
La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

1. Introducción

2. Un nuevo escenario para las relaciones entre las diputaciones y los municipios

2.1. La función coordinadora de los servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes

2.2. La coordinación provincial de la "prestación unificada" de los servicios municipales

2.3. La coordinación de la integración de los servicios en los casos de fusión municipal

2.4. La inserción de las diputaciones en el sistema de disciplina fiscal establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria

2.4.1. La reforma de la regulación de los planes económico-financieros de las entidades locales

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

3. Las relaciones intermunicipales: el tratamiento de las mancomunidades

4. Las relaciones entre municipios y comunidades autónomas respecto de las denominadas *competencias impropias*

5. La incidencia de la Ley 27/2013 en las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas

Resumen

La profunda reforma del régimen local acometida en la Ley 27/2013, ha supuesto una radical transformación de las relaciones interadministrativas en el seno del Estado Autonómico. De una parte, atribuye a las diputaciones nuevas funciones de liderazgo, supervisión y control de la actividad municipal, que en buena medida sirven para garantizar el cumplimiento de la disciplina fiscal impuesta por el Estado a los municipios. De otro lado, reencauza y condiciona el libre juego de las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales, reconocido en la anterior redacción de la LRBRL y en los correspondientes estatutos (restricción del reconocimiento de competencias propias municipales; traslados competenciales obligatorios, etc.), hasta el punto de hacer dudar seriamente de si en algún caso no se han vaciado de contenido las competencias autonómicas. Finalmente, es el propio régimen de las relaciones financieras entre Estado/comunidades autónomas/entes locales el que resulta afectado por la Ley 27/2013, soslayándose así las específicas reservas de ley orgánica establecidas al respecto en la Constitución (artículos 135.5 y 157.3).

Palabras clave: *autonomía local; bases del régimen local; coordinación; diputación provincial; estabilidad presupuestaria; financiación comunidades autónomas; municipios; relaciones intergubernamentales; tutela financiera.*

The reform of local law: a deep transformation of intergovernmental relationships

Abstract

The deep reform of local law embedded in Law 27/2013 has implied a radical transformation of interadministrative relationships in the field of the State of the Autonomies. On the one hand, the reform assigns to intermediate local governments (diputaciones) the functions of leadership, supervision and control of the municipal activity with the aim of guaranteeing financial discipline imposed by the State on the municipalities. On

the other hand, the reform canalizes and conditions the relationship between the Autonomous Communities and Local entities recognized in the former Basic State Law on Local Law and each Autonomous Community Statute (limitation in the recognition of proper municipal competences; mandatory reassignments of competences, etc.). In some cases, it seems very probable that the competences of the Autonomous Communities have been violated. Finally, it is the financial relationship itself between the State/Autonomous Communities/ Local entities that is at stake because of Law 27/2013 and, therefore, it could be a violation of matters reserved to Organic Laws by the Spanish Constitution (articles 135.5 and 157.3).

Keywords: local autonomy; basic state local law; coordination; intermediate local governments (*diputaciones*); budget stability; financing of Autonomous Communities; municipalities; intergovernmental relationships; financial control.

1. Introducción

El pasado 30 de diciembre se publicó en el BOE la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, poniéndose así fin a un largo y tortuoso proceso de elaboración normativa, en el que llegó a barajarse un muy elevado número de borradores de Anteproyecto. Aunque, muy probablemente, el principal punto de inflexión que marcó el devenir de la Ley en formación fue el Dictamen del Consejo de Estado (N.º 567/2013), fechado el 26 de junio. Este demoledor Dictamen –cuya excelente factura técnica no es preciso destacar, pues está a su altura habitual– no vino sino a ratificar parte de las vulneraciones de la autonomía local constitucionalmente garantizada, de las que ya se había alertado desde diversos sectores¹. El Gobierno, razonablemente, como no podía ser de otra manera, atendió buena parte de las sugerencias del Consejo de Estado, procediendo a corregir algunas de las evidentes erosiones de dicha autonomía que mantenía la última versión del Anteproyecto².

Tal modificación requirió, 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 que se ven afectadas por la Ley. Y de otro lado –y, quizá, incluso más importante– se apuntala 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, 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” (Preámbulo) sea uno de los objetivos esenciales perseguidos por el Gobierno con la reforma, lo cierto es que la Ley 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 el Preámbulo,

1. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales: primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”, en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, junio 2012. MEDINA GUERRERO, Manuel, *Informe Reforma de la Ley de Régimen Local*, Fundación Pública Centro de Estudios Andaluces, septiembre de 2013 (<http://www.centrodeestudiosandaluces.es/>). VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2013.

