

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LA NUEVA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Excelentísimo Señor Presidente, Ilustrísimos señoras y señores académicos, señoras y señores. Buenas tardes.

En el devenir de la vida se producen a veces acontecimientos imprevistos que suponen no solo una agradable sorpresa, sino además un hermoso regalo, como ha sido el ser llamada para unirme a las tareas de la Academia. Por ello, quiero en primer lugar, transmitir mi más profundo agradecimiento a los miembros de la misma y en especial a quienes me han propuesto.

He de reconocer que mi relación con el Derecho, al que he consagrado gran parte de mi vida, no me permite ni mucho menos considerarme una experta en la materia, sino una mera encargada de su aplicación práctica en el ámbito municipal. Soy pues, una permanente aprendiz de teorías tan bien desarrolladas y expuestas por muchos de aquellos a los que ahora tengo el honor de dirigirme; los estudios doctrinales y la jurisprudencia, sirven de referencia para resolver las cuestiones que día a día se plantean en el ámbito local y por ello no puedo por menos que manifestar mi expreso agradecimiento, en esta ocasión que ahora se me brinda, a esas mentes curiosas y estudiosas que exponen con claridad las cuestiones que en numerosas situaciones nos acucian apuntando soluciones indispensables para el buen funcionamiento de la Administración Local. La práctica administrativa nos muestra problemas tan diversos, complejos y diferentes cada día que hace de la profesión que

desempeño una labor apasionante; sin embargo sin la colaboración de los estudiosos e investigadores se encontraría completamente huérfana.

Me ha correspondido el honor de ocupar la plaza de **Don Luis Arce Monzón**, persona por otra parte insustituible. Ocupar su lugar me hace reflexionar sobre su persona, admirada por todos, por su intachable condición profesional, extremadamente competente, que fue paradigma de fedatarios públicos, ejemplo reconocido de los Secretarios de Administración Local del que todos los que ejercemos la misma profesión de fedatarios y asesores locales debemos aprender, por su rectitud y su integridad moral. Leyó su discurso en esta Real Academia Asturiana de Jurisprudencia el 27 de octubre de 1978, sobre la Constitución Española cuando ya se vislumbraba su futura aprobación.

Quienes le conocieron y tuvieron la suerte y el honor de coincidir con él le recuerdan con emocionado afecto y evocan su entrega continua y entusiasta, la sencillez de su trato así como la autoridad moral que irradiaba.

De modo, que este sillón que Don Luis Arce Monzón ocupó, representa los valores humanos que lo caracterizaron y que se encuentran en la base de toda actividad entregada y leal; y como sin duda algo de su espíritu y de su excepcional humanidad permanece aquí entre nosotros, les agradezco este privilegio.

Como dije soy una mera aplicadora del Derecho y lo propio de mi oficio no es hilvanar discursos donde queden expresadas con acierto y en el adecuado tono ideas y consideraciones relativas a grandes cuestiones jurídicas, sino la elaboración de breves informes jurídicos en lenguaje sencillo y para resolver los problemas que cada día se plantean en la

Administración Local a la que como funcionaria tengo el honor de pertenecer desde hace casi treinta años. Por ello, he querido realizar una serie de reflexiones sobre una materia tan importante desde el punto de vista práctico y al mismo tiempo tan discutida actualmente como son los servicios públicos municipales.

En el ámbito local, decir municipio es decir, servicios públicos; no hay ninguna otra Administración Pública que esté tan identificada con la actividad prestacional, hasta el punto de que el municipio es la personificación del servicio público, el cual es percibido como una emanación natural de aquél. El origen de esta identificación quizá esté en que el municipio es el ámbito o espacio inmediato y natural de la convivencia social cuya organización política ha de atender a la satisfacción pública de las necesidades que tal convivencia requiere, en cuanto sean indispensables para la vida humana y social, y esta vocación de servicio ha acompañado al municipio desde su origen.

