



DERECHO  
LOCAL

# EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS MÍNIMOS LOCALES.

LOS SERVICIOS MÍNIMOS LOCALES A LA LUZ DE LA  
LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE  
RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA  
ADMINISTRACIÓN LOCAL.

TRABAJO DE FIN DE GRADO DE GESTIÓN  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN: UNIVERSIDAD DE ALMERÍA  
CURSO ACADÉMICO: 2010-2014  
CONVOCATORIA: JUNIO

AUTOR: Lorena González Asensio

TUTOR: Lorenzo Mellado Ruiz

## Tabla de contenido

<b>1. OBJETIVOS DEL TRABAJO</b> .....	3
<b>2. INTRODUCCIÓN</b> .....	4
2.1. El principio de autonomía local y su modulación a través de la normativa de estabilidad presupuestaria.....	4
2.2. Líneas fundamentales de la última reforma local .....	6
<b>3. CONCEPTO, NATURALEZA Y ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS BÁSICOS MUNICIPALES.</b> .....	9
3.1. CONCEPTO .....	9
3.2. DIFERENCIACION DE CONCEPTOS AFINES .....	11
3.2.1. La nueva clasificación de las competencias locales tras la lrsal.....	11
3.2.2. Competencias municipales y servicios mínimos obligatorios.....	14
3.2.3. Competencias municipales y actividades reservadas .....	15
3.3. NATURALEZA: LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS COMO DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS CIUDADANOS. ....	16
3.4. ELEMENTOS.....	17
3.4.1. Elemento subjetivo .....	17
3.4.2. Elemento objetivo .....	17
3.4.2. Elemento finalista.....	18
<b>4. MARCO JURÍDICO ACTUAL TRAS LA LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL</b> .....	19
4.1. OBJETIVOS DE LA REFORMA.....	19
4.2.- NUEVO CUADRO LEGAL DE SERVICIOS MÍNIMOS .....	22
4.3.- FORMULAS DE GESTIÓN: LAS NUEVAS FUNCIONES DE COORDINACION FUNCIONAL DE LOS SERVICIOS BÁSICOS POR PARTE DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES .....	31
4.3.1. Requisitos para la intervención cooperativa de las Diputaciones.....	36
4.3.2. Criterio central de ponderación del “coste efectivo” de los servicios y financiación de los mismos. ....	38
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	41
<b>6. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	44

## 1. OBJETIVOS DEL TRABAJO

Para comenzar la redacción de este Proyecto de Fin de Grado, es necesario establecer y aclarar desde primera hora cuáles van a ser los objetivos a conseguir. La base de este trabajo es la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Dentro de los principios de racionalización y equilibrio presupuestario impuestos por la nueva Ley, la ordenación de las competencias municipales, y en concreto la satisfacción de los servicios básicos y mínimos de los ciudadanos, ocupa un papel destacado, tanto desde la perspectiva del análisis de su nueva configuración básica como desde la óptica de la proyección en su prestación del conjunto de entidades integrantes del sector público local.

En primer lugar, hay que determinar y analizar qué son los servicios públicos y por supuesto, qué son los servicios mínimos locales, cuál es su naturaleza, y cuáles sus elementos, etc. y contextualizaremos los mismos dentro del principio constitucional de autonomía local y el conocido Estado del bienestar. Bajo esta base conceptual se dará paso al verdadero desarrollo del tema, el análisis del nuevo régimen de los mencionados servicios con la reforma que constituye la LRSAL, para esclarecer qué cambios se han introducido a través de ella y como afectan realmente, en la práctica, estos cambios al régimen de las Administraciones locales, así como las nuevas relaciones interadministrativas de coordinación para asegurar, en términos de sostenibilidad, su prestación con eficacia.

También serán objetivos a analizar las relaciones de los servicios mínimos locales con el resto de actividades (servicios, competencias, materias, etc.) propias de los entes locales, extraer al menos los puntos fundamentales del problema de las relaciones competenciales entre el Estado y las CC. AA. en cuanto a la regulación del régimen local, y, en concreto, de los servicios mínimos municipales y verificar el ajustamiento del nuevo régimen de los mismos a los grandes principios inspiradores de la reforma, tal y como se extraen de los diversos elementos y aspectos que la LRSAL ha introducido en la LRBRL.

Se pretende, finalmente, extraer una serie de conclusiones jurídicas sobre la viabilidad del nuevo modelo de prestación competencial local.