2. El Proyecto presentado a la Mesa del Congreso puede consultarse en *BOCCGG. Congreso de los Diputados, Serie A*, núm. 58-1, 6 de septiembre de 2013.

la nueva LRBRL 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.

2. Un nuevo escenario para las relaciones entre las diputaciones y los municipios

Por apresurada que sea la lectura que se haga de la Ley 27/2013, una impresión se abre paso de inmediato: queda reforzada sustancialmente la posición de la diputación “o entidad equivalente” en el seno del Estado Autonómico. Fortalecimiento que, a modo de juego de suma cero, solo se alcanza porque *pari passu* se debilita la posición institucional de los municipios. Y es “coordinación” la palabra mágica que, de modo recurrente, utiliza la Ley para denotar esa multiforme función de liderazgo y tutela de los municipios que ahora se encomienda a las diputaciones provinciales. En las siguientes líneas comprobaremos la enorme heterogeneidad –e imprecisión– de las facultades y posibilidades de actuación que se encierran bajo esa abstracta noción de “coordinación”. Ahora lo que procede es señalar que la Ley también afecta a la regulación general que de la misma hace el Título I de la LRBRL (“Disposiciones Generales”) en su artículo 10. Por una parte, para conectarla con la sempiterna LOEP (nuevo artículo 10.3); y de otro lado, y sin duda más importante, para degradar lo que se concebía como una garantía al rango de excusa absoluta: “Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales”, dirá el nuevo artículo 10.4 LRBRL en sustitución del anterior: “Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales” (artículo 10.3 LRBRL).

Sea cual fuere la intención que persiga el legislador con ese nuevo artículo 10.4 LRBRL, huelga mencionar que dicho precepto no puede tener efectos taumatúrgicos, y, por tanto, que el ejercicio de las muy diversas fórmulas coordinadoras previstas en la Ley únicamente será compatible con la autonomía local si se acomoda a las directrices trazadas al respecto en la jurisprudencia constitucional.

2.1. 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 borradores de Anteproyecto, 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 comunidades autónomas 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” (artículo 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 foros³: de una parte, la palmaria quiebra de la autonomía local que suponía la “pérdida” competencial de dichos municipios por la sola circunstancia de incumplir determinados parámetros económicos, 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 grado⁴. 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

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

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

¿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” (Preámbulo). 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 por 100 de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 por 100 restante (399 Municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral [...]”⁵.

No ha de extrañar, en consecuencia, que la regulación de los servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes experimentase una sustancial transformación tras el Dictamen del Consejo de Estado. Si en el Anteproyecto las 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 arriba mencionados (esencialmente, incumplimiento del coste estándar), el Proyecto redujo su ámbito material, pero al tiempo añadió complejidad

al procedimiento de intervención de las diputaciones, haciendo en consecuencia más denso el entramado de relaciones intergubernamentales a este respecto. Así es; de una parte, el artículo 26.2 LRBRL del Proyecto, lejos de extender la posibilidad de intervención de las diputaciones a la generalidad de los repetidos servicios obligatorios, la ciñó a un seleccionado listado; listado que, tras la ampliación producida durante su tramitación en el Congreso, abarca en el texto definitivamente aprobado los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; limpieza viaria; acceso a los núcleos de población; pavimentación de vías urbanas; alumbrado público⁶.

Y por otro lado, y sobre todo, el artículo 26.2 LRBRL del Proyecto modificó de una forma sustancial el sistema inicialmente previsto para determinar el modo de prestación de tales servicios. Tras afirmar en el primer párrafo que “será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación” de los mismos, el siguiente párrafo pretende acotar el sentido y alcance de dicha coordinación:

“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”⁷.

Pues bien, una primera lectura de este párrafo –que, no sin algún sobresalto, se ha mantenido íntegramen-

5. Y en lo que a Andalucía concierne, los municipios de menos de 20 000 habitantes constituyen aproximadamente el 89 % del total (772).

6. Los servicios de evacuación y tratamiento de aguas residuales y de alumbrado público fueron los incorporados al Proyecto tras su paso por el Congreso de los Diputados.