En cualquier caso, cuando la Administración aún era ajena a la prestación de los actuales servicios públicos, el municipio ya venía realizando actividades que, posteriormente, cuando fue alumbrado el concepto de servicio público, fueron consideradas concreciones del mismo.

Esta vinculación de hecho entre servicios públicos y municipio fue tomada en cuenta por el legislador en la época de la codificación de las normas sobre régimen local, a partir del último tercio del siglo XIX, época que coincide además, con la rápida expansión del concepto, y por ello quedó sancionada en los textos articulados y regulada de forma detallada. En dicha normativa se consagraba la imposición a los municipios de un

determinado elenco de servicios, y se resaltaba la importancia de los mismos. De modo que toda la legislación sobre régimen local a partir del Estatuto Municipal de 1924 hasta llegar a nuestros días, es decir, hasta la vigente Ley de Bases de Régimen Local, ha tenido muy presente el relevante papel que significa para los entes locales, la prestación de los servicios públicos y la ha regulado en consonancia.

Desde el punto de vista de la gestión, la recuperación del sistema democrático en la vida municipal, tras la promulgación de la Constitución de 1978 y la celebración de las primeras elecciones municipales después de la misma, en 1979, vino a poner de relieve el protagonismo que desempeña el poder municipal en la prestación de los servicios y la importancia que los vecinos electores otorgan a su correcta prestación a la hora de depositar su voto en los comicios locales. Los nuevos concejales surgidos en la democracia se afanaron pues en establecer, desarrollar y ampliar servicios públicos, lo cual tuvo como consecuencia notables mejoras sociales.

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 a la vista de esta realidad reforzó el carácter positivo que en la práctica presentaba la gestión de los servicios públicos y consolidó la atribución a los municipios no solo de una serie de servicios mínimos, que debían prestar con carácter obligatorio en función de la población, sino también enumeró una lista en la práctica indefinida e indeterminada de competencias sobre los servicios que voluntariamente quisieran prestar siempre y cuando fueran en beneficio de sus habitantes; posibilitando además que pudieran prestar servicios de

carácter complementario con los de otras Administraciones Públicas y que se recogían en el ahora derogado artículo 28 de la Ley 7/85.

Esta situación de habilitación legal para prestar servicios se incrementó con otro vector de gran importancia y de origen propiamente local derivado del flujo y el volumen de ingresos procedentes del desarrollo urbanístico e inmobiliario. Con cargo a esos flujos se construyeron nuevas infraestructuras para la prestación de servicios que supusieron nuevos empleos, nuevos usuarios y nuevos gastos.

La Administración al haber asumido este enorme abanico de servicios cuyo soporte en la actual coyuntura económica no resulta sostenible entiende que debe reconsiderar la actual situación, y será este aspecto el que va a condicionar radicalmente el nuevo planteamiento jurídico de los servicios en el ámbito municipal, y en torno a él gira la reforma que recientemente se ha realizado en la legislación local.

Efectivamente, el incremento que han experimentado determinados servicios relativos a bienestar social, educación, cultura y empleo fundamentalmente, cuya asunción ha supuesto el correlativo incremento de unos abundantes medios personales y materiales, dependen hoy de una frágil financiación afectada a transferencias corrientes en forma de subvenciones estatales y autonómicas cuya caída pone en cuestión su viabilidad, ya que por un lado, las transferencias provenientes de otras Administraciones Públicas no solo parece difícil que vayan a recuperarse sino que al contrario van a seguir menguando; y por otro, la caída de los ingresos propios, la imposibilidad de concertar

préstamos y la presión de los acreedores impone la necesidad de determinar y ajustar el ámbito prestacional al presente contexto económico que no parece coyuntural, sino que amenaza con consolidarse en el del futuro a medio y largo plazo.