A nivel personal, los objetivos planteados en la realización de este proyecto son los siguientes:

- Aplicar los conocimientos adquiridos durante el Grado a la investigación y análisis de una cuestión específica, conocimientos tanto de contenido o sustantivos como metodológicos o de investigación.
- Enmarcar el estudio de un tema específico dentro de las competencias genéricas del Grado de GAP, de tal forma que se pueda proyectar un verdadero aprovechamiento “práctico” de alguna de las instituciones transversales estudiadas en su aplicación al estudio de una temática específica, central en el entendimiento del papel de los entes administrativos locales dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

## **2. INTRODUCCIÓN**

### **2.1. El principio de autonomía local y su modulación a través de la normativa de estabilidad presupuestaria.**

La Constitución Española reconoce en su artículo 140, la autonomía local como un principio fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, pero este reconocimiento resulta claramente vago y genérico, limitándose a unas breves y escasas pautas organizativas, sin hacer referencia en ninguno de sus preceptos dedicados a la Administración local a unas competencias mínimas como ocurre en el caso de las Comunidades Autónomas, por ejemplo. Será pues, el legislador el encargado del desarrollo de dichas pautas y competencias, que den contenido a este principio estructural básico de nuestra Constitución. Además la autonomía local se encuentra situada a un nivel inferior a la autonomía de las CCAA, como han venido indicando algunas sentencias del Tribunal Constitucional, que la calificaban de poder limitado. Algún ejemplo de las sentencias que se mencionan es, por ejemplo, la STC 4/1981.

La autonomía local tiene una vertiente formal, pero también una vertiente sustantiva, de la cual se desprende que esta autonomía debe ser entendida como un “derecho de la

comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en tales asuntos y materias” (STC 32/1981), por lo que “sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos” (STC 170/1989).

Respecto al sentido formal, la Constitución Española no establece la reserva de ley para la autonomía municipal expresamente, pero la garantía constitucional de este principio estructural conlleva ya el reconocimiento de esa reserva. De cualquier modo, es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LRBRL) en su artículo 7.2 la que recoge esa reserva, estableciendo que “las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley”.

En nuestra Constitución, la organización territorial del poder se reparte en primera instancia, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por tanto, la configuración de las competencias municipales, se realizará a través de la legislación estatal y autonómica correspondiente en cada caso.

La LRBRL es una ley básica estatal, que surge para responder a esa garantía constitucional que nos ocupa en este momento, y dotarla de contenido preciso. Los objetivos fundamentales de esta ley eran dos, la determinación de los intereses respectivos a cada poder territorial en cada materia, para evitar contradicciones entre ellos; y el enriquecimiento del diseño básico de las entidades locales como una de las piezas de la entera organización territorial del Estado, y así mismo aparece reflejado en el propio texto legislativo. En este punto es necesario destacar, la dificultad de diferenciar claramente los intereses de cada poder territorial respecto a las diferentes materias, pues es muy raro el caso en el que una materia atañe solo al interés local y aún lo son más aquellas que no contienen ningún tipo de interés local. Todo esto además en un sistema en el que los diferentes poderes forman parte de un todo que se organiza en torno a la intención de adaptar las competencias que cada uno posea a los intereses de cada parte. En base a esto, la LRBRL establece los principios y las directrices sobre los que debe llevarse a cabo en la práctica el ejercicio de las competencias de las Administraciones Locales.

De esta manera, la opción escogida para dar contenido material a la autonomía municipal, es remitir al legislador sectorial, tanto en el caso del Estado como en el de las Comunidades Autónomas, para que establezca las competencias locales, en cada una de las materias que les corresponden, respectivamente.

Con la reforma del artículo 135 de la Constitución española, se consagra la estabilidad presupuestaria como uno de los principales principios rectores que debe regir la actividad pública. Este hecho, junto con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, hacen necesaria una reforma en algunos aspectos del régimen de la actuación de las Administraciones públicas, con la finalidad de conseguir una adaptación óptima de la actividad pública a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia; y alcanzar así un control económico y financiero más efectivo. Como bien señala la LRBRL en el propio texto “En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo (...)”. Es en este punto cuando surge la LRSAL.

## **2.2. Líneas fundamentales de la última reforma local**

La LRBRL, establecía un modelo competencial que ha llevado a multitud de situaciones en las que las competencias se solapaban entre las Administraciones Públicas y existían duplicidades en la prestación de servicios públicos, creando confusión sobre qué Administración era realmente responsables de cada una de esas competencias o de la prestación de esos servicios; y en otras ocasiones en las que los entes locales se adjudicaban competencias para las que no detentaban la habilitación legal necesaria, o sin ni siquiera contar con el apoyo financiero suficiente, lo que ha conducido en muchos casos al endeudamiento de muchas de estas Corporaciones.