7. Como es obvio, la cláusula genérica utilizada (“u otras fórmulas”) permitiría incluir todas las formas de gestión indirecta de los servicios. De hecho, 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, págs. 85-86).

te en el texto definitivo⁸— probablemente conduzca a interpretar que el “traspaso” de la prestación de los servicios municipales a las diputaciones (o la gestión compartida u otras fórmulas) puede producirse *obligatoriamente* desde la entrada en vigor de la Ley, una vez que el Ministerio resuelve sobre la propuesta formulada por la correspondiente diputación⁹. Esto es, la “conformidad de los municipios afectados” a la que se alude en el párrafo se referiría exclusivamente a la concreta “forma de prestación” del servicio (alternativa a la prestación directa por el propio municipio) que inexcusablemente la diputación ha de proponer al Ministerio a fin de reducir su coste efectivo. Bajo este prisma, para decirlo con otros términos, la nueva regulación vendría a establecer como regla general la “pérdida” del libre ejercicio competencial por parte del ente titular de la competencia. Y así parece corroborarlo el tercer párrafo del reformado artículo 26.2 LRRL:

“Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”¹⁰.

Así pues, de acuerdo con esta línea interpretativa, frente a la regla de hallar obligatoriamente una fórmula alternativa, el mantenimiento de la prestación directa de estos servicios por parte de los municipios se concibe como un supuesto puramente excepcional —o, si se prefiere, residual—, al someterse a la exigencia (de difícil cumplimiento) de persuadir de que están en condiciones de prestarlos a un coste menor. El ya vigente artículo 26.2 LRRL así interpretado, como sucedía con el Anteproyecto revisado en el Dictamen del Consejo de Estado, sigue en sustancia haciendo depender de un parámetro económico (en esta ocasión, el coste efectivo) la prestación de los servicios municipales.

Por eso, frente a esta lectura del artículo 26.2 LRRL —que apenas palia la palmaria vulneración de la autonomía local apreciada por el Consejo de Estado respecto del Anteproyecto, dado el irrelevante papel que se atribuye a la decisión de los municipios—, cabría plantearse si su literalidad “soporta” una interpretación conforme a la Constitución que permita eludir la quiebra de la autonomía local. En este sentido, nada se opone a entender que la anuencia de los municipios afectados es condición *sine qua non* para que las diputaciones puedan proponer al Ministerio de Hacienda la forma alternativa de prestación del servicio; de tal suerte que la coordinación, si bien debe ser obligatoriamente impulsada por las diputaciones, no se perfeccionaría ya imperativamente *ope legis* en caso de rechazo de los titulares de la competencia. Sencillamente, sin el acuerdo municipal no sería posible proseguir con el proceso que conduce a la *materialización* de la coordinación de los servicios en el marco del artículo 26.2 LRRL; solo así interpretado, al conservar por tanto los Gobiernos municipales la capacidad decisoria esencial sobre el desempeño de sus competencias, no cabría apreciar en este punto quiebra ninguna de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Por lo demás, la apreciación de que el desarrollo de esta tarea coordinadora de las diputaciones queda en realidad sujeto a la “condición suspensiva” de que lo acepten previamente los municipios concernidos, es una conclusión que se ve confirmada en el propio artículo 36 LRRL, cuyo objetivo es precisamente acotar la esfera competencial provincial. Ninguna referencia se hace en dicho precepto a esta singular facultad de coordinación *ex* artículo 26.2 LRRL 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 artículo 116 bis [artículo 36.1 e)]. Así pues, frente al

8. Pues en la enmienda núm. 422 presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado desaparecería el inciso “con la conformidad de los municipios afectados” (BOCCGG. Senado, núm. 276, 28 de noviembre de 2013, pág. 364). El Informe de la Ponencia asumiría esta enmienda, pero se advertía expresamente que la misma se corregía “respecto a su texto inicial por padecer simples errores gramaticales”, esto es, restituyendo esa referencia al acuerdo municipal (BOCCGG. Senado, núm. 284, 12 de diciembre de 2013).

9. El Ministerio parece disponer de un cierto margen de maniobra al respecto, habida cuenta de que su decisión solo aparece orientada por el objetivo de reducir los costes efectivos de los servicios.

10. Aun con diferente tenor literal, el texto definitivo mantiene el mismo alcance y significado sustantivos que el correspondiente párrafo del Proyecto: “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”.

carácter imperativo de la coordinación regulada en el artículo 116 bis, que se proyecta consecuentemente como verdadera competencia provincial en el listado del artículo 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 respaldado por el artículo 36.1 h); un precepto cuya explicitada razón de ser, al igual que el artículo 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 sería igualmente la posición mantenida en términos inequívocos por (permítaseme la expresión) el “intérprete auténtico” de la norma en cuestión, 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 [...]”¹¹.