El objetivo de las reformas legislativas y concretamente en lo referido al ámbito local era, partiendo de un diagnóstico claro y de la búsqueda de criterios de eficiencia y de eficacia, hacer más con menos y abandonar políticas y actividades que no fueran indispensables; incidiendo en lo verdaderamente necesario y optimizando las alternativas de gestión de los servicios existentes. Sin embargo, ello plantea numerosos problemas, no sólo desde el punto de vista práctico, ya que cuando se restringe la prestación de servicios ello suele repercutir en el Estado de bienestar generándose como respuesta un rechazo ciudadano, sino también en la articulación de las medidas que se habrían de adoptar y que ha originado una revisión del sistema competencial en el ámbito de la actividad prestacional.

En efecto, el análisis de los servicios públicos está íntimamente relacionado con el de las competencias ya que la prestación de un servicio por parte del ente local ha de venir legitimado por una atribución competencial. Así se señala expresamente en el artículo 85.1 de LBRL cuando dice que son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias. Esta prestación de servicios podrá llevarse a cabo bien directamente por la entidad local o de forma indirecta a través de un gestor privado, tal como establece la legislación de carácter contractual al exigir que el primer elemento fundamental para

la contratación de un servicio sea la atribución competencial de la materia. (Artículo 275 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del sector Público).

La cuestión competencial es uno de los ejes centrales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de Administración Local de 27 de diciembre de 2013. Es pacífico en la doctrina española que el reconocimiento y el adecuado respeto de la autonomía local exige, por una parte, la presencia de las entidades locales en el entramado administrativo de nuestro país y, por otra parte, la atribución de un haz de competencias propias, directamente vinculadas a los intereses de la colectividad que sirve de base a cada entidad local y de los medios económicos suficientes para desarrollar adecuadamente esas competencias.

A su vez, hay que tener en cuenta que la regulación del régimen local es en sí misma una materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como consecuencia de la posición que ocupan las entidades locales en la organización territorial española, esa competencia no se atribuye de manera exclusiva a ninguna de las dos instancias superiores de aquélla, sino que es compartida. El legislador estatal se encarga de establecer las bases del régimen local, al amparo de lo dispuesto en el ordinal 18^a del art. 149.1 de la Constitución (“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”), mientras que a las Comunidades Autónomas

les queda el desarrollo de esas bases dentro del ámbito competencial que la propia Constitución les reconoce.

Se plantea así la cuestión de la relación entre la legislación básica de régimen local y la legislación sectorial. Pues bien, la primera diseña las líneas generales del sistema de competencias de los entes locales, mientras que es la segunda la que realmente concreta dichas competencias. La prevalencia de la legislación sectorial resulta inevitable. Con todo, esta prevalencia no es absoluta, por dos motivos:

En primer lugar, porque los principios y normas básicas de régimen local podrán reclamar una superioridad sobre el resto de la legislación ordinaria sectorial en la medida en que reflejen el contenido que el Tribunal Constitucional ha atribuido al principio de autonomía local. En segundo lugar, la LBRL vincula al legislador autonómico debido a su carácter básico y así lo entiende el mismo Tribunal Constitucional en la Sentencia número 159/2001 que señala que el cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de Régimen Local. Una manifestación significativa de ello es la de que el legislador al que corresponda concretar **las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL :**

"En el sistema arbitrado por el art. 2.1 LBRL ... 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 esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido" (STC número 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3). Por ello, únicamente teniendo en cuenta esta doble función y este doble contenido de la LBRL alcanza su pleno sentido pues se trata de una ley que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, "tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico" (STC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ 2), integrándose sin dificultad, en aquella parte que sea concreción de principios constitucionales, dentro del llamado "bloque de la constitucionalidad" (art. 28.1 LOTC), según dijimos, entre otras, en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, y 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12."