Esto puede explicarse, porque por un lado, encontramos la ortodoxia impuesta por la Ley y por otro, podemos decir que gran parte de estas duplicidades y lagunas en la prestación de servicios no han sido siempre consecuencia de una normativa confusa o ineficiente, sino resultado de la actitud de los Ayuntamientos, aún sin título competencial suficiente, han prestado servicios o competencias impropias, creándose, además del endeudamiento del que hablábamos, duplicidades y desigualdades entre territorios. Lo que proviene de un entendimiento errado por parte de

las propias Administraciones, estatales y autonómicas, del concepto de competencias, que no son poderes disponibles o interpretables, sino que son herramientas al servicio objetivo del interés general.

Hemos de tener en cuenta, que el sistema de competencias sobre el que se erige el modelo de actividad de las Administraciones Públicas es muy complejo, dada su ambigüedad y laxitud, puesto que la mayoría de las materias competenciales están compartidas, con lo que es difícil, si no hay voluntad cooperativa, regular adecuadamente una materia si su regulación está repartida y no hay coordinación para su correcta ordenación.

Para erradicar estos errores que cometía la ley de 1985, la actuación de la nueva reforma consiste básicamente en la elaboración de un listado de “competencias” específicas, en el intento de ofrecer una diferenciación más determinante entre las que pertenecen al Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Ahora bien, se pone en duda si lo que la nueva legislación regula, en su artículo 25, son realmente competencias o materias/ámbitos de actuación y de esta manera seguirá siendo la legislación sectorial, estatal o autonómica, la que atribuya competencias a entes locales, con lo que se cuestiona que gracias a esta nueva ley se haya acabado con los problemas que traen las duplicidades, las denominadas competencias impropias o la falta de financiación local para la prestación de los servicios mínimos. En caso de no llegar esa ley sectorial, se deberían interpretar cuáles son las posibles competencias que pueden deducirse de las materias que el art. 25 LRSAL recoge.

Entre estas últimas, existen competencias propias, que los municipios deberán ejercer en todo caso. Además establece una reserva de ley formal para la determinación de estas competencias y una serie de garantías para el ejercicio de las mismas.

En definitiva, los objetivos principales de esta reforma son cuatro: a) Clarificar las competencias locales, para evitar las situaciones, ya mencionadas, de convergencia de competencias entre varias Administraciones, de manera que resulta más sencillo hallar a quién pertenece la responsabilidad de una actuación en un caso determinado y eludir el gasto y la confusión que supone la duplicidad en la prestación de los servicios públicos, este primer objetivo responde al llamado principio de “una Administración una competencia”, b) Racionalizar la estructura organizativa de las Administraciones

locales, buscando aquella adaptación a los nuevos preceptos del artículo 135 de la CE de estabilidad y sostenibilidad financiera, y a los nuevos conceptos que guían en nuestros días la gestión privada, y también cada vez más la gestión pública, y que no son otros que los principios de eficiencia y eficiencia, c) Garantizar un control financiero y presupuestario más preciso; y, d) Favorecer la iniciativa económica privada.

Las líneas de actuación que se siguen para la consecución de estos cuatro objetivos son las siguientes:

En primer lugar para clarificar las competencias municipales, esta ley lleva a cabo varias medidas fundamentales, las dos más importantes son la elaboración de un listado preciso de competencias/materias que no dé lugar a la convergencia de las mismas, y la atribución a las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes de la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones instrumentales y participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios.

Existe también una medida muy importante para la reestructuración de la planta local es la introducción de incentivos para la fusión voluntaria de municipios.

En cuanto al control de la actividad prestacional de los entes locales, se establece una medida probablemente de las más llamativas y vinculantes de esta reforma, la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales y su correspondiente remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida consiste en la obligación de “evaluar” el coste real de los servicios, directo e indirecto, para comprobar básicamente su sostenibilidad y eficiencia.

En tercer lugar, para conseguir un control económico-presupuestario más estricto, se da protagonismo a la función interventora en las Entidades Locales. Será el Gobierno el que fije las normas sobre métodos de aplicación de los procedimientos de control en las Corporaciones Locales. Con estas normas y la ayuda de la Intervención General de la

Administración del Estado, se hace posible el establecimiento de técnicas homogéneas de control presupuestario y financiero.

Por último, el favorecimiento de la actividad privada responde a impedir actuaciones administrativas desmedidas, para lo que se imponen para ciertos casos en los que se considera justificada, la necesidad de obtener una autorización administrativa para comenzar una actividad económica. También se eliminan monopolios que las entidades locales han estado explotando durante años por costumbre y que en la actualidad suponen actividades económicas muy fuertes en el mercado.

