)<sup>7</sup>.

7 Eurobarómetros 'flash' n° 194 y n° 277.

En concreto, esta encuesta pregunta sobre el grado de satisfacción de la ciudadanía respecto a diversos servicios municipales. Aquí hemos elaborado una escala que da cuenta de la puntuación media para todos esos servicios en su conjunto (transporte público, servicios sanitarios, infraestructuras deportivas, infraestructuras culturales y espacios verdes). Pero además, hemos analizado si el nivel de satisfacción se relaciona con la situación socioeconómica de los entrevistados, tomando para ello el grado en el que declaran tener dificultades para pagar sus facturas. En general, los resultados muestran que cuando la situación socioeconómica es mejor (no tienen dificultades para pagar facturas), también es mayor la satisfacción con los servicios municipales. Pero, ¿hay diferencias según el régimen local de bienestar en el que viven?

Tal y como puede apreciarse en el gráfico 5, el nivel de satisfacción de los residentes de municipios donde la economía política local se orienta a la regulación es mayor que aquellos donde se orienta hacia el mercado. Pero además, puede apreciarse en el gráfico que la pendiente de la recta en los regímenes locales de bienestar orientados hacia la regulación es menor que en el caso de los que se orientan hacia el mercado. O de otra forma: entre las personas que tienen menos dificultades, las diferencias en la satisfacción con los servicios municipales según el tipo de economía política local son menores que entre aquellos que tienen más dificultades (las diferencias entre líneas). Esto supondría que vivir en un régimen local orientado al mercado ensancha las diferencias socioeconómicas entre sus habitantes respecto a su satisfacción con los servicios municipales; si se quiere, que producen menos efectos redistributivos, al menos a tenor de la opinión que la ciudadanía tiene al respecto.



## 6.4. El espacio estratégico para la reforma local: rutas posibles

Las evidencias presentadas muestran que, como es sabido, existen diferentes modelos o sistemas de gobierno local en función del diseño institucional que para ellos hace el Gobierno central. Aquí hemos enfrentado la tarea de medir de forma comparativa algunos de los rasgos que diferencian a tales modelos, y en especial, que ello se relaciona con el papel asignado al gobierno y administración local en el conjunto del Estado y la orientación que este tiene hacia diferentes modelos de Estado de bienestar. O más llanamente, que no se trata únicamente de diferencias en ciertos aspectos institucionales que se reflejan en la legislación o Régimen Local, sino que muestran la orientación de los gobiernos locales en cuanto a su papel de la extensión del Estado de bienestar.

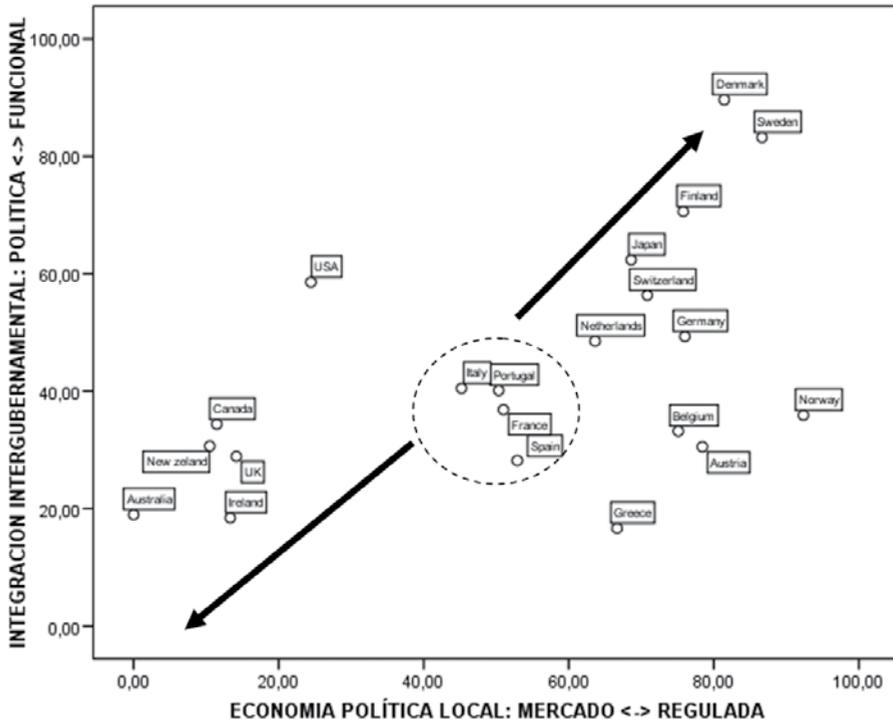
Es por ello que tales diferencias, la existencia de diferentes regímenes locales de bienestar, no suponen únicamente un ejercicio comparativo de carácter descriptivo. La idea principal de este trabajo es que tales modelos tienen consecuencias —o efectos— sobre la orientación de la acción de las autoridades públicas locales con cierta independencia de los rasgos de la comunidad local en la que actúan, o sus propios rasgos y orientaciones personales; así como también sobre la calidad de los servicios. Existen efectos institucionales por los que el régimen local de bienestar orienta el modelo de gobernanza, la forma de prestación de servicios, y con ello, la satisfacción de la ciudadanía respecto a estos; al menos en las evidencias que aquí hemos mostrado.

Muy resumidamente, estas evidencias señalan que los regímenes locales de bienestar que configuran economías políticas locales reguladas, que confieren un papel relevante al sector público local, favorecen la cooperación inter-administrativa, reducen la propensión hacia la privatización de servicios, presentan un nivel más elevado de satisfacción entre la ciudadanía, y especialmente, entre los que ocupan una situación socioeconómica más desfavorable. Efectos contrarios cuando se trata de regímenes locales de bienestar que se orientan al mercado.

En su conjunto, el análisis realizado supone que las dimensiones que dan cuenta del diseño institucional de los regímenes locales de bienestar, y los efectos ligados a ellas, configuran un «espacio estratégico para la reforma local». Cabría, pues, leer las propuestas de reforma del gobierno local a tenor de hacia qué punto de ese espacio se orientan. De forma esquemática, cabría hablar de dos estrategias de reforma «polares». Por un lado, una estrategia iría hacia la constitución de regímenes locales de bienestar con una fuerte orientación hacia economías locales reguladas y un alto grado de

integración funcional, un sector público local con fuertes capacidades para la prestación de servicios (parte superior derecha del gráfico 6). Al contrario, otra estrategia configuraría una economía política local orientada al mercado, en donde prevalecería la integración política sobre la funcional, esto es, municipios que gozarían de reconocimiento y capacidades políticas, pero sin capacidades para prestación de servicios a la ciudadanía, a no ser que compitan entre ellos para atraer actividad económica que logre financiarlos.

Gráfico 6. El espacio estratégico para la reforma del gobierno local: estrategias principales



Hemos visto que la primera estrategia da lugar a coaliciones de gobernanza plurales en donde participan actores institucionales, económicos y de la sociedad civil, así como a una mayor satisfacción de la ciudadanía con los servicios municipales. La segunda, en cambio, incentiva las coaliciones con el mundo empresarial, la privatización de servicios y, no solo un menor nivel de satisfacción con estos, sino una mayor diferencia entre ciudadanos con mayor y menor estatus socioeconómico. Estas evidencias suponen la posibilidad de anticipar posibles efectos de las estrategias de reforma que se lleven a cabo.