Sobre esta línea jurisprudencial parece asentarse la nueva LRSAL y también se hace eco de ella de forma explícita el Consejo de Estado en su **Dictamen** evacuado al anteproyecto de la Ley (referencia 567/2013, de 26 de junio,) al decir que la LBRL **es una norma básica que, como tal, vincula a las Comunidades Autónomas y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto a la materia de que se trate. Si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que se ha realizado con la LRSAL serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso deban ajustar su esquema competencial de atribución de**

competencias a los Municipios, a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal.

En efecto, la LRSL enuncia en la nueva redacción que da al apartado **segundo** del mismo art. 25 que modifica, una lista de **materias** que la norma considera de interés de la comunidad vecinal y que reduce con respecto a la regulación anterior y en las que, en consecuencia, la legislación estatal y autonómica sectorial tendrá que atribuir competencias a los municipios según se señala en el **apartado tercero del** mismo artículo 25 .

La nueva LRSL quiere poner punto y final a los servicios que prestan los municipios y que no vengán **expresamente atribuidos a los mismos** porque su titularidad corresponde bien al Estado o a la Comunidad Autónoma y que han recibido la denominación de “servicios impropios”, aunque expresamente la Ley no la utiliza por indicación del Consejo de Estado en el Dictamen evacuado al anteproyecto de la Ley referencia 567/2013, de 26 de junio.

Los servicios impropios municipales plantean varios problemas, como señala el profesor Alfredo Galán Galán. **En primer lugar** su delimitación conceptual, pues parecen referirse con carácter amplio a aquellos servicios complementarios, sustitutivos o duplicados. Su definición se obtiene más por su sentido negativo de englobar todos aquellos que **no** son de la competencia local y que por tanto el ente local no tiene obligación de prestar por imperativo legal. **En segundo lugar**, al servicio impropio le falta la cobertura jurídica de la actuación realizada por el ente local al amparo de una pretendida competencia impropia, es

decir, se encuentra con la dificultad de determinar el título jurídico que le habilita. **Y en tercer lugar** los servicios impropios plantean el problema de la cobertura financiera de dicha actividad. Como es lógico si el ordenamiento jurídico no ha conferido expresamente al ente local la competencia para realizar ese servicio tampoco habrá previsto su forma de financiación.

Lo cierto es que este último problema de financiación es el que ha generado una mayor preocupación en la práctica. La existencia de servicios impropios es una realidad denunciada desde hace mucho tiempo, pero como la principal preocupación que origina este fenómeno es la relativa a su cobertura financiera, la situación económica ha provocado que adquiera un mayor protagonismo. En épocas de bonanza el problema suele pasar más desapercibido o cuanto menos se mantiene en un perfil bajo. En cambio adquiere una gran trascendencia en circunstancias en las que los entes locales ven drásticamente reducidos sus recursos, de manera que no disponen de los medios económicos necesarios para hacer frente a unos servicios que los vecinos están acostumbrados a recibir y a los que no quieren renunciar. Además, esto se agudiza porque la Administración de la que venían esos recursos y que era la titular del servicio deja de transferirlos. Dado que en muchas ocasiones esa financiación deriva de un convenio o de una convocatoria de subvenciones **que en modo alguno está garantizada** será el municipio quien dejado solo ante la prestación de un servicio cuyo coste ya no puede cubrir, deberá asumir el precio político de su eliminación.

En definitiva, la LRSAL parte de una idea básica el Municipio no debe prestar más que los servicios que resulten de competencia local por venir atribuidos por la legislación sectorial autonómica o estatal que deberán ajustarse a las materias del artículo 25.2, esto es las que la ley denomina : **competencia propias**.