### **3. CONCEPTO, NATURALEZA Y ELEMENTOS DE LOS SERVICIOS BÁSICOS MUNICIPALES.**

#### **3.1. CONCEPTO**

La noción de servicio público, surgió en Francia para referirse a la actividad de la Administración Pública. A continuación señalaremos algunas de las definiciones tradicionales. Hauriou define el servicio público como “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública”, Bielsa, por su parte, los define como, “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de la policía”, y, Corail se refiere a ellos como “una empresa creada por las autoridades públicas y dotada de medios exorbitantes al derecho común, en vista de dar satisfacción a una necesidad de interés general”.<sup>1</sup>

De estas tres nociones podemos extraer tres elementos clave, el primero de ellos es que el servicio debe ser prestado exclusivamente por una administración pública, ya sea realizada directamente por la misma o con un régimen de gestión indirecto. El segundo de esos elementos, es la necesidad de que exista una continuidad y actividad de la prestación, manteniendo así los intereses de los ciudadanos por encima de los posibles intereses de los prestadores. Por último, el tercer elemento, es la consecución de un

---

<sup>1</sup> Gordillo, Agustín. [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo11.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf)

mismo objetivo, la satisfacción de las necesidades colectivas o si lo preferimos, interés general, sin que existan en ningún momento interés de lucro en la prestación. Nos topamos ahora, con otro de los conceptos fundamentales en esta área de trabajo, el interés general, ¿Qué es el interés general?, ¿Qué fundamenta la consideración de una necesidad como interés general? El interés general es el conjunto de necesidades públicas o colectivas, y es cada gobierno el que marca lo que se va a considerar como interés general y lo que no, por lo que estamos ante un término demasiado ambiguo, depende de la ideología y la visión de cada gobierno.

Pues bien, existe un cuarto elemento clave para la definición de servicio público, se trata de un criterio técnico que se refiere al proceso administrativo, concretamente a las fases de las que se compone, que no son otras que planificación, coordinación, dirección, control y evaluación.

Después de este pequeño análisis, podemos definir los servicios públicos como aquellas actividades, cuya competencia y responsabilidad pertenece a la Administración Pública, bien sean prestadas por entes públicos (que pueden ser personas jurídicas de derecho privado o entes descentralizados); bien por entes privados o bien por particulares bajo la autorización, control, vigilancia, y fiscalización del Estado, es decir, de forma directa o indirecta; y que, además, son prestados de forma continua y activa, con la finalidad de de satisfacer ciertas necesidades colectivas. Garrido Falla define los servicios públicos como “actividades de prestación que satisfacen necesidades colectivas y cuya titularidad es asumida por el Estado”<sup>2</sup>.

Una vez que conocemos qué son los servicios públicos, hablaremos de los servicios mínimos locales. El Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de junio de 1924, recoge en su artículo 66, la siguiente definición de servicios municipales: “cuantos tiendan a satisfacer la necesidad del vecindario, relativos a la circulación dentro del término municipal, higiene, seguridad, abastos, interés social, beneficencia, enseñanza, comodidad, y ornato de población y demás índole comunal...”. Posteriormente, la LRBRL su artículo 85.1, recoge esta definición de una forma mucho más general y ambigua, sin hacer mención a ningún sector o servicio en concreto, simplemente establece que los servicios públicos locales son aquellos que “tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de los entes locales”.

---

<sup>2</sup> Bermejo, José. Manual de Derecho Administrativo. Parte especial. 2013

Es claro que los servicios mínimos locales, y los servicios locales en general, al ser servicios públicos constan de los mismos elementos. Ahora bien, la diferencia de los servicios mínimos u obligatorios locales, es que son servicios que las entidades municipales deben prestar para asegurar las necesidades básicas de los vecinos. Hay que hacer especial hincapié en la expresión, “deben prestar”. Este tipo de servicios constituyen una obligación para el ente prestador, una competencia municipal y un derecho de los ciudadanos. Abordaremos este punto más tarde.