Digámoslo ya derechamente: de acuerdo con esta lectura conforme a la Constitución del artículo 26.2 LRBRL, bajo la veste de una fórmula pretendidamente coordinadora, el mismo no encerraría sino un mecanismo más propiamente cooperativo, en cuanto su proyección práctica depende de la aquiescencia del ente “coordinado”.

Ahora bien, importa subrayar que, aun partiendo de esta interpretación conforme a la Constitución, una vez que el municipio ha dado el *placet* a la intervención provincial pierde 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” (artículo 7.2 LRBRL), en relación con aquella cuyo ejercicio se asigne con vocación de permanencia a otra Administración (o se imponga permanentemente 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. Bajo este prisma, siguen planeando sombras de inconstitucionalidad sobre el artículo 26.2 LRBRL, pues solo si el municipio logra persuadir a la diputación (o, ha de entenderse, a la comunidad autónoma uniprovincial) de que está en condiciones de realizar la prestación del servicio a un coste efectivo menor, podrá volver a asumirla. Ciertamente, es 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.

Pero el pleno encaje constitucional del artículo 26.2 LRBRL también resulta controvertido por otros motivos. Así, debe repararse en que 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 artículo 26.2 LRBRL). Cabe cuestionarse si esta modesta participación autonómica (lisa y llanamente inexistente para algunas de ellas) no comprime en demasía 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.

Terminemos ya con este apartado haciendo una breve referencia a las implicaciones financieras de este mecanismo coordinador. En el caso de que el

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

Ministerio de Hacienda confirme la propuesta de asunción de la prestación del servicio por parte de la diputación, el último párrafo del artículo 26.2 LRBRL anuda importantes consecuencias económicas 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 artículo 26.2 LRBRL)¹².

2.2. La coordinación provincial de la “prestación unificada” de los servicios municipales

La Ley 27/2013 suma a la genérica competencia provincial contenida en el artículo 36.1 c) LRBRL¹³ 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”.

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 texto legislativo. Entre otras razones, porque el lector puede verse tentado a interpretar la tarea coordinadora del artículo 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 de los artículos 26.2 y 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 la Ley: 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 artículo 36.1 c) LRBRL, lo cual requiere –por la propia llamada del precepto– acudir al artículo 36.2 a) LRBRL, relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Y las principales novedades que incorpora la Ley 27/2013 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 comunidades autónomas 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”¹⁴.

Decía antes que el intérprete, tras la lectura del artículo 36 LRBRL, podría verse inclinado a concluir que hay una cierta identidad común entre esta “coordinación de la prestación unificada” y la coordinación ex artículo 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,

12. En relación con las tasas, ya el Proyecto subsanó 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.*).

13. “La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”.

14. De acuerdo con el primer apartado del artículo 116 ter LRBRL: “Todas las entidades locales calcularán antes del 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 anterior”. Será una Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la que desarrolle los criterios de cálculo de dicho coste (segundo apartado del artículo 116 ter LRBRL).

el artículo 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 artículo 26.3 LRBRL– la asistencia prevista en el artículo 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 artículo 26 LRBRL tiene en principio una vigencia indeterminada: únicamente finalizará en el harto improbable caso de que el municipio pueda persuadir a la diputación de que 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 artículo 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 artículo 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 artículo 26.2 LRBRL.

2.3. La coordinación de la integración de los servicios en los casos de fusión municipal

La reforma del tratamiento de las fusiones municipales constituye otra de las importantes novedades de la Ley en comparación con los diversos borradores de Anteproyecto que la antecedieron. Ausencia que, desde el principio, resultó llamativa a la vista de la razón esencial que impulsó esta modificación del régimen local: la reducción estructural de su gasto. En efecto, en el origen último de esta iniciativa legislativa está, sobre todo, la necesidad de recortar de forma inmediata el volumen de gasto achacable a los Gobiernos locales. En una fase caracterizada por el hundimiento en picado de los ingresos municipales, y con independencia de que también se incrementase la presión fiscal, se ha considerado que es fundamentalmente mediante la reducción del gasto como se puede asegurar que el nivel local cumpla con sus límites de déficit presupuestario y de endeudamiento, asegurándose así su sostenibilidad financiera. De hecho, el compromiso asumido inicialmente por España frente a Bruselas en el *Programa de Estabilidad 2012-2015* cifraba en 3500 millones de euros el potencial de ahorro a obtener en 2013 por las reformas normativas previstas en materia de Administración local (señaladamente por la supresión de las *competencias impropias*). Cuantía que asciende a 8000 millones de euros de ahorro, en el periodo 2014-2015, según la versión del *Programa Nacional de Reformas* fechada el 26 de abril de 2013.