Ello no obstante, la Ley permite a la **Administración titular** del servicio Estado o Comunidad Autónoma delegar el mismo en el municipio. Ahora bien, esta delegación habrá forzosamente de ir acompañada de la correspondiente cobertura financiera por parte de la Administración delegante. Esta exigencia de financiación de los servicios que se delegan por parte de la Administración titular que además ha de ir acompañada de las correspondientes garantías de pago es una importante novedad de la Ley. **Pero, ¿qué sucederá en el caso de que esta Administración titular no disponga de medios económicos?, ¿se dejaría de prestar el servicio?**

Ello va depender de que el Municipio disponga de esos medios, es decir, la LRSAL no resulta tan radical como pudiera parecer a primera vista. A como excepción los servicios sociales, y algunas cuestiones concretas en materia de salud y educación. La Ley permite al Municipio prestar servicios de los que no es titular o que no le hayan sido delegados, siempre que se cumplan unos requisitos ineludibles: la obtención de sendos informes **favorables** (que serán **preceptivos y vinculantes**) **uno**, en el que se señale, la inexistencia de duplicidades en la prestación de dicho servicio emitido por parte de la **Administración titular** del mismo o lo que es lo mismo la declaración de que no va a prestarlo; y **otro** en el que conste la demostración de la sostenibilidad económica del nuevo

servicio por parte de la Administración Local y que cuyo juicio y emisión corresponde emitir a la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

Constatamos así que la LRSAL no cierra la posibilidad de que el Municipio que cumpla los requisitos establecidos en la misma pueda prestar servicios **cuya titularidad no les corresponde.**

Se trata en este caso de la habilitación legal de prestación de servicios por sustitución **de quien tiene por ley la obligación de prestarlos y no lo hace.** Esta habilitación se caracteriza porque en principio se prestará un servicio en el que el titular de la competencia para prestarlo: Estado o Comunidad Autónoma se inhibe, y en el que el Municipio, cuyo título jurídico serán ahora los informes emitidos, actúa de forma totalmente voluntaria y temporal ya que puede dejar de prestarlo cuando lo estime oportuno.

Expuesta la situación legal, lo cierto es que los **Municipios** se encontraron el 31 de diciembre de 2013, fecha de entrada en vigor de la Ley, con que había habido una devolución de la titularidad de determinados servicios que venían prestando a los ciudadanos y que ahora debían prestar las Comunidades Autónomas (ya que son estas quienes tienen la mayoría de las competencias en el ámbito sectorial) y que en consecuencia conforme a lo dispuesto en la LRSAL no podrían seguir haciéndolo, salvo que hubiera o una delegación en los términos legamente establecidos o que realizase los trámites de obtención de los informes a que hacía referencia la Ley.

Esto, lógicamente planteó una gran incertidumbre, en el ámbito municipal de ahí que muchas Comunidades Autónomas conscientes de la problemática suscitada, decidieron desarrollar normativamente la aplicación de LRSAL; algunas mediante instrucciones y circulares y otras mediante normas con rango de ley, así la primera en legislar al respecto ha sido la **Comunidad Autónoma de Castilla León** que ha dictado un Decreto-Ley 1/2014 de 27 de marzo de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Posteriormente la **Comunidad Autónoma de Andalucía** mediante Decreto-Ley 7/2014 de 20 de mayo, la **Comunidad Autónoma de Galicia** en virtud de Ley 5/ 2014 de 27 de mayo, la Comunidad Autónoma de **la Rioja** por Ley de 3 de julio de 2014, la Comunidad Autónoma **de Cataluña** por Decreto-Ley de 17 de junio de 2014, la Comunidad Autónoma de la Región de **Murcia** por Decreto-Ley de 27 de junio, la Comunidad de **Madrid por Ley de 25 de julio** de 2014 y la Comunidad Autónoma del **Principado de Asturias mediante Decreto de 10 de julio de 2014.**

En todas ellas se determina que los municipios seguirán prestando los servicios existentes de acuerdo a las competencias atribuidas por la legislación sectorial dictada por la Comunidad Autónoma y las establecidas como competencias propias de los municipios en sus respectivos Estatutos de Autonomía, y ello independientemente de que se encuentren o no dentro de la relación de materias que se establecen en el nuevo artículo 25.2 como propias de los Municipios.