## **3.2. DIFERENCIACION DE CONCEPTOS AFINES**

### **3.2.1. LA NUEVA CLASIFICACION DE LAS COMPETENCIAS LOCALES TRAS LA LRSAL**

Vamos a comenzar este apartado, comentando los diferentes tipos de competencias con los que cuentan las Administraciones. La clasificación de las competencias locales, es la siguiente:

- **Competencias propias:** Las competencias propias de los municipios son aquellas que las leyes, sean sectoriales, estatales o autonómicas, o generales, atribuyen directamente a estas entidades locales. En el caso de la LRBRL o de la LRSAL, la controversia consiste en que sus artículos no hacen referencia a competencias concretas, sino a ámbitos amplios de actuación o materias, si se quiere, por lo que deberíamos entender que son competencias propias las que dicten la legislación sectorial o material correspondiente (por ejemplo, en materia de agua, carreteras, urbanismo, etc.). También hay quien entiende que las propias materias ya enunciadas en el artículo 25 encierran en sí ámbitos competencias específicos que habilitan a los municipios para su actuación. Ambas perspectivas son correctas. Debiendo ser respetado su derecho a intervenir en las mismas en la medida en que afecten a sus intereses, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Cuando la competencia es compartida, será el Estado el que dicte la regulación básica, y las CCAA quienes desarrollen esa ley básica. Las leyes básicas

sectoriales son las que deben dictar las competencias que los municipios deban llevar a cabo, dentro de las materias que regulen. Y finalmente, el Tribunal Constitucional quien determine si esas competencias que se le atribuyen a las entidades locales son necesarias o no para garantizar su autonomía.

- **Competencias delegadas:** La delegación de competencias constituye una reordenación de sistema de atribuciones, por un lado para la Administración que traspa la competencia, y por otro lado para la Administración que recibe la competencia. Esta práctica es siempre opcional, se habla de “acuerdo de delegación”, será una decisión de cada ordenamiento. Tanto el Estado, como las CCAA pueden delegar competencias a las entidades locales en aquellas materias que afecten a sus intereses propios, siempre y cuando exista una razón como la mejora de la eficacia de la gestión o de una mejora en la participación de los ciudadanos.
  
- **Actividades complementarias**<sup>3</sup>: El artículo 28 LRBL establecía que, “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.” Por lo que se habilitaba a los Ayuntamientos, a realizar actividades fuera de las propias con el fundamento del título jurídico que este artículo suponía para su ejercicio, podríamos decir entonces, que dado que existía tal título jurídico, este tipo de actividades no se encontraban fuera de las propias como muchos afirmaban, aunque no se encuadraran dentro de los artículos 25 o 26 de la Ley. La LRBL habilitaba a los ayuntamiento para ejercer este tipo de actividades complementarias en los casos que por ejemplo la cobertura que otra administración estaba ofreciendo a los ciudadanos fuese insuficiente, por lo que se entiende que añadía calidad a un servicio que ya presta otra entidad, pero no duplicándolo.

---

<sup>3</sup> Según el art. 7 LRBL los municipios pueden ejercer cualquier tipo de competencia o actividad al margen de las que estén reconocidas como propias y aquellas que presten en régimen de delegación.

En cambio, la LRSAL, ha eliminado el citado artículo 28 LRBRL, pero los municipios podrán, cumpliendo los requisitos del artículo 7.4 LRSAL<sup>4</sup>, incluso ampliar los servicios que ofrecen, fuera de los reconocidos como propios o derivados de competencias delegadas. Los requisitos que se han mencionado son dos: no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, con las consecuencias negativas que puede tener para ella las cargas de mantenimiento del servicio, ya que serán en todo caso, financiados con los propios recursos de la corporación local; y, el segundo, no incurrir en supuesto de ejecución simultánea<sup>5</sup>.

- **Competencias distintas de las propias o competencias impropias:** Se habla de competencias impropias o distintas de las propias, confundiendo este concepto con el concepto de actividades complementarias. Esto sucede, por parte del entendimiento erróneo, de que no existía título competencias para el desarrollo de las actividades competenciales, pero acabamos de ver que la propia redacción del artículo 28 LRBRL constituía ese título habilitante para los municipios.

Pero como sabemos, el artículo 28 LRBRL, está derogado por la nueva reforma. La ley no contempla las denominadas competencias impropias, sino que se trata de un concepto residual y negativo, que se deduce del artículo 7.4 LRSAL, y que solo podrán prestarse excepcionalmente cuando se cumplan las condiciones que este precepto impone, que son no poner 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 no incurrir en “un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con

---

<sup>4</sup> Art. 7.4 LRSAL: “Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”

<sup>5</sup> Ejecución simultánea: se entiende por ejecución simultánea la confluencia de dos o más administraciones públicas diferentes sobre una misma acción pública, actividad o servicio, que se proyecta además sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas. Jiménez Asensio, Rafael. “Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. Diario del derecho municipal 17/03/2014

otra Administración Pública.” Además, el mismo artículo establece que para la prestación de este tipo de servicios “serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.”

### **3.2.2. COMPETENCIAS MUNICIPALES Y SERVICIOS MINIMOS OBLIGATORIOS**

Los Municipios tienen capacidad para desarrollar y llevar a cabo las actividades o servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad permite a los municipios ejercer su iniciativa en cualquier actividad que no esté contemplada entre sus competencias cuando esta materia no sea competencia de otra Administración y siempre que no se ponga en peligro la capacidad financiera del ente para la realización del resto de actividades que tienen obligación de atender.