¿Cómo alcanzar dicha reducción estructural del gasto local? Como a nadie se le oculta, y así se pone de manifiesto en las prácticas reformistas seguidas en otros países, dos son las fórmulas más contundentes y directas para conseguir dicho objetivo: o bien se opera en el número de las entidades locales, atajando una pretendidamente excesiva fragmentación del mapa municipal¹⁵, o bien se actúa en las necesidades de gasto locales recortando los servicios que han de prestar a sus vecinos. Pues bien, en ambas líneas de actuación pretendía el Gobierno central actuar según las previsiones de la *Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2012-2015*. En lo concerniente a “la racionalización en el número de Entidades locales”, el Programa apuntaba inequívocamente a la supresión de pequeños municipios: “El Plan contempla líneas de

15. Véase SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios”, en *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local/AEPDA, Madrid, 2013, págs. 128-129.

trabajo como la agrupación de municipios, definidos por tramos de población, de modo que solo tuvieran la consideración de municipios los que alcanzaran un determinado umbral de población” (pág. 42). Y en consonancia con estas previsiones, el *Programa Nacional de Reformas 2012* insistiría en la “racionalización del número de Ayuntamientos”, procediendo a la “agrupación de municipios en función de la población”. Sin embargo, el *Programa Nacional de Reformas 2013*, cuya remisión a la Unión Europea se acordó en el Consejo de Ministros del 26 de abril de dicho año, parecía soslayar completamente esta cuestión. Olvido que, en principio, no puede sorprender en demasía a la vista de la renuencia del Gobierno a introducir en los numerosos borradores de Anteproyecto cambio alguno en la somera regulación que hacía de la materia el artículo 13 LRBRL.

Y es improbable que esta resistencia inicial a modificar el régimen para favorecer las fusiones municipales obedeciera a razones de índole competencial. Es cierto que en el último proceso de reformas estatutarias la “organización territorial” se concibe como una genuina competencia exclusiva de determinadas comunidades autónomas, que incluye “la modificación y la supresión de las entidades” que las configuran (así, por ejemplo, artículos 151 EAC y 59 EAAnd)¹⁶, pero no es menos verdad que esta fue otra atribución competencial “exclusiva” que quedó absolutamente desmantelada en la STC 31/2010, al resolver que nada impide “la plena virtualidad de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE” (FJ 94). Pero que el Estado seguía disponiendo de un espacio de libertad de configuración política para operar en este terreno sería oportunamente recordado en la STC 103/2013, de 25 de abril, y además de una forma muy generosa. Puesta en cuestión por la comunidad autónoma recurrente –en virtud de dicha competencia “exclusiva”– la facultad del Estado para adoptar medidas destinadas a propiciar la fusión municipal, la respuesta del Tribunal Constitucional fue categórica al encontrar de plena aplicación la doctrina ya vertida en la STC 214/1989 (FJ 9): “forma parte de

la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común [...] Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podría haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMGL” [FJ 5 B)].

Así pues, como se desprende inequívocamente de este pasaje, el tradicional reconocimiento a favor de las comunidades autónomas de un ancho espacio de libertad en la materia, no es sino una de las múltiples decisiones que legítimamente puede adoptar el legislador básico. Tras esta resolución, y con independencia de la valoración que pueda merecer esta línea doctrinal¹⁷, quedaba expedita la vía para una profunda reforma del artículo 13 LRBRL. Y la Ley 27/2013 no ha desaprovechado la ocasión. Junto a otras modificaciones de menor alcance¹⁸, la principal novedad estriba en que la genérica capacidad que se reconocía al Estado al respecto en el artículo 13.3 LRBRL se ve completada por un listado de específicas medidas de estímulo y fomento de las fusiones municipales, primordialmente de naturaleza financiera (nuevo apartado cuarto del artículo 13 LRBRL). Pero, sobre todo, lo que a nosotros interesa destacar es que, de nuevo, a las diputaciones se confía un papel estelar en estos procesos de fusión: “Las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la Comunidad Autónoma,

16. NARANJO DE LA CRUZ, Rafael, “Comentario al art. 59”, en CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, vol. II, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 19-21.