Sin embargo, no parece que esta sea la correcta aplicación de la LRSAL, sobre todo si tenemos en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado, en sus dictámenes (referencia 567/2013, de 26 de junio, y 33/2014, de 22 de mayo) que entiende que **es** el legislador estatal a través de la LBRL quien define aquellas materias sobre las que el Municipio tiene competencias para el ejercicio de actividades y la prestación de servicios; y que **sólo** sobre esas materias podrá el Estado y la Comunidad Autónoma dictar legislación sectorial no pudiendo atribuir competencias propias a los Municipios ni mediante normas con rango de ley ni a través de sus Estatutos de autonomía, debiendo incluso proceder a su modificación de la legislación vigente y de los mencionados Estatutos para adaptarlos a la nueva LRSAL.

Ante estas dos posturas será el Tribunal Constitucional quien haya de resolver la cuestión a la vista de los nueve recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Comunidades Autónomas (Asamblea de Extremadura. Consejos de Gobierno de Andalucía, Principado de Asturias, Cataluña, Canarias, Parlamentos de Navarra, Cataluña, Andalucía y por más de cincuenta diputados de Grupos Parlamentarios (BOE 31 de mayo de 2014) .

La normativa dictada por las Comunidades Autónomas y anteriormente citada es un reconocimiento del *status quo* que existía hasta el 31 de diciembre de 2013 y la consagración de su continuidad en materia de servicios. De prosperar la postura mantenida en la normativa aprobada por las respectivas Comunidades Autónomas, la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local llevada a cabo por la LRSAL quedará

totalmente desvirtuada y no habrá conseguido su objetivo que era restringir el ámbito municipal de competencias en materia de actividades y servicios públicos y que sean asumidos por quien realmente es su titular legal.

Otra de las finalidades de la LRSAL es la prestación en todo caso y con carácter prioritario de los servicios que considera mínimos y obligatorios por parte del Municipio en función de la población del mismo.

Entiende el legislador que es fundamental garantizar la prestación de una serie de servicios de calidad que todo ciudadano debe recibir cualquiera que sea el lugar en el que habite del territorio español y que no pueden destinarse medios económicos a otras finalidades si previamente no han sido debidamente atendidos estos servicios, que además deben lograrse con el menor coste posible siguiendo la economía de escalas.

Para cumplir esta finalidad la LRSAL confiere un importante protagonismo a las Diputaciones Provinciales que pasan de ser, entidades locales sobre las que se había planteado incluso su desaparición, a asumir un haz de competencias mucho más amplio en materia de servicios públicos.

La Provincia ha atravesado una notable situación de crisis. **En primer lugar**, se enfrenta al igual que los demás entes locales a la crisis económica pues también tiene sus recursos mermados; muchas de ellas incluso han llegado a aprobar un plan económico financiero y en **segundo lugar**, siempre ha arrastrado una creciente crisis de legitimidad, derivada

por una parte, de la elección de forma indirecta de los miembros que integran la Diputación, sistema de elección que merma aparentemente su carácter democrático en la medida en que su gestión no está sujeta al control directo de los ciudadanos (a excepción de las Diputaciones Forales del País Vasco) y, por otra, por la indefinición de sus funciones que la ha convertido en ente cuya utilidad no es nítidamente percibida por la sociedad.

Por ello, no es de extrañar que a lo largo del tiempo haya habido propuestas de proceder a su supresión. Sin embargo, esta opción fue considerada demasiado compleja desde el punto de vista jurídico-político, porque implicaba una modificación del texto constitucional, y el legislador estatal ha optado a través de la LRSAL por reforzar su legitimidad institucional dotándola de un importante conjunto de funciones.

Nada impide que el legislador estatal pueda atribuir competencias a la Provincia, (que deberán asumir allí donde corresponda los Cabildos, Consejos Insulares y Comunidades Autónomas Uniprovinciales) para hacer así efectiva la garantía institucional de la autonomía provincial y que esa atribución no solo pueda comprender la previsión de competencias propias como son las tradicionales de asistencia y cooperación de los Municipios, sino también identificar determinados ámbitos materiales en los que algunos servicios públicos puedan ser en razón de su escala de gestión administrados por la Diputación.