Es muy importante diferenciar entre competencias y servicios mínimos obligatorios. Aunque todos los servicios mínimos obligatorios son competencias municipales, no todas las competencias municipales son servicios mínimos obligatorios. Es decir, estos últimos forman parte de los primeros, pero no son la misma cosa. La diferencia principal entre unos y otros, es que los servicios públicos no suponen ejercicio de la autoridad, es por eso por lo que pueden ser desarrollados de manera indirecta, mientras que el resto de competencias no.

“El servicio público es una institución jurídica que requiere unas notas que lo identifican y diferencian del cualquier otra actividad administrativa. Los servicios públicos suponen una garantía de los vecinos al reconocimiento desde el plano normativo de un mínimo de igualdad en las condiciones de vida vecinal.<sup>6</sup>”

La diferencia fundamental entre los servicios mínimos obligatorios y el resto de competencias, es precisamente el carácter obligatorio de los primeros, es decir, la obligación que comportan para los municipios de prestarlos en todo caso. Mientras que

---

<sup>6</sup> Rivero, José Luis. Manual de Derecho Local, pag.210, cap. V “Las competencias municipales”.

el resto de competencias, en general, son ámbitos o materias de posible prestación por los municipios.

### **3.2.3. COMPETENCIAS MUNICIPALES Y ACTIVIDADES RESERVADAS**

El artículo 86 LRBRL, modificado por la nueva LRSAL en su artículo 23, establece que *“Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias.(...)”*. Yendo más allá, en el apartado segundo del mismo artículo, se realiza también una pequeña enumeración de las materias sobre las que se puede hacer efectiva la reserva de actividad por parte de los Ayuntamientos.

Por lo tanto, encontramos en la ley, además de una serie de competencias atribuidas, entre las que enmarcamos los servicios mínimos locales, una serie de actividades económicas. Son necesarios dos apuntes muy importantes. El primero de ellos es, que no solo se atribuye a los Ayuntamientos capacidad para ejercer actividades que intervengan en la economía, sino que tienen la posibilidad de reservar las actividades que el propio artículo, ya mencionado, enumera, sin cerrar la puerta a las posibles leyes sectoriales que se dicten en este sentido. El segundo apunte, es más bien una aclaración, hay que tener en cuenta que, las actividades reservadas, van a ser siempre de carácter económico, mientras que en los servicios mínimos locales, podemos encuadrar actividades económicas y actividades no económicas.

Ahora bien, existen requisitos para que puedan llevarse a cabo este tipo de prestaciones, pues como decíamos anteriormente, la libertad que algunas entidades locales se han tomado prestando ciertos servicios, en muchas ocasiones para ganar apoyo político, desatendiendo por ello los servicios obligatorios, ha llevado a muchas de esas corporaciones al endeudamiento, y a la oferta de servicios a una situación de duplicidades e ineficiencias. Es esto mismo, lo que se pretende evitar con la reforma del régimen local, y como consecuencia se han impuesto los requisitos que vamos a tratar a continuación.

Los requisitos inherentes a la intervención económica de los entes locales, son principalmente controles de ajuste de esta iniciativa pública a los principios de

estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reflejado a lo largo de toda la LRSAL, que fundamente este trabajo. Este tipo de medida son quizás las más significativas en cuantos a las modificaciones introducidas en el régimen de las Administraciones Públicas. Para el desarrollo de estas actividades se requiere un expediente que justifique la conveniencia de la actividad y que asegure la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal. Dicho informe debe contener un análisis de mercado, que se refiera a la oferta y la demanda, la rentabilidad y a los efectos que tendrá esta intervención por parte del ente local respecto al resto de empresas.

### **3.3. NATURALEZA: LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS COMO DERECHOS SUBJETIVOS DE LOS CIUDADANOS.**

En la configuración de los servicios locales se dan tres relaciones: En primer lugar, la regulación de la actividad por parte de la Administración Pública. En segundo lugar, la vinculación entre la Administración que detenta la competencia del servicio y la posible entidad que se haga cargo de la gestión del mismo. Y en tercer lugar, entre el usuario y entidad gestora, pudiendo ser esta la propia Administración Pública o no.

Por lo tanto, y como se ha comentado con anterioridad, los servicios mínimos locales tienen una triple perspectiva; suponen una obligación para el ente prestador, una competencia para el ente municipal y un derecho de los ciudadanos.