17. Para una concepción más amplia de las competencias autonómicas sobre organización territorial, véase VELASCO CABALLERO, FRANCISCO y VIVER I PI-SUNYER, Carles, “Competencias para la reforma de la planta local”, en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, junio de 2012.

18. Exigir un informe de la Administración que ejerza la tutela financiera para los supuestos de creación, supresión y alteración de los términos municipales (artículo 13.1); y condicionar la creación de nuevos municipios a aquellos núcleos de población de al menos 5000 habitantes que, además, resulten financieramente sostenibles (artículo 13.2).

coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión” (artículo 13.5 LRBRL). Centralidad provincial que se reiterará en la Ley al regular los planes económico-financieros –que analizaremos inmediatamente a continuación–, al atribuir expresamente a las diputaciones la coordinación de las medidas contenidas en los mismos, “incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado” (tercer apartado del artículo 116 bis LRBRL).

2.4. La inserción de las diputaciones en el sistema de disciplina fiscal establecido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria

2.4.1. 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 5000 habitantes que, teniendo “en vigor un plan económico-financiero”, incurrieran en alguno de los diversos supuestos mencionados en el apartado primero del artículo 61 bis de dicho Anteproyecto, 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 (artículo 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 artículo 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 impuestos por la LOEP (apar-

tado 4 del artículo 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 artículo 61 para indicar que estos podían ser intervenidos antes de que se procediese a la disolución que cabe acordar en virtud del artículo 26.3 LOEP.

La sustancial reordenación del papel de las diputaciones asumida en el Proyecto remitido a la Mesa del Congreso, 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 impuestos 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 la Ley 27/2013 reafirma y sujeta más estrictamente a los municipios a dicha disciplina fiscal, es una apreciación que surge tras la sola lectura superficial del nuevo artículo 116 bis LRBRL (“Contenido y seguimiento del plan económico-financiero”). Como es sabido, entre las “medidas correctivas” incluidas en el sistema de estabilidad presupuestaria, se prevé 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 (artículo 21.1 LOEP)¹⁹. Y, a fin de asegurar dicho objetivo, el artículo 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 nuevo artículo 116 bis LRBRL acomete, para los municipios, una nueva regulación de estos planes económico-financieros, cuya trascendencia fácilmente puede ser infravalorada. Tras “reescribir” en su apartado primero el primer apartado del artículo 21.1 LOEP para ceñir el ámbito de sus destinatarios a

19. Para más detalles, véase MEDINA GUERRERO, Manuel, “El Estado Autonomo en tiempos de disciplina fiscal”, *REDC*, núm. 98, 2013, págs. 138 y ss. Asimismo, CARRASCO DURÁN, Manuel, “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 18, 2013.

los Gobiernos locales, el artículo 116 bis LRBRL innova sustancialmente el contenido que se exigirá a los planes municipales. Pues, como establece su segundo apartado, adicionalmente a lo previsto en el artículo 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 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 artículo 36 LRBRL. Y nuevamente nos hallamos con una fórmula que tiene sustantividad propia: su ámbito material es más amplio que el de la primera, pues no se limita a un espectro determinado de municipios, mas es más reducido que el de 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 de la Ley 27/2013 viene ahora a auxiliarnos: la nueva disposición

adicional decimoquinta que se pretende incorporar a la LHL, cuya rúbrica es precisamente *Gestión integrada o coordinada de servicios*, reza así: “Cuando la Diputación o entidad equivalente 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 disposición²⁰, 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, la Ley 27/2013 no solo endurece el régimen inicialmente previsto por la LOEP respecto de los planes económico-financieros municipales, sino que asocia a las diputaciones atribuyéndoles 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 Ley Orgánica 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 artículo 116 bis LRBRL– propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado”. Y, según parece, es precisamente esta función supramunicipal la que se lleva ahora al listado de *competencias propias* provinciales de la LRBRL: “El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el art. 116 bis” [artículo 36.1 e)].

20. Consecuencias beneficiosas para los concretos municipios “integrados o coordinados”, pero negativas para los restantes. Como motivó el Grupo Parlamentario Socialista en su enmienda núm. 455, que propugnaba la supresión de la disposición: “el incentivo previsto en caso de gestión integrada o coordinada de servicios supone un decremento de la financiación del resto de entes locales” (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 311*).