Pero la novedad más importante es la introducida en el artículo 26 relativa a los servicios obligatorios ya que se les encomienda una

importantísima labor de coordinación de estos servicios en los Municipios con población **inferior** a 20.000 habitantes.

Se establece la coordinación como la piedra angular en la prestación de los servicios de carácter obligatorio. El Tribunal Constitucional en Sentencia 27/1987 señala que la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias sometidas a la misma, antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada. De este modo quedaría garantizada la autonomía del Municipio rechazándose cualquier imposición o tutela.

Los servicios mínimos podrán prestarse bien de forma directa por la propia Diputación o entidad equivalente o bien a través de fórmulas de gestión compartida con los Municipios como pueden ser el consorcio, las mancomunidades u otras. Se trata por tanto de una opción abierta e indicativa que debe estudiarse en cada caso y para cada servicio, aunque respecto a esta última cuestión la Ley no aclara si puede utilizarse una fórmula de carácter general para todos los servicios a los que se refiere, así como tampoco el número mínimo o máximo de municipios que puedan estar integrados, pudiendo ser todos los de la provincia de menos de 20.000 habitantes.

El procedimiento para la búsqueda de la fórmula de coordinación adecuada corresponde a la Diputación y ha de fundamentarse en criterios económicos de manera que el servicio se preste con el menor coste posible. Esto requerirá en consecuencia que con carácter previo, por parte de la Diputación se efectúen los correspondientes cálculos para conocer el

“coste efectivo” del servicio. Igualmente se obliga a la totalidad de los municipios ha efectuar anualmente el “coste efectivo” de los servicios que prestan, atribuyendo al Ministerio de Hacienda la facultad de fijar los criterios de cálculo mediante orden ministerial (que actualmente se encuentra en proyecto).

Solamente podrá prestar el Municipio menor de 20.000 habitantes estos servicios obligatorios en el caso de que justifique que puede asumir la prestación ante la Diputación con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la misma. Pero al prohibir la LRSAL que los Municipios de menos de 20.000 habitantes puedan prestar los servicios obligatorios por un coste superior al fijado por la Diputación parece dar a entender aunque la Ley no lo dice que podría ésta llegar a imponer su prestación, encontrándonos entonces con un importante vaciamiento de competencias propias que atentaría a la autonomía municipal.

Planteada esta cuestión, entre otras, en el conflicto en defensa **de la autonomía municipal por numerosos municipios**, el Consejo de Estado en su dictamen 338/2014, de 22 de mayo entiende que existen fundamentos jurídicos suficientes para **sustentar la presentación del conflicto** dado que la expresión “conformidad de los Municipios afectados” empleada por el artículo 26.2 unido al impacto que el “coste efectivo del servicio” (regulado en el artículo 116 ter de la LBRL) como **único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales** o entidades equivalente, **puede tener consecuencias sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios.** (Hay que tener en cuenta que el 96% de los Municipios españoles tienen menos de 20.000 habitantes, lo

que supone un total de 7.717 de los 8.116 existentes, según datos referidos a 1 de enero de 2013, y según resulta del Real Decreto 1016/2013 de 20 de diciembre, por el que se declaran las cifras oficiales de población resultante del padrón municipal).