Existen dos vías para la determinación de los servicios mínimos. Por un lado, la propia Constitución establece con los derechos fundamentales algunos de los servicios mínimos. Pero por otro lado, son las condiciones, la capacidad financiera y el desarrollo de un país lo que determina cuales son los servicios mínimos de este determinado territorio.

El derecho de los ciudadanos respecto a dichos servicios, consiste en la posibilidad que se le brinda a los vecinos a exigir a la Administración Local el desarrollo de alguno de ellos y a su correlativa inclusión en los presupuestos. Este derecho de los vecinos a exigir la prestación y el establecimiento de los servicios públicos, en el caso de que constituya una obligación del municipio, fue reconocida en la LRBRL.

### **3.4. ELEMENTOS**

#### **3.4.1. ELEMENTO SUBJETIVO**

Como el propio nombre nos indica, la clave del elemento subjetivo son los sujetos que intervienen en los servicios, y las relaciones entre ellos. Ya hemos hecho referencia a la triple relación que se da en la prestación de servicios públicos, ahora la que nos interesa es la relación entre la Administración o entidad prestadora y el receptor del servicio, es decir, el ciudadano.

Por lo tanto, el primer sujeto de esta relación es la Administración, que ha de estar legitimada y tener las competencias necesarias para la prestación del servicio. El segundo sujeto, es el ciudadano o ciudadanos que reciben los servicios, que se prestan fundamentalmente para satisfacer sus necesidades. Y por último, dado que los servicios pueden gestionarse de forma indirecta, es posible que en esta relación Administración prestadora – ciudadano receptor, medie un tercero, un colaborador, que gestione el servicio.

#### **3.4.2. ELEMENTO OBJETIVO**

El elemento objetivo de este tipo de prestaciones, hace referencia al servicio en sí mismo. El artículo 26 LRSAL, enumera los servicios que deben ser prestados, de la siguiente manera:

*“1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

*a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.*

*b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.*

*c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención*

*inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.*

*d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.*

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

*a) Recogida y tratamiento de residuos.*

*b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*

*c) Limpieza viaria.*

*d) Acceso a los núcleos de población.*

*e) Pavimentación de vías urbanas.*

*f) Alumbrado público. (...).”*

También forma parte del elemento objetivo de los servicios mínimos locales, el derecho que tienen los vecinos a exigir la prestación de los mismos ante en el ente local correspondiente, que da contenido a la relación que existe entre los sujetos que intervienen (elemento subjetivo); y la correlativa obligación del mismo ente a la prestación del servicio y a su inclusión en los presupuestos. Pero debe tenerse en cuenta un matiz muy importante, amparándose en este derecho los ciudadanos no pueden exigir la prestación de cualquier servicio que se entienda conveniente para la sociedad, sino que se les habilita para exigir cualquiera de los servicios que se encuentre tasado en la ley.

### **3.4.2. ELEMENTO FINALISTA**

El elemento finalista, hace referencia a la finalidad que se persiguen las corporaciones locales con la prestación de los servicios, que no es otra que ejercer una competencia lo más racional y eficazmente posible para satisfacer los derechos subjetivos de los

vecinos a la prestación, y asegurarles la cobertura de las necesidades básicas determinadas por el interés general que les procuren una digna calidad de vida.

La finalidad es por lo tanto, atender a las necesidades básicas de los ciudadanos en cada momento. Para que la cobertura de estas necesidades sea eficiente, se necesita conocer los intereses generales de la comunidad determinada y modificar los servicios a la par que las necesidades varíen, de otra manera la satisfacción de estas últimas no será positiva. Es por este motivo, por lo que se da el derecho de los ciudadanos para exigir la prestación de los servicios ante la Administración correspondiente. Como vemos, todos los elementos se interrelacionan.

Pero no basta para alcanzar esta finalidad, con ofrecer los servicios correspondientes, sino que es vital, que esos servicios se presten bajo un estándar de calidad, de acuerdo a los principios de eficiencia, regularidad y desde el equilibrio económico y sostenibilidad financiera.

La primera nota indispensable es la regularidad en la prestación de los servicios, es esencial asegurar su mantenimiento, debido a su condición de necesarios para la comunidad. Un servicio público no puede ser suspendido, reducido o modificado sin la autorización de la administración competente. Esta continuidad debe ser prevista incluso en supuestos de huelga.

La segunda nota esencial, es la evolución de los servicios cuando se producen evoluciones en el interés general de la comunidad. Esta evolución, incorporación de innovaciones, ampliación de la cantidad de servicios, sea la modificación que sea, la que cada caso requiera, constituye una obligación, teniendo en cuenta, como siempre, el equilibrio financiero.