Pero volviendo de nuevo al análisis general del segundo apartado del artículo 116 bis LRBRL, 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 resulta de más que dudosa constitucionalidad, 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 artículo 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 los cuales se corregirá el exceso de déficit, de endeudamiento o de gasto, el artículo 116 bis.2 LRBRL 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 la regulación de las 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 este, 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 gasto²¹. Y, como hemos visto, a este respecto la *decisión política* incorporada a la Ley 27/2013 es radicalmente distinta a la existente en el artículo 21 LOEP: si en este –en lógica correspondencia

con el necesario respeto a las autonomías territoriales constitucionalmente protegidas– se opta por dejar un apreciable margen de maniobra política, el nuevo artículo 116 bis LRBRL aferra la mano de la correspondiente entidad local para guiarla por las concretas vías a seguir en la confección del plan (supresión de competencias impropias, incremento de ingresos, racionalización organizativa, etc.). Resulta incuestionable que, en lo relativo al aludido *contenido esencial* de los planes, la LOEP ha devenido *letra muerta* para los Gobiernos locales, toda vez que su obligado punto de referencia se habrá trasladado a la Ley de Bases del Régimen Local. Para decirlo sin circunloquios: respecto de los Gobiernos locales, la Ley 27/2013 supone materialmente la reforma del artículo 21.2 LOEP.

Ocurre, sin embargo, que, entre otros objetivos, con la reforma del artículo 135 CE el constituyente constituido ha querido establecer una amplia reserva de ley orgánica en materia de disciplina fiscal²²; y, sobre todo, lo que sucede es que las Cortes Generales han querido extender la consideración de ley orgánica a la *totalidad* de la Ley Orgánica 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 artículo 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.

21. Ya en el originario marco normativo regulador de la estabilidad presupuestaria los planes económico-financieros se erigen en la verdadera clave de bóveda del sistema, al configurarse como el instrumento donde deben reflejarse las políticas de gastos e ingresos a las que se comprometen las Administraciones incumplidoras a fin de corregir los desequilibrios detectados (baste citar GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario, “Los presupuestos generales del Estado ante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria” y “Las Comunidades Autónomas y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”, en *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2004, págs. 96-97 y 110-113). Incidir en el contenido de tales planes equivale, ciertamente, a tocar el *núcleo duro* del entero sistema de disciplina fiscal.

22. Sobre la reforma puede consultarse MEDINA GUERRERO, Manuel, “La reforma del artículo 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012.

2.4.2. 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 artículo 23.4 LOEP, corresponde a las comunidades autónomas 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 (artículo 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 la Ley 27/2013, 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, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros” (apartado tercero del artículo 116 bis LRRL).

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 comunidades autónomas competentes en materia de tutela financiera, la reformada LRRL 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 artículo 149.1.18 CE, le permite orillar o alterar el régimen competencial de las comunidades autónomas 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 esfera²³, 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 imprejuizado 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.

3. Las relaciones intermunicipales: el tratamiento de las mancomunidades

Esta era otra de las cuestiones cuyo tratamiento por el Anteproyecto planteaba serias dudas sobre su adecuación al bloque de la constitucionalidad, dado el fuerte grado de “interiorización” autonómica que tienen las entidades locales no necesarias, según constante jurisprudencia constitucional [STC 214/1989, FFJJ 3 y 4; y más recientemente SSTC 103/2013, FJ 5 A), y 143/2013, FJ 4]. A la vista de esta asentada línea jurisprudencial, parecía más que probable la inconstitucionalidad de algunas medidas previstas en el Anteproyecto, tales como la prohibición de crear mancomunidades a aquellos municipios de menos de 20 000 habitantes que perdieran competencias en el marco del artículo 26.3 (artículo 44.6), o la disolución obligatoria de aquellas mancomunidades cuya prestación de servicios se desvelase inadecuada tras la evaluación de los mismos (disposición adicional undécima, primer apartado). Y así vendría a confirmarlo el Dictamen del Consejo de Estado: sencillamente, “la regulación de los requisitos relativos a la creación y extinción de estas entidades –y aun la correspondiente a la atribución de competencias– escapa al ámbito en que debe desenvolverse la legislación básica del Estado”²⁴.