Si nos centramos en el debate actual sobre la necesaria reforma del gobierno y administración local en España, este espacio estratégico puede servir para ilustrar la propuesta que se realiza desde el Gobierno central respecto a la situación actual, o respecto al 'régimen local' configurado por algunas Comunidades Autónomas (Andalucía o Cataluña). Sin entrar en los detalles de la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, cuestión debatida en otros capítulos de esta obra, sus propuestas orientan la situación del sistema de gobierno local en España hacia la zona inferior del espacio estratégico, pues por un lado, se reducen las competencias municipales, y por otro, se limita su capacidad administrativa para decidir qué servicios prestar. Esto es, sin modificar el nivel de integración política, en la forma de reconocimiento constitucional como unidad de gobierno, se reducen capacidades administrativas y su integración funcional con vista a la provisión de servicios a la ciudadanía. Además, sin que exista una modificación sustantiva respecto a las fuentes de financiación, si se quiere, en la economía política local, que en cambio, puede verse modificada por los criterios establecidos para decidir sobre la prestación de servicios y mediante qué modalidad.

En general, configura una estrategia de reforma que se acerca más al «modelo de agencia local» que al modelo de gobierno local fuerte orientado a la provisión de servicios de bienestar a la ciudadanía. En cambio, el análisis de los «regímenes locales autonómicos», y en particular, el que establece la Ley de la Autonomía Local de Andalucía, supone, en cambio, una estrategia de reforma que orienta a los gobiernos municipales hacia el modelo fuerte, al conceder claramente competencias, mayor autonomía sobre qué servicios prestar y cómo hacerlo.

Evidentemente, un análisis pormenorizado de los sistemas de gobierno local desde una perspectiva jurídica podría revelar más diferencias de detalle entre los modelos de regímenes locales de bienestar aquí analizados, pero no cabe duda de que existen diferencias sustantivas entre ellos que producen diferentes efectos, algunos evidenciados aquí, y que, por tanto, se trata de evidencias que deberían considerarse al diseñar cualquier estrategia de reforma del sistema de gobierno local en España.

## 6.5. Bibliografía

ANDREWS, Caroline y GOLDMISTH, Michael: «From Local Government to Local Governance: And Beyond?», *International Political Science Review*, 1998, 19(2), 101-117.

BÄCK, Henry, HEINELT, Hubert y ANNICK Magnier: *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

CLARK, Terry N. y NAVARRO, Clemente J.: *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

DIGAETANO, Alan y KLEMANSKI, John S.: *Power and City Governance*. Minnesota: Minnesota University Press, 1999.

ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

FERRERA, Maurizio. *Modelli di solidarietà*, Bologna: Il Mulino, 1993.

HALL, Peter A. y SOSKICE, David: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

HUETE, María Ángeles: *Nueva gobernanza y servicios municipales en Estados Unidos, Noruega y España*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010.

HUETE, María A. y NAVARRO, Clemente J.: «Las instituciones, las políticas y la colaboración para la prestación de servicios en el ámbito municipal», *Revista Española de Ciencia Política*, 2010, 24: 33-52.

IMBROSCIO, David: *Reconstructing City Politics*. London: Sage, 1997.

MAGNIER, Annick; NAVARRO, Clemente J. y RUSSO, Giuseppe: «Urban Systems as Growth Machines? Mayors' Governing Network against Indeterminacy», en BÄCK, Henry, HEINELT, Huber y MAGNIER, Annick (editores): *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, PP. 201-220.

MOSSBERGER, Karen y STOKER, Gerry. «The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization»: *Urban Affairs Review*, 2001, 36(6): 810-835.

MOURITZEN, Poul E. y SVARA, James H.: *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2002.

NAVARRO, Clemente J.; MAGNIER, Annick y RAMÍREZ, Antonia: «Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effect by Multi-Level Comparison». *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32(3): 531-547.

PAGE, Edward y GOLDMISTH, Michael: *Central and Local Government Relations*. London, Sage, 1987.

NAVARRO, Clemente J.: *El nuevo localismo. Municipios y democracia en la sociedad global*, Córdoba, Diputación de Córdoba, 1998.

NAVARRO, Clemente J. y RODRÍGUEZ-GARCÍA, María J.: *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*, Valencia, Tirat lo Blanch, 2009.

NAVARRO, C. J. y RAMÍREZ, Antonia: «Autonomía y gobierno local en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica», *Revista de Humanidades*, 2000, 11: 273-287.

NAVARRO, Clemente J.; RAMÍREZ, Antonia y RULL, Luis: «The structure of opportunities to new localism and glocalization: meso-level political and cultural factor», en ENTRENA, F.: *Local reactions to globalization*, New York, Nova Press, 2001.

NAVARRO, Clemente; RAMÍREZ, M<sup>a</sup> Antonia y MAGNIER, Annick: «Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison», *International Journal of Urban and Regional Research*, 2008, 32(3): 531-547.

NAVARRO, C. J.: «Local Political Opportunity Structures as Action Arena For Mayors. A 'Mediating Filter' Between Local Groups and Local Political Leaders», en DELWIT P., PILET J.-B., REYNAERT H., STEYVERS K. (eds.). *Local Political Leadership in Europe Town Chief, City Boss or Loco President?*, Brussels: Vaden Broele Publishers, 2009.

RAMÍREZ, Antonia: *Gobernanza urbana en un contexto multi-nivel*, tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide, 2005.

RAMÍREZ, Antonia; NAVARRO, Clemente J. y CLARK, Terry N.: «Mayors and Local Governing Coalitions in Western Democracies: a Cross-National Comparison». *Local Government Studies*, 2008, 34(2): 147-178.

RODRÍGUEZ-GARCÍA, María J.: *Familias, políticas públicas y bienestar*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010.



## 7. ¿Contribuyen a mejorar la eficiencia las diferentes formas de gestión de los servicios públicos locales?

José Luis Zafra Gómez  
Gemma Pérez López  
Diego Prior Jiménez

### 7.1. Introducción

La búsqueda de la eficiencia de las administraciones locales es un tema que suscita un gran interés y que ha sido fundamental en las reformas impulsadas bajo la doctrina de la Nueva Gestión Pública. Las administraciones locales son las entidades más cercanas al ciudadano y están encargadas de prestar una amplia variedad de servicios públicos. Sin embargo, además de prestar los servicios públicos obligatorios, han de atender a la demanda de la ciudadanía por unos determinados servicios públicos y unos determinados estándares de calidad. Al mismo tiempo, los municipios hacen frente a restricciones financieras y presupuestarias, por lo que la gestión eficiente de los recursos municipales se convierte en uno de los principales objetivos de los gestores públicos.

Entre las principales características de la doctrina de la Nueva Gestión Pública destaca la adopción de formas organizacionales y técnicas de gestión del sector privado, con el principal objetivo de obtener una mejora de la eficiencia de las entidades locales (Hood, 1991, 1995) que originariamente se interpretaba bajo el punto de vista de la reducción de costes.

Bajo esta perspectiva se proponía una revisión en la forma de gestión de los servicios públicos que se instrumentalizó a través de cambios organizativos a nivel municipal. De esta forma, los Ayuntamientos han ido implantando diferentes estrategias que

van desde fórmulas que favorecen la gestión de los servicios públicos por parte del sector privado (colaboración público-privada y externalización), hasta fórmulas descentralizadoras de la propia administración local (descentralización o *agencification*), haciendo a las organizaciones públicas más similares a las entidades privadas (Hood 1991, 1996), así como fórmulas de cooperación y colaboración entre municipios para la provisión conjunta de los servicios públicos locales (Mohr *et al.*, 2010). Por consiguiente, los gestores públicos pueden seleccionar diferentes formas de organización de la prestación de servicios públicos, que afectan a la eficiencia y a la gestión de la administración local.

En este contexto toma especial relevancia la actual situación de crisis financiera y económica, que ha incluido de nuevo la búsqueda de la eficiencia en las agendas públicas. En este sentido, los municipios encuentran grandes dificultades en la prestación de servicios, ya que la crisis se ha materializado en una caída de los ingresos y una mayor limitación en el acceso a la deuda (López-Hernández *et al.*, 2012). Por este motivo se requiere una gestión adecuada de los recursos financieros que mejoren la eficiencia de la prestación de servicios públicos locales.