Consideramos, que hubiera bastado con aplicar la fórmula establecida con carácter general en el artículo 36 1 h) de la propia Ley y que ello sería más respetuoso con la autonomía local al señalar que corresponde a la Diputación o entidad equivalente el **seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios ofreciendo a los mismos su colaboración cuando esos costes sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella.**

En última instancia quien aprueba la fórmula elegida es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Pero, ¿qué sucede en el caso de que el Ministerio no esté conforme con la fórmula propuesta por la Diputación?. La LRSAL tampoco resuelve esta cuestión. Entendemos que en ese caso de forma justificada el Ministerio la rechazará con devolución para que se busque otra distinta o bien si se estima por parte de la Diputación o entidad equivalente, que es la correcta y que cuenta con la conformidad de los Municipios, dicho rechazo del Ministerio podría ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

Todas las referencias hechas en relación a las Diputaciones hasta el momento, en el caso de Asturias que es una Comunidad Autónoma uniprovincial se entienden referidas a ésta por lo que las competencias que LRSAL asigna a la Diputaciones deberá comenzar a ejercerlas el Principado de Asturias. Pues bien, si para las Diputaciones la LRSAL ha supuesto un gran reconocimiento y la atribución de un papel fundamental

en nuestro Ordenamiento Jurídico, en contra del criterio sostenido por algunas de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que abogaban por su supresión y absorber de esta manera sus competencias, sin embargo esta modificación respecto a las uniprovinciales es de mucha mayor trascendencia ya que puede verse por un lado, como algo positivo al haber aumentado notablemente su campo de actuación ya que las competencias que hasta ahora tenían respecto a los municipios se incrementan con todas las que se asignan a las Diputaciones pero, por otra parte, supondrá una carga económica ya que deberán llevar a cabo toda la encomienda que en la nueva Ley se atribuye a las mismas. **Hasta la fecha únicamente la Comunidad Autónoma uniprovincial de Madrid ha desarrollado la aplicación del artículo 26 relativo a los servicios obligatorios a través de la Ley de 25 de julio de 2014.**

En el momento actual puede ser que no tenga sentido que continúen prestando servicios obligatorios los municipios muy pequeños de forma individualizada, en Europa esto ya es una realidad y se está aplicando desde hace años. Ahora bien, hay que tener en cuenta que los Municipios de menos de 20.000 habitantes son muy numerosos como ya apuntamos (Así nuestra Comunidad Autónoma habría de encargarse de coordinar los servicios de carácter obligatorio de 71 municipios; en Asturias solo siete tienen más de 20.000 habitantes: Gijón, Oviedo, Avilés, Siero, Langreo, Mieres y Castrillón) si la coordinación no se hace de forma racional puede suponer la creación de nuevos entes como mancomunidades, consorcios u otras fórmulas asociativas lo que requiere un previo análisis que en un principio se considera bastante complejo y que podría originar un fin contrario al pretendido por la norma cuyo objetivo según se recoge en su Exposición de Motivos es racionalizar la

estructura organizativa de la Administración Local suprimiendo entes dependientes y actuar de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Las consecuencias de estos cambios son también cualitativos pues si se opta por la gestión indirecta, no es lo mismo que se centralice la contratación de ciertos servicios a que lo hagan los ayuntamientos individualmente. El tamaño y origen de las empresas que van a concursar para la prestación de los servicios no son las mismas en un caso u otro. Es evidente que de elegirse las formas indirectas el sistema de prestación será privado y propiciara creación y concurrencia de empresas especializadas en materia de gestión de servicios públicos. Además, ante este planteamiento resulta difícil que los municipios puedan demostrar un coste inferior que legitime la continuidad en la prestación del servicio por los mismos.

En definitiva y como conclusión, en los meses que la LRSAL lleva en vigor su aplicación está resultando muy difícil en lo relativo a la materia de servicios y no puede decirse que haya introducido mejoras efectivas en la gestión y en la vida diaria de la Administración Local, sino que al contrario ha creado importantes problemas prácticos con la consiguiente merma de atención a los ciudadanos en general y a los vecinos más desfavorecidos en particular.

Quiero agradecerles la atención que me han prestado y de forma muy especial a las señoras y señores académicos. El honor que me han hecho difícilmente encuentra su expresión en las palabras. Les ofrezco

para lo que pueda servir, lo único que puedo ofrecerles: mi pasión por el Derecho.

Muchas gracias.