#### **4. MARCO JURÍDICO ACTUAL TRAS LA LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL**

##### **4.1. OBJETIVOS DE LA REFORMA**

Los objetivos de la reforma del régimen de las Administraciones locales según su preámbulo son fundamentalmente cuatro: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades entre las competencias de las Administraciones para hacer real el principio de “una Administración una competencia”; racionalizar la estructura organizativa de las Administraciones locales, para ajustarla a los principios de eficiencia, estabilidad económica y sostenibilidad financiera; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y, favorecer la iniciativa económica privada para evitar que la Administración lleve a cabo intervenciones desproporcionadas.

Para saber cómo esta nueva ley pretende alcanzar estos cuatro objetivos, vamos a analizar brevemente las medidas que se encuadran dentro de cada uno de ellos.

- **Clarificar las competencias municipales:** este primer objetivo parece ser bastante claro, se trata de intentar definir claramente qué competencias debe desarrollar concretamente la Administración local, para que no existan así los solapamientos que se achacan a la falta de claridad de la anterior regulación. Para ello las medidas que se toman son:
  - a) Enumeración de las materias en las que los municipios tendrán competencia para actuar.
  - b) Reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales.
  
- **Racionalización organizativa de la estructura organizativa:** En este caso, se trata de organizar la estructura de la Administración local, de una manera de más efectiva, para lo que se prepararán planes económico-financieros de las Corporaciones locales, además de las medidas que ya establece la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
  - a) Se refuerza el papel de de las Diputaciones Provinciales, que asumirán los servicios que competen a los municipios en los casos en los que estos últimos presenten ineficiencias para prestarlos por sí mismos.
  - b) Revisión de las entidades instrumentales del sector público local, racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal de la Administración municipal.
  - c) Se prohíbe en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel.

- **Riguroso control económico-presupuestario:** Se hace más importante ahora la figura de la Intervención de las Entidades Locales. Las medidas que se adoptan para ello son:
  - a) Se prevé la obligación para las Administraciones locales de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan, y su correspondiente remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
  - b) La fijación de un procedimiento generalizado para todas las Administraciones, de manera que se pueda aplicar técnicas homogéneas en todas ellas.
  - c) Reforzar la independencia de la Intervención General del Estado, a través de sus funcionarios cuyo régimen dependerá del Estado.
  
- **Favorecer la iniciativa económica privada:** consiste en evitar intervenciones desmesuradas por parte de las Administraciones locales, para lo que:
  - a) Se limitan las autorizaciones para el ejercicio de una actividad económica, solo para aquellos casos en los que se considere debidamente justificada la necesidad de dicha actividad.
  - b) Este objetivo afecta también a los monopolios municipales que recaigan sobre sectores importante del mercado y que los municipios han venido reservando para sí, que quedarán eliminados.

Las primeras propuestas para la reforma de la Administración Local, fueron muy criticadas. Por ello, en la Ley final, las ideas que inicialmente eran más duras, como la desaparición masiva de entidades locales menores o las entidades colaborativas de tamaño superior al municipio e inferior a la provincia, la fusión forzosa de los municipios más pequeños con problemas de gestión de sus servicios o la habilitación de las Diputaciones provinciales para asumir la gestión de los servicios competencia de municipios que presentan ineficiencias para gestionarlos ellos mismos. Las respuestas que finalmente se han dado respecto a este tipo de medidas, han sido más voluntarias que coactivas. Lo que en los primeros bocetos se imponía, en algunos de los casos ha terminado siendo más bien recomendaciones, principios que tener en cuenta.

Algunos autores, opinan que la LRSAL refleja una perspectiva “poco ambiciosa” de la autonomía local, porque transmite desconfianza hacia los ayuntamientos, debido a la limitación que sufren, en cuanto a competencias y organización. También es criticado,

que al parecer esta reforma tiende a la centralización del control del régimen local, que está ahora “mucho más predeterminado por el Estado <sup>7</sup>”.

#### 4.2.- NUEVO CUADRO LEGAL DE SERVICIOS MÍNIMOS

Para comenzar el análisis del nuevo régimen legal se los servicios mínimos, es decir, las novedades que ha introducido la LRSAL respecto a estas competencias obligatorias de los municipios, es fundamental recurrir desde el primer momento a la actual regulación legal. En un principio vamos a estudiar las diferencias que presentan el artículo 26 LRBRL, que recogía los servicios mínimos que los municipios deben ofrecer en todo caso, y la nueva redacción de este mismo artículo que recoge la nueva LRSAL. Para que esta comparación sea vas visual, está plasmada en el siguiente cuadro comparativo