Esta situación ha llevado al Gobierno central a elaborar la reforma de las administraciones públicas y para ello, se ha desarrollado el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (ALRSAL) con la intención de aclarar el mapa de competencias municipales y exigir que las mismas se presten teniendo en cuenta el objetivo principal de la búsqueda de la eficiencia, y siempre dentro del marco de la sostenibilidad financiera de este tipo de administraciones.

En este contexto, los administradores locales no han dejado de buscar nuevas formas de organización de los servicios públicos para proporcionar servicios de calidad a menor coste. No obstante, no existe suficiente evidencia empírica sobre la efectiva reducción de costes de la reestructuración de la prestación de servicios públicos que aboga la Nueva Gestión Pública (Andrews and Van de Walle, 2012), así como del efecto que la crisis está teniendo sobre la eficiencia de los municipios.

En este sentido, el principal objetivo de este trabajo es contribuir al análisis de la eficiencia local desde una doble perspectiva. Por un lado, analizar para un amplio horizonte temporal aquellas formas de gestión de servicios que minimicen el coste de las entidades locales con la intención de identificar si el uso de las formas de gestión propuestas por la Nueva Gestión Pública favorecen la consecución de mayores niveles de eficiencia o, si por el contrario, proporcionan un argumento a favor de la recentralización. Por otro lado, se analiza si en periodos de crisis los municipios mejoran su

eficiencia y si estas formas de gestión de los servicios públicos locales contribuyen a obtener mejores niveles de eficiencia local.

Para ello, aplicamos un análisis en dos etapas a una muestra de 1.058 municipios españoles con una población de 1.000 a 50.000, para el periodo de 2001 a 2010, lo que nos permite contrastar qué formas de gestión ayudan a mejorar la eficiencia, y analizar el efecto de los periodos de crisis. En la primera etapa, el uso de la metodología del Análisis Envolvente de Datos (DEA) nos permite obtener una medida de la eficiencia de costes de los servicios públicos locales. Posteriormente, en la segunda fase, se procede al análisis de los factores que influyen en la eficiencia municipal a través de la metodología propuesta por Simar y Wilson (2007), analizándose el impacto que las diferentes alternativas de gestión presentan en la eficiencia de costes y la relación que otras variables (tales como los factores socioeconómicos, financieros y políticos y la calidad de los servicios prestados) pueden presentar.

El presente trabajo se organiza como sigue: En el segundo apartado se realiza una revisión sobre los factores que influyen en la eficiencia municipal. En el tercer apartado, se presenta la metodología utilizada y los resultados obtenidos. Y por último, se señalan las principales conclusiones.

## **7.2. Eficiencia de los servicios públicos locales: formas de gestión, crisis económica y otros factores explicativos**

### **7.2.1. Análisis de la eficiencia: eficiencia en costes**

Antes de pasar a analizar los factores explicativos de la eficiencia municipal, se hace necesario acotar el tipo de eficiencia objeto de estudio.

Estrictamente, el concepto de eficiencia hace referencia a la cantidad de recursos necesarios para obtener unos resultados (*outputs*) determinados. No obstante, en el área económica puede categorizarse de diferentes formas, por lo que podemos hablar de eficiencia técnica y eficiencia económica o en costes, según qué magnitudes sean tomadas para su medición —unidades físicas de producción o magnitudes económicas—. Adicionalmente, en el marco del sector público y atendiendo a la clasificación de Farrell, se habla también de eficiencia productiva (o técnica), relacionada con la minimización de *inputs* y maximización de *outputs* y, *allocative efficiency*, que hace referencia a la asignación de recursos necesaria para reflejar los deseos de los ciudadanos. Del mismo modo, según cuál sea el objeto de análisis de la medida de eficiencia, esta

puede venir referida a la eficiencia conjunta de los servicios públicos ofrecidos por la administración local o a la eficiencia específica de cada servicio.

En el presente trabajo hemos optado por analizar la eficiencia conjunta de los servicios públicos locales por varios motivos. Por un lado, los Ayuntamientos son organizaciones que «asignan recursos a fin de proporcionar múltiples servicios públicos» (Giménez y Prior, 2007: 123). En este sentido, las administraciones locales pueden ser calificadas como organizaciones multiproducto en las que la utilización conjunta de los *inputs* dan lugar a múltiples *outputs*, generándose economías de escala. Asimismo, la evaluación que los ciudadanos hacen habitualmente de la gestión del municipio se refiere conjuntamente a la totalidad de los servicios públicos locales (Bosch *et al.*, 2012). Por otro lado, el uso del análisis global tiene sentido, como afirman Borge *et al.* (2008) cuando se utilizan como variables explicativas factores que se circunscriben de manera conjunta al municipio. Igualmente, hemos considerado oportuno medir la eficiencia en costes, ya que la utilización de la eficiencia técnica como medida de la eficiencia global de los servicios públicos locales se hace más difícil, debido a la gran heterogeneidad entre los servicios que se agregan (Vanden Eeckaut *et al.*, 1993; Zafra-Gómez y Muñiz, 2010).

### 7.2.2. Nueva Gestión Pública y formas de gestión. Incidencia de la crisis económica

Con la Nueva Gestión Pública se favoreció un proceso de descentralización de las administraciones públicas (Hood, 1991, 1995) y la participación del sector privado en la provisión de los servicios públicos, tanto a través de acuerdos de cooperación con las administraciones locales como de la externalización de servicios. Asimismo, en los últimos tiempos han proliferado otras fórmulas de gestión de los servicios públicos dentro del marco de la Nueva Gestión Pública, entre las que se encuentra la cooperación entre administraciones locales (Mohr *et al.*, 2010).

Concretamente, la descentralización de las administraciones locales se realiza a través de la creación de nuevas organizaciones o agencias, cuyas principales ventajas son la flexibilidad, eficiencia y prestación de servicios de una manera más personalizada (Boyne, 1996). Con ello, se produce un proceso de delegación de poder en agencias independientes que operan de una forma similar a las organizaciones del sector privado, de manera que sean capaces de buscar soluciones innovadoras a los problemas de gestión de servicios y conseguir una reducción de costes mejorando el nivel de eficiencia de los servicios públicos (Hood, 1991).

No obstante, en los últimos tiempos se está poniendo de manifiesto una excesiva complejidad en el entramado de las administraciones públicas y una falta de coordinación de las mismas, que cuestiona la efectiva mejora de la eficiencia.

Por su parte, la participación del sector privado que la Nueva Gestión Pública sugiere como medida del aumento de la eficiencia de los servicios públicos, puede tomar distintas formas. Por un lado, los municipios pueden externalizar la gestión del servicio público y, por otro, establecer cooperaciones con el sector privado, conocidas como *public-private partnerships*.

El uso de la externalización de servicios públicos trae consigo mejores niveles de eficiencia, al presentar el sector privado unos costes de producción menores, y estructuras más flexibles e innovadoras (Bel y Fageda, 2006). Tradicionalmente la doctrina de la Nueva Gestión Pública consideraba que la contratación externa generaba un ahorro en costes mayor que la provisión directa; resultando, además, más adecuada en situaciones de *fiscal stress*, dado que se mantiene un determinado nivel o calidad en la provisión del servicio público a un menor precio.

No obstante, con la externalización se produce una pérdida de control e intervención en la provisión del servicio público por parte del gobierno local que limita el uso de este instrumento, requiriéndose una adecuada regulación gubernamental y estructuración del mercado con la finalidad de lograr un ahorro real de costes (Bel y Warner, 2008). A este respecto, la externalización de servicios puede suponer mayores costes motivados por una deficiente estimación del coste total de la externalización, que surgen como consecuencia de las especiales características y complejidad del servicio público y de una mala especificación del contrato (Rodrigues *et al.*, 2012). Así, el ahorro en costes que supone la externalización se vería compensado, en aquellos casos en los que existen costes de transacción elevados, que no han sido posible estimar en la negociación de los contratos, reduciéndose los niveles de eficiencia de los servicios públicos. Por lo que cuanto mayor sea la incertidumbre y complejidad de la fase de contratación, mayores serán los costes de transacción de la negociación, administración y control de la externalización.

Además de la externalización de servicios públicos, la participación del sector privado que aboga la Nueva Gestión Pública se puede llevar a cabo a través de la colaboración público-privada. Esta participación conjunta se instrumentaliza a través de la creación de empresas mixtas (cooperación institucional) para la gestión de un servicio público determinado. Con ello, las administraciones locales se ven favorecidas por un mejor acceso a los fondos de capital, adquisición de experiencia en la gestión, desarrollo de

servicios más flexibles y reparto del riesgo. Asimismo, estos acuerdos pueden reducir los costes directos de la prestación de servicios locales, ya que el operador privado suele tener una mayor experiencia en la prestación de los servicios ofrecidos, lo que le permite reducir los costes de producción de los servicios públicos (Bel y Miralles, 2003).

Sin embargo, existe poca evidencia empírica sobre la relación de la eficiencia de los servicios públicos y las empresas mixtas.

Finalmente, los municipios pueden acudir a la cooperación intermunicipal como forma de gestión de los servicios públicos, a través de consorcios o mancomunidades. Esta alternativa es llevada a cabo principalmente por aquellos municipios de menor tamaño, para los que la descentralización y externalización de servicios se ven dificultadas, habida cuenta de que los municipios más pequeños no pueden alcanzar el tamaño mínimo necesario para llevar a cabo la creación de organismos (Mohr *et al*, 2010) y que el operador privado no encuentra incentivos en la prestación de servicios, ya que las ganancias serán menores dado el reducido tamaño de los municipios (Bel y Fageda, 2006).

Así, los municipios de menor tamaño, normalmente vecinos, crean una organización, con la intención de obtener una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, al compartir los recursos necesarios para ofrecer el servicio concreto, prestando sus servicios públicos de manera más económica y eficiente (Miralles, 2008). En este sentido, autores como Bel y Costas (2006) obtienen evidencia empírica sobre la reducción de costes de la cooperación intermunicipal.

Respecto a la consideración de los periodos de crisis económica cabe señalar que en los últimos años están ocurriendo cada vez con mayor frecuencia una serie de acontecimientos y cambios que están afectando económicamente a nivel global a numerosos países. En este sentido, nos encontramos con una amplia variedad y tipología de acontecimientos tales como desastres naturales y pandemias (gripe aviar, el accidente petrolífero en las costas estadounidenses, la nube de ceniza provocada por el volcán islandés...), escándalos financieros (como Enron, Worldcom), crisis mediáticas, etc., cuyos efectos se internacionalizan debido a la globalización y que son calificados como *transboundary crisis*. Este concepto es utilizado en la gestión de los desastres naturales, y sus principales características son *urgencia, turbulencia y expansión de las complicaciones a diferentes niveles*, haciendo referencia a aquellas crisis a nivel mundial, y cuyos efectos a todos los niveles de gobierno.

Entre estos acontecimientos, actualmente venimos asistiendo a una crisis económica y financiera, que ha sido denominada por algunos economistas como la Gran Recesión

de 2008 (Martin y Martin, 2011), que a nivel municipal, se ha concretado en un descenso de sus ingresos y en una mayor limitación al acceso al endeudamiento (López-Hernández *et al.*, 2012).

En este contexto, se cuestiona la validez de las formas de gestión propuestas por la Nueva Gestión Pública, ya que se ha puesto de manifiesto que se ha fomentado la proliferación de solapamientos entre las diferentes entidades públicas, lo que ha llevado a un aumento de los costes y una disminución en la eficiencia en el sector público. Por lo que se están proponiendo medidas con el objetivo de lograr una mayor coordinación de los servicios públicos a través de la re-centralización y de la reducción del sector público. En este sentido, encontramos una falta de evidencia acerca de la mejora real de la eficiencia de las diferentes formas de gestión de servicios. Por tanto, se ha favorecido de nuevo el debate tradicional sobre gestión directa o indirecta. Así, el trabajo de Zafra *et al.* (2012) sugiere un replanteamiento de algunos de los postulados de la Nueva Gestión Pública.

### 7.2.3. Otros factores determinantes de la eficiencia de los servicios públicos locales

En el análisis de la eficiencia de los servicios públicos locales es habitual incluir variables del entorno socioeconómico del municipio como factores explicativos de los diferentes niveles de eficiencia. Igualmente, es común incluir otro tipo de variables tales como factores políticos e indicadores económico-financieros de la entidad local, que pasamos a describir a continuación.

En relación con las variables socioeconómicas, estudios previos han examinado la relación entre la tasa de desempleo y la eficiencia de los servicios públicos locales. Por un lado, una alta tasa de paro conlleva un mayor gasto y, por tanto, peores niveles de eficiencia. Sin embargo, altas tasas de desempleo podrían dar lugar a demandas más bajas en la calidad de los servicios públicos, y por lo tanto, un menor coste (Kalb *et al.*, 2012). Asimismo, se considera que en los municipios de naturaleza turística se requiere un mayor nivel de calidad de los servicios públicos locales, por lo que cuanto mayor sea el nivel del municipio turístico, mayor será el coste que la entidad debe hacer frente, lo que puede dar lugar a niveles de eficiencia inferiores (Bosch *et al.*, 2012). Sin embargo, Giménez y Prior (2007) y Benito *et al.* (2011) obtienen evidencia empírica en contrario.

Teniendo en cuenta los factores políticos, se incluyen como variables el signo político del municipio o ideología política y la fortaleza política. En lo que respecta a la orientación política, no está claro el efecto que presenta esta variable sobre la eficiencia de los

servicios públicos locales (Kalb *et al.*, 2012), y estudios previos encuentran evidencia contradictoria: Benito *et al.* (2010) y Benito *et al.* (2011) encuentran que los municipios gobernados por partidos progresistas presentan mayores niveles de eficiencia. No obstante, Borge *et al.* (2008) y Kalb *et al.* (2012) encuentran una relación negativa. Por otro lado, se sugiere que los gobiernos mayoritarios logran mayores niveles de eficiencia; sin embargo, existe evidencia empírica de que los municipios con mayor fragmentación política tienen mejores niveles de eficiencia (Vanden Eeckaut *et al.*, 1993; Borge *et al.*, 2008; Kalb *et al.*, 2012).

Junto con los factores anteriores, las variables económicas y financieras también se incluyen en el análisis de la eficiencia. Se observa que las variables comúnmente consideradas en la literatura son el déficit presupuestario, la deuda municipal, la velocidad de transferencia y capacidad de ingresos (Zafra-Gómez y Muñiz, 2010). En este sentido, estudios previos sostienen que existe una relación negativa entre las transferencias recibidas y la eficiencia municipal (De Borger *et al.*, 1994; Balaguer-Coll *et al.*, 2007; Borge *et al.*, 2008; Balaguer-Coll y Prior, 2009), debido al hecho de que niveles de ingresos más altos crean un efecto de ilusión fiscal que aumenta el gasto global, por lo tanto, está asociada con niveles menores de eficiencia (Bosch *et al.*, 2012).

Del mismo modo, una mayor capacidad fiscal favorece la ineficiencia, ya que en estos casos los gestores públicos tienen menos incentivos para proporcionar servicios de manera más eficiente posible (Bosch, *et al.*, 2012). En este sentido, Balaguer-Coll *et al.* (2007), Balaguer-Coll y Prior (2009) y Bosch *et al.* (2012) encuentran una relación negativa entre la eficiencia y el nivel de los ingresos fiscales. Por el contrario, De Borger y Kersterns (1996) encuentran una relación positiva entre los ingresos y la eficiencia fiscal, de acuerdo con la interpretación de que cuando hay un mayor nivel de ingresos fiscales, los ciudadanos ejercen mayor control.

Además, Benito *et al.* (2010) encuentran una relación positiva entre el endeudamiento y la eficiencia del municipio, explicado por el hecho de que estos créditos financian aquellas inversiones que permitan alcanzar mayores niveles de eficiencia. Por último, Zafra-Gómez y Muñiz (2010) obtienen que los municipios más eficientes en términos de coste son los que obtienen una mejor situación financiera.

Por último, la calidad de los servicios locales se considera como un factor específico en la prestación del servicio público local. En este sentido, los municipios encuentran en la reducción de la calidad de los servicios una alternativa a la subida de impuestos municipales, de forma que reducen el coste de los servicios públicos y por tanto,

obtienen una mejora en la eficiencia. Sin embargo, algunos estudios no han podido obtener evidencia empírica de la influencia de la calidad en la eficiencia de los servicios públicos locales (Balaguer-Coll y Prior, 2009). Por su parte, Zafra-Gómez y Muñiz (2010) encontraron que aunque los municipios más pequeños presentan ineficiencia en costes, mantienen el nivel de calidad de los servicios ofrecidos.

### 7.3. Evidencia empírica: metodología, datos y resultados

#### 7.3.1. Metodología, variables y datos del estudio

En relación con la metodología aplicada, se ha optado por un análisis en dos etapas. De manera que en la primera etapa se obtiene una medida de la eficiencia de los servicios públicos, que posteriormente es analizada en la segunda fase.

Concretamente, se ha utilizado el Análisis Envolvente de Datos (DEA) con la finalidad de obtener el nivel de eficiencia de cada Ayuntamiento para cada uno de los años objeto de estudio. La elección de este modelo radica principalmente en la naturaleza multiproducto de las entidades locales y en la falta de un mercado en que los precios de los servicios puedan ser fijados.

En este sentido, para el cálculo de los *inputs* para el análisis de la eficiencia de los servicios públicos locales, se toman como punto de partida los datos presupuestarios y financieros de cada municipio. Por su parte, para la medida de las magnitudes de resultado de los distintos servicios, se utilizan diversos indicadores *proxies* entre los que se encuentra la población, ya que es indicativa del volumen de los servicios que deben ser proporcionados por el municipio (Balaguer-Coll, 2004). Otros *outputs* tenidos en cuenta son aquellos que se basan en la consideración de la superficie o los sectores de la población que específicamente se benefician de ciertos servicios municipales (extensión de la red de carreteras para el caso del servicio de transporte público) o aquellos otros indicadores relacionados con servicios particulares (toneladas de residuos recogidos o el volumen de agua suministrado) (Zafra-Gómez y Muñiz, 2010).

En la segunda etapa hemos optado por aplicar la metodología propuesta por Simar y Wilson (2007) junto con un panel de efectos fijos para analizar el nivel de eficiencia obtenido con el modelo DEA. En este sentido, Simar y Wilson (2007), demostraron que la regresión truncada es una herramienta más adecuada para tal fin que la regresión Tobit.

### 7.3.2. Datos y variables

Con el fin de dar la respuesta a los objetivos planteados, se ha construido una gran base de datos de una muestra de 1.058 municipios españoles en los años 2001-2010, que representan el 35 % de los municipios de la población de estudio, que son los municipios con una población de entre 1.000 y 50.000 habitantes.

Para la preparación de estos datos se ha utilizado la información procedente de diferentes bases de datos. En primer lugar, para obtener información sobre la forma de prestación de servicios se han consultado diferentes fuentes. Por un lado, la base de datos de las entidades locales desarrollada por la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (OVCFCAEL). Por otro lado, la información sobre la externalización de servicios proviene de una empresa dedicada a la recopilación y análisis de la información financiera.

Respecto a estas variables, es necesario hacer algunas consideraciones. En este sentido, hemos distinguido cuatro tipos de variables: agencias, que incluye organismos autónomos, empresas públicas y entidades públicas empresariales; la cooperación intermunicipal compuesta por consorcios y asociaciones; empresas mixtas y externalización. Asimismo, hemos desagregado las formas de gestión en diferentes grupos de servicios, siguiendo el trabajo realizado por Cuadrado-Ballesteros *et al.* (2012) (tabla 1).

Tabla 1. Desagregación por servicios

Grupo de servicios	Servicios incluidos
Agua	Distribución y abastecimiento de agua
Basura	Recogida y tratamiento de basuras, limpieza viaria, parques y jardines
Cultura	Educación, actividades y centros socioculturales y deportivas
Social	Servicios sociales, sanitarios y servicios funerarios
Promoción	Apoyo empresarial, promoción económica y turística, promoción del empleo, ferias, mercados y mataderos
Transporte	Transporte urbano, marítimo y ferroviario
Urbanístico	Obras públicas, parking, gestión urbanística, alumbrado público
Otros	Servicios de protección, administración municipal, gestión energética y de infraestructuras

Fuente: Cuadrado-Ballesteros *et al.* (2012).

En segundo lugar, para incorporar las variables del entorno socioeconómico del municipio (Tasa de desempleo e Índice turístico) se ha consultado el padrón municipal del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Anuario Económico de La Caixa.

En tercer lugar, para las variables financieras (Liquidez, Índice de ingresos fiscales, Índice de transferencias, Resultado presupuestario no financiero y Deuda municipal) hemos consultado la Oficina Virtual de Coordinación Financiera con las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (OVCFCAEL), que incluye diferentes bases de datos que contienen información sobre la clasificación económica de los gastos presupuestarios y los ingresos de los municipios en distintos periodos de tiempo.

Además, las variables políticas (Signo y Fortaleza políticos) se han elaborado a partir de la información obtenida de la página web del Ministerio del Interior de España.

Por último, las variables que miden los *outputs* y la calidad de los servicios públicos locales se han construido a partir de la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL), que se incluye en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La descripción de todas las variables seleccionadas se incluyen en la tabla 2 y las estadísticas descriptivas y correlaciones entre ellas figuran en el anexo 1.

Tabla 2. Descripción de variables

Variable	Definición
Eficiencia municipal	Ratio que mide la relación entre <i>inputs</i> (gasto municipal) en relación a los <i>outputs</i> conseguidos (medidos a través de diferentes indicadores)
Externalización	Número de servicios externalizados
Agencias	Número de agencias de cada municipio
Empresas mixtas	Número de empresas mixtas de cada municipio
Cooperación intermunicipal	Número de consorcios y mancomunidades en los que participa cada municipio
Tasa de paro	Porcentaje de parados de cada municipio
Índice turístico	Índice que mide las actividades turísticas de cada municipio
Liquidez	Fondos líquidos entre obligaciones pendientes de pago
Índice de ingresos fiscales	Capítulos 1 a 3 de ingresos entre capítulos 1 a 5 de ingresos
Índice de transferencias	Capítulos 4 y 7 de ingresos entre el total de ingresos municipales
Resultado presupuestario no financiero	Capítulos 1 a 7 de Ingresos entre capítulos 1 a 7 de gastos
Deuda municipal	Deuda municipal per cápita media en términos logarítmicos
Índice de calidad	Indicador agregado de calidad de los servicios locales
Signo político	Variable binaria que toma valor 0 si el partido en el gobierno es conservador, y valor 1 en otro caso
Fragmentación política	Variable binaria que toma valor 0 si existe coalición política, y 1 si el partido gobierna en mayoría absoluta
Recesión económica	Variable binaria que toma valor 1 para los años de recesión económica, y 0 en caso contrario

### 7.3.3. Resultados

Con la finalidad de obtener evidencia empírica respecto al incremento/disminución de la eficiencia de los servicios públicos locales y la incidencia que la recesión económica puede presentar, así como el resto de variables consideradas, se plantean dos modelos diferentes. En el primero se analizan todas las variables (Modelo 1). Por su parte, en el segundo modelo (Modelo 2) la variable Recesión económica es eliminada y sustituida por su interacción con las variables relativas a la formas de gestión, de manera que con ello es posible apreciar el comportamiento de las variables organizativas en periodos de crisis y no crisis. Los resultados de ambos modelos se muestran en la tabla 2.

Entre las variables de gestión de servicios, podemos apreciar que el uso de la cooperación intermunicipal en los diferentes servicios municipales presenta un signo negativo y significativo con respecto a la eficiencia local. Este resultado puede venir explicado por la compensación de la reducción de los costes que esta estrategia presenta por otros gastos del municipio. Otra posible explicación es que la creación conjunta de una nueva entidad puede producir mayores costes.

Por su parte, la creación de agencias, empresas mixtas y la externalización obtienen resultados dispares según el servicio municipal considerado, confirmando la importancia que la diferente naturaleza de los servicios tiene en la toma de decisiones respecto a la provisión de los servicios públicos locales.

En este sentido, podemos apreciar que la creación de agencias presenta una relación positiva y significativa cuando es utilizada en el servicio de distribución y abastecimiento de agua y en la categoría *Otras*, no siendo aconsejable su uso en los servicios de carácter social, ya que según los resultados obtenidos reduce la eficiencia municipal. Sin embargo, la creación de empresas mixtas sí presenta una relación positiva y significativa con la eficiencia municipal en los servicios sociales, mientras que en los servicios de recogida y tratamiento de basuras, servicios urbanísticos y promocionales, las empresas mixtas presentan un signo negativo y significativo. Para finalizar, los resultados obtenidos sugieren que la externalización de los servicios de la categoría *Otros* favorecen la consecución de mejores niveles de eficiencia municipal; por el contrario, la externalización de los servicios sociales y distribución y abastecimiento de agua presentan una relación negativa y significativa con la eficiencia municipal.

Tabla 2. Resultados

Variable dependiente: Eficiencia					
Variables	Signo esperado	Modelo 1	Modelo 2		
			Variable	Interacciones	
Tasa de paro	+/-	-0,0053738***	-0,0030093***		
Índice turístico	+/-	-0,0009752	-0,0014892**		
Índice de ingresos fiscales	+/-	0,0079814	0,0016208		
Resultado presupuestario no financiero	+	0,2498706 ***	0,2387499***		
Liquidez	+	-0,0083537***	-0,0056787***		
Índice de transferencias	-	-0,0601362***	-0,0152002		
Deuda municipal	+	-0,0015882	-0,0001234		
Índice de calidad	-	-0,0536611***	-0,0411104***		
Signo político	+/-	-0,0114721***	-0,0073772*		
Fragmentación política	+/-	-0,0068927*	-0,0082704**		
Recesión económica	+	0,1358446***			
Agencias	Agua	0,0606022**	0,0487338*	0,0518002***	
	Basura	-0,0167326	-0,0408346	0,0270213	
	Cultura	0,0055337	-0,0116106	0,0022204	
	Social	+/-	-0,0296269*	-0,0472294**	0,0025801
	Promoción		-0,0076598	-0,0212133	0,0142158*
	Transporte		-0,003681	0,0315617	-0,0311403
	Urbanístico		-0,0018916	-0,0295561***	0,0383523***
	Otros		0,1260507***	0,0814451***	0,0289809*
Cooperación intermunicipal	Agua	+	-0,0327143***	-0,0156969	0,0274595***
	Basura		-0,016855**	-0,0300383***	0,0419341***
	Cultura		-0,0582877***	-0,0667597***	0,0189461***
	Social		-0,0327719***	-0,028414**	0,0282827***
	Promoción		-0,0204088***	-0,0122169**	0,0018257
	Transporte		-0,0180202	-0,1108569***	0,1043797***
	Urbanístico		-0,0160623	-0,048872***	0,0312439***
	Otros		-0,1004622***	-0,1429024***	0,0627616***
Empresas mixtas	Agua	+/-	0,059527	0,0522399	-0,009786
	Basura		-0,4789454***	-0,4945907***	0,0315804
	Cultura		0,0590637	0,0449456	0,035675**
	Social		0,3466873***	0,3568356***	0,0069824
	Promoción		-0,0805637***	-0,0662626***	-0,0229867***
	Transporte		0,1052404	0,1124153	-0,0177143
	Urbanístico		-0,1454205***	-0,1144608**	-0,0234321
	Otros		-0,0183831	-0,0589709	-0,0180424

Variable dependiente: Eficiencia					
Variables		Signo esperado	Modelo 1	Modelo 2	
				Variable	Interacciones
Externalización	Agua	+/-	-0,0397948***	-0,0628292***	0,0503044***
	Basura		-0,0015027	-0,0168513*	0,0249908***
	Cultura		0,0042009	-0,0158811*	0,0307208***
	Social		-0,0314707***	-0,0507307***	0,0134099
	Promoción		0,0077358	-0,0165315	0,0200128
	Transporte		-0,0218073	-0,0375671	0,0442838
	Urbanístico		0,0006144	-0,0018819	-0,0122275
	Otros		0,0212998**	0,0336266**	-0,0132593
Constante			0,6810848 ***	0,6848563***	
Robustez****			0,65307722	0,65593016	

\*p<0,1; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01.

\*\*\*\*: Estimación aproximada del grado de robustez mediante la correlación de la variable dependiente con el valor predicho, elevando al cuadrado el resultado.

Atendiendo al Modelo 2, podemos apreciar la relación que las variables organizativas presentan respecto a la eficiencia municipal tanto en periodos de no crisis como en presencia de recesión económica (interacciones variables organizativas con la variable Recesión). En este sentido, se puede observar que las relaciones comentadas anteriormente se mantienen en general para los periodos de no crisis. No obstante, es posible apreciar que durante periodos de recesión económica la creación de agencias, la cooperación intermunicipal y la externalización contribuyen a mejorar la eficiencia municipal. Sin embargo, la gestión de servicios a través de empresas mixtas durante periodos de crisis presenta diferente signo según el servicio concreto en que sea utilizada.

Atendiendo a las variables socioeconómicas, encontramos que a mayor tasa de desempleo, mayores niveles de ineficiencia en costes consigue el municipio. Asimismo, como sostienen algunos autores, si el municipio es principalmente turístico, será menos rentable, ya que se requiere un mayor nivel de calidad de los servicios ofrecidos.

Si observamos las variables financieras, el Resultado presupuestario no financiero es especialmente importante dado su peso, mostrando una relación positiva y significativa con la eficiencia en costes. De acuerdo con estos resultados, el signo positivo y significativo que presenta la variable Liquidez sugiere que los municipios con mejor situación económica obtienen mejores niveles de eficiencia; sin embargo, la relación

negativa del Índice de transferencias sugiere una debilidad en el control de la eficiencia cuando las transferencias son obtenidas. Por último, el Índice ingresos fiscales y el endeudamiento local (Deuda Municipal) no resultan estadísticamente significativas.

Teniendo en cuenta la calidad de los servicios prestados, los resultados sugieren que las entidades locales pueden mejorar la eficiencia mediante la reducción de la calidad de los servicios prestados.

Con respecto a las variables políticas, los resultados muestran que los municipios gobernados por partidos progresistas (Signo político) obtienen peores niveles de eficiencia. Además, los gobiernos locales con mayoría absoluta (variable Fortaleza política) presentan menores niveles de eficiencia, lo que puede justificarse por la ausencia de competencia política de estos municipios.

Por otra parte, es destacable que los comportamientos de algunas variables se ven alterados cuando se consideran los efectos de la recesión económica, que presenta un signo significativo y positivo en el segundo modelo estimado (Modelo 1).

## 7.4. Conclusiones

En el presente trabajo se ha llevado a cabo un análisis en dos etapas de la eficiencia de los servicios públicos locales con la finalidad de obtener evidencia empírica respecto al incremento o disminución que las distintas formas de gestión tienen, dadas las diferentes alternativas que se les presentan a los gestores públicos. Asimismo, se ha pretendido obtener evidencia del efecto que la actual crisis económica tiene sobre la eficiencia de los gobiernos locales y las distintas formas de gestión.

En este sentido, los resultados sugieren que la prestación de servicios públicos a través de fórmulas de cooperación intermunicipal (mancomunidades y consorcios) disminuye la eficiencia de los servicios prestados, con independencia del tipo de servicio en el que sea utilizada. Mientras que en el caso de la descentralización a través de agencias, la gestión a través de empresas mixtas y la externalización de servicios, los resultados confirman la necesidad de atender a la naturaleza del servicio prestado puesto que mejoran o empeoran la eficiencia municipal según el tipo de servicio en que son utilizadas.

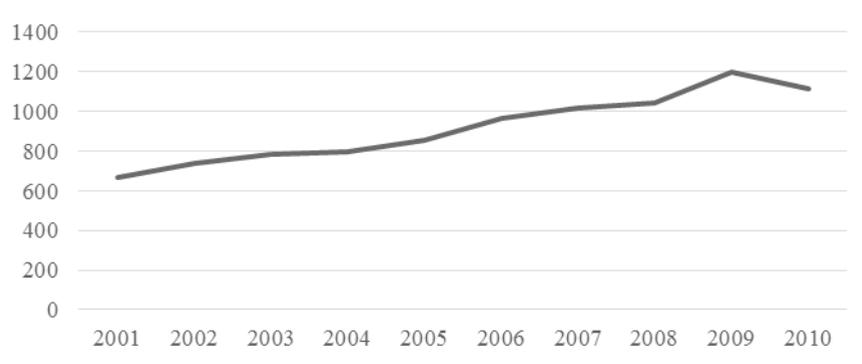
Respecto a la variable Recesión económica, los resultados indican que en periodos de crisis los gobiernos locales son más eficientes en la prestación de servicios públicos, dados los ajustes a los que se ven sometidos. En este sentido, se ha analizado especí-

ficamente la relación que las diferentes formas organizativas tienen durante los periodos de recesión económica. Así pues, detectamos que en periodos de crisis la descentralización de servicios, la cooperación intermunicipal y la externalización contribuyen a la mejora de la eficiencia municipal.

Estos resultados, junto con los de otros trabajos, cuestionan empíricamente la idea que subyace en la NPM de que la externalización junto con otras fórmulas que introducen el mercado en la prestación de servicios públicos puede conseguir mayores niveles de eficiencia. Quizás este hecho pueda venir provocado por una mala especificación de los contratos, en donde el administrador local, hasta la fecha, se ha preocupado más por «evitar» prestar determinados servicios, que realmente disminuir su coste, provocando en algunas ocasiones hasta simultaneidad de servicios, desde el propio Ayuntamiento a través de un ente público y por la empresa privada.

Sin embargo, es importante considerar que durante periodos de crisis estas fórmulas sí favorecen una mejora de la eficiencia. En este sentido, presentamos el gráfico 1, donde se recoge el gasto medio municipal per cápita, siendo posible observar que durante los primeros años de recesión económica, el gasto municipal no se reduce. Por este motivo, los resultados obtenidos sugieren que en presencia de crisis, la descentralización, la cooperación intermunicipal y la externalización favorecen una mejor gestión de los recursos municipales.

Gráfico 1. Gasto medio municipal per cápita



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por la Oficina Virtual de Coordinación Financiera del Ministerio de Administración Pública y Hacienda.

Por último y como colación a los resultados obtenidos, sí que pretendemos realizar alguna reflexión sobre las consecuencias de estos resultados y la ALRSAL. Si este anteproyecto pretende ayudar a los Ayuntamientos a ganar en términos de eficiencia, de costes, y que a su vez los ciudadanos puedan estar satisfechos con la calidad de los servicios que reciben, este tiene que definir muy bien en qué parámetros se van a realizar estas mediciones, a través de las cuales se pretenden llevar a cabo los procesos de reestructuración de los servicios públicos; de lo contrario, volveremos a caer en una «mala especificación» de las relaciones Ayuntamiento y prestaciones de servicios o competencias, siendo en este caso provocados por una inadecuada evaluación de los mismos, pudiendo provocar que figuras como la externalización y otras análogas no tengan el impacto deseado sobre la eficiencia.

## 7.5. Bibliografía

ANDREWS, R. y VAN DE WALLE, S. (2012): «New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness», *Public Management Review*, DOI:10.1080/14719037.2012.725757.

BALAGUER-COLL, M. (2004): «La eficiencia en las administraciones locales ante diferentes medidas de output», *Hacienda Pública Española*, vol. 170, pp. 37-58.

BALAGUER-COLL, M. T. y PRIOR, D. (2009): «Short- and long-term evaluation of efficiency and quality. An application to Spanish municipalities», *Applied Economics*, vol. 41 (23), pp. 2991-3002.

BALAGUER-COLL M. T., PRIOR, D. y TORTOSA-AUSINA, E. (2007): «On the determinants of local government performance: a two-stage nonparametric approach», *European Economic Review*, vol. 51, pp. 425-451.

BEL, G. y COSTAS, A., (2006): «Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain», *Journal of Policy Reform* 9, pp. 1-24.

BEL, G. y FAGEDA, X. (2006): «Between Privatization and Inter-Municipal cooperation: Small Municipalities, Scale Economies and Transaction Costs», *Urban Public Economics Review*, vol. 6, pp. 13-31.

BEL G., y MIRALLES, A. (2003): «Factors influencing the privatization of urban solid waste collection in Spain», *Urban Studies*, 40, pp. 1323-1334.

BEL, G. y WARNER, M. E. (2008): «Challenging issues in local privatisation», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), pp.104-109.

BENITO, B.; BASTIDA, F. y GARCÍA, J., (2010): «Explaining differences in efficiency: an application to Spanish municipalities», *Applied Economics*, 42, pp. 515-528.

BENITO, B.; MORENO-ENGUIG, M. R. y SOLANA-IBÁÑEZ, J. (2011): «Determinants of efficiency in the provision of municipal street-cleaning and refuse collection services», *Waste Management*, 31(6), pp. 1099-1108.

BORGE, L. E.; FALCH, T. y TOVMO, P. (2008): «Public Sector Efficiency: The Roles of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity and Democratic Participation», *Public Choice*, 136, pp. 475-495.

BOSCH, N.; ESPASA, M. y MORA, T. (2012): «Citizen control and the efficiency of local public services», *Environment and Planning C: Government and Policy* 30(2), pp. 248-266.

BOYNE, G., (1996): «Scale, performance and New Public Management: an empirical

- analysis of local authorities services», *Journal of Management Studies*, 33, pp. 809-826.
- CUADRADO-BALLESTEROS, B.; GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. y PRADO-LORENZO, J. M. (2012): «Effects of different modes of local public services delivery on quality of life in Spain», *Journal of Cleaner Production*, 37, 68-81.
- DE BORGER B. y KERSTENS, K. (1996): «Cost efficiency of Belgian local governments: a comparative analysis of FDH, DEA and econometric approaches», *Regional Science and Urban Economics*, 26, pp. 145-170.
- DE BORGER, B.; KERSTENS K.; MOESEN, W. y VANNESTE, J. (1994): «Explaining differences in productive efficiency: an application to Belgian municipalities», *Public Choice*, 80, pp. 339-358.
- GIMÉNEZ V. y PRIOR D. (2007): «Long and short-term cost efficiency frontier evaluation: evidence from Spanish local governments», *Fiscal Studies*, 26, pp. 121-139.
- HOOD, C. (1991): «A public management for all seasons», *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.
- (1995): «The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20, pp. 93-109.
- KALB, A., GEYS, B., y HEINEMANN, F. (2012): «Value for money? German local government efficiency in a comparative perspective», *Applied Economics*, 44(2), 201-218.
- LÓPEZ-HERNANDEZ, A. M., ZAFRA-GÓMEZ, J. L. y ORTIZ-RODRÍGUEZ, D. (2012): «Effects of the crisis in Spanish municipalities' financial condition: an empirical evidence 2005-2008», *International Journal of Critical Accounting*, 4, 4.
- MARTIN, E. y MARTIN, A. (2011), «Economic Crisis in the United States: Management Strategies for a Democratic Economy», *Public Administration & Management*, 16 (2): 145-170.
- MIRALLES A., (2008): «The link between service privatization and price distribution among consumer types: municipal water services in the region of Catalonia», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, pp. 159-172.
- MOHR, R.; DELLER, S. C. y HALSTEAD, J. M. (2010): «Alternative Methods of Service Delivery in Small and Rural Municipalities», *Public Administration Review*, 70(6), pp. 894-905.
- RODRIGUES, M.; TAVARES, F. y ARAÚJO J. (2012): «Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms», *Local Government Studies*, doi:10.1080/03003930.2012.666211.
- SIMAR, L., y WILSON, P. W. (2007): «Estimation and inference in two-stage, semi-

parametric models of production processes», *Journal of Econometrics*, 136, pp. 31-64.

VANDEN EECKAUT, P., TULKENS, H. y JAMAR, M. A. (1993): «Cost efficiency in Belgian municipalities», in *The Measuring of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, H.O. Fried, C.A.K. Lovell, S.S. Schmidt Eds., Oxford University Press, New York.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L. y MUÑIZ, M. A. (2010): «Overcoming cost-inefficiencies within small municipalities: improve financial condition or reduce the quality of public services?», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(4), pp. 609-629.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L.; PRIOR-GIMÉNEZ, D.; PLATA-DÍAZ, A. M. y LÓPEZ-HERNANDEZ, A. M (2013): «Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services», *Public Administration*, 91 (1), 51-68.

## 7.6. Anexo 1

### Estadísticos descriptivos y matriz de correlaciones

Variable	Estadísticos descriptivos			
	Media	Desviación típica	Mínimo	Máximo
Eficiencia	4679005	.2057971	.031247	1
Tasa de paro	4.926541	3.320402	.4	26.8
Índice turístico	2.151414	7.655166	0	135.3855
Índice de ingresos fiscales	5804846	.143699	.213728	.8602183
Resultado presupuestario no financiero	1.020457	.1512396	.6651739	1.603301
Liquidez	.8974518	1.17241	-.1738455	6.918322
Índice de transferencias	4661005	.1653535	.0445812	.9640027
Deuda municipal	2.354687	5323434	-7	3.810627
Índice de calidad	2.53179	.1895844	1.632176	2.8
Signo político	.5867675	4924371	0	1
Fortaleza política	.610775	4875975	0	1
Recesión económica	.3	4582792	0	1
Agencias	.6871456	1.312877	0	12
Agua	.0316635	1804283	0	2
Basura	.0095463	.0972424	0	1
Cultura	.2774102	.7439329	0	7
Social	.071172	.2789877	0	2
Promoción	.1208885	.3710356	0	3
Transporte	.005293	.0725637	0	1
Urbanístico	.144518	.3987446	0	3
Otros	.0266541	.1679724	0	2
Cooperación Intermunicipal	2.838469	1.88132	0	14
Agua	.3558601	.5461227	0	3
Basura	.5432892	6032001	0	3
Cultura	.4507561	.86543	0	7
Social	.1808129	.4169471	0	2
Promoción	.6312854	.800005	0	5
Transporte	.0462193	.2338252	0	2
Urbanístico	.1749527	.4198905	0	3
Otros	.455293	.6156614	0	3
Empresas mixtas	.202552	.5492074	0	5
Agua	.0081285	.0897955	0	1
Basura	.0037807	.0613741	0	1
Cultura	.0202268	.1530085	0	2
Social	.0066163	.0810747	0	1
Promoción	.0953686	.3838567	0	5
Transporte	.0055766	.0744714	0	1
Urbanístico	.0215501	.145216	0	1
Otros	.0413043	.1990026	0	1
Externalización	.3649338	1.02442	0	17
Agua	.0520794	.243704	0	3
Basura	.0995274	.3564587	0	5
Cultura	.0759924	.3541581	0	6
Social	.026465	.1789018	0	3
Promoción	.0150284	.1349328	0	3
Transporte	.0083176	.0928832	0	2
Urbanístico	.0537807	.2975145	0	5
Otros	.0337429	.2403155	0	5

Matriz de correlaciones															
Variables	Paro	I. tur	I. ing. fisc	Rdo. Pres no finan	Liquid	I. transf	Deuda munic	I. calidad	Signo pol.	Fortal. pol.	Reces. econ	Agenc	Cooper	Emp. mixtas	Extern
Paro	1.0000														
I. tur	-0.1005***	1.0000													
I. ing. fisc	-0.0110	0.0645***	1.0000												
Rdo. Pres no finan	-0.0254***	0.0076	-0.0116	1.0000											
Liquid	-0.0333***	0.0130	-0.0203**	0.2362***	1.0000										
I. transf	0.2687***	-0.2094***	-0.0011	-0.0326***	-0.1334***	1.0000									
Deuda munic.	-0.0023	0.0369***	0.2348***	0.0139	-0.0016	-0.0185*	1.0000								
I. calidad	0.0019	-0.0171*	-0.0455**	0.0049	0.0824***	-0.1694***	-0.0063	1.0000							
Signo pol.	0.0282***	-0.0519***	-0.0188*	0.0053	-0.0466***	0.0314***	-0.0119	-0.0240**	1.0000						
Fortal. pol.	0.0187*	-0.0783***	-0.0271***	-0.0098	-0.0269***	0.1658***	-0.0125	-0.0443***	-0.1636***	1.0000					
Reces. econ	0.5924***	-0.0336***	-0.0047	-0.0975***	-0.0029	0.2282***	0.0106	0.0378***	0.0040	-0.0294***	1.0000				
Agenc	0.0483***	0.1445***	-0.0119	0.0015	-0.0473***	-0.1951***	0.0239**	0.0581***	0.0426***	-0.1058***	0.0380***	1.0000			
Cooperat	0.0610***	0.0103	-0.0339***	-0.0185*	-0.0447***	-0.2373***	-0.0147	0.1098***	0.1100***	-0.1018***	0.0899***	0.2799***	1.0000		
Emp. mixtas	0.0432***	0.0461***	-0.0031	-0.0028	0.0093	0.0473***	0.0007	-0.0167*	0.0858***	-0.0254***	0.0098	0.2080***	0.1014***	1.0000	
Extern	0.1278**	0.1088***	0.0031	-0.0304***	0.0344***	-0.1536***	0.0122	0.0722***	-0.0198**	-0.0661***	0.1614***	0.0809***	0.0768***	0.0373***	1.0000

\*p<0,1; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01





Foro Permanente sobre el  
Estado Autonómico



JUNTA DE ANDALUCÍA

Centro de Estudios Andaluces  
**CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA**



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local



DIPUTACIÓN  
DE JAÉN