El texto legislativo definitivamente aprobado, consecuentemente, ha renunciado a mantener dichas medidas, resultando por ende escasamente innovador en este ámbito. Si exceptuamos, claro está, la ya conocida capacidad que tienen las diputaciones de proponer que

23. Sobre el alcance de la competencia autonómica de tutela financiera de los entes locales, véase MEDINA GUERRERO, Manuel, “Comentario al artículo 192”, en CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 28-30.

24. Véase el punto “b.1) El régimen aplicable a las mancomunidades y a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio”.

determinados servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes pasen a ser gestionados a través de mancomunidades (artículo 26.2).

4. Las relaciones entre municipios y comunidades autónomas respecto de las denominadas competencias impropias

En comparación con los diferentes borradores del Anteproyecto, la Ley 27/2013 ha entrañado 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 jurídicamente²⁵, pero 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 artículo 7.4 LRBRL del Anteproyecto era dable ejercitarlas cuando concurrían 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 el texto definitivamente aprobado los supuestos se subsumen en dos categorías:

- 1.^a) “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.^a) “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 ya vigente artículo 7.4 LRBRL y sus precedentes del Anteproyecto. En todos los casos, la posibilidad de asumir competencias distintas a las propias o a las atribuidas por delegación se circunscribe 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”)²⁶.

Más relevancia parece tener otra modificación experimentada por el definitivo artículo 7.4 LRBRL respecto de los anteriores borradores de Anteproyecto; modificación que afecta de plano a la configuración de las relaciones intergubernamentales en este ámbito, y más concretamente al papel que corresponde a las comunidades autónomas 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 Comunidad Autónoma”²⁷. 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 financieramente²⁸ y, por tanto, esté en condiciones de atender las demandas de los vecinos en punto a la prestación del servicio²⁹.

25. Véanse sobre todo ALMEIDA CERREDA, Marcos, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local/AEPDA, Madrid, 2013, págs. 72-73; GALÁN GALÁN, Alfredo, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012; VELASCO CABALLERO, Francisco, “Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, IDL/UAM, Madrid, 2012.

26. La mejora de nuevo es imputable al Dictamen del Consejo de Estado, que había advertido que dicho término era “vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse”.

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

28. Si en los borradores de Anteproyecto se atribuía al interventor de la entidad local el informe previo “sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”, en la Ley 27/2013, 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”.

29. La disposición adicional novena de la Ley 27/2013 fija el 31 de diciembre de 2014 como la fecha tope en la que deben adaptarse a la misma los convenios ya suscritos con el Estado o las Comunidades Autónomas que prevean la financiación de estas “competencias impropias”. De no procederse a su acomodación en dicho plazo, tales convenios quedarán automáticamente sin efecto (apartado primero).

Pues bien, en la nueva redacción que da la Ley 27/2013 al artículo 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 el que se señale la inexistencia de duplicidades”).

5. La incidencia de la Ley 27/2013 en las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas

Especialmente cuestionable desde el punto de vista jurídico resulta el nuevo artículo 57 bis LRBRL (*Garantía 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 comunidades autónomas. 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 comunidades autónomas, 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 correspondan por aplicación de su sistema de financiación”.

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 comunidades autónomas está sujeta a reserva de ley orgánica (artículo 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 comunidades autónomas, 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).

Para terminar con este orden de cuestiones –y, de hecho, con estas páginas–, debemos notar que en términos muy semejantes al artículo 57 bis se pronunciaba asimismo el Proyecto en el supuesto de que las comunidades autónomas no asumieran, una vez transcurrido el plazo dado para ello, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias, o no asumieran la prestación de los servicios sociales: los recursos que precisasen los municipios para seguir con su prestación pretendían garantizarse por el Estado recurriendo a la retención de los ingresos que correspondiesen a las comunidades autónomas en virtud del sistema de financiación (apartado quinto de las disposiciones transitorias primera y segunda, respectivamente). Sin embargo, las modificaciones que han experimentado tales disposiciones a lo largo de la tramitación parlamentaria parecen disipar algunas de las dudas de inconstitucionalidad que las mismas plantean. En el texto definitivamente aprobado, la asunción de la titularidad de dichas competencias se producirá de acuerdo con “las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales” (apartado primero de las referidas disposiciones transitorias); y, sobre todo, se puntualiza expresamente que la retención de las transferencias que correspondan a las comunidades autónomas “por aplicación de su sistema de financiación” se realizará “teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora” (apartado quinto). La reforma de la LOFCA parece, pues, vislumbrarse como la condición previa inexcusable para proceder a la retención de los recursos autonómicos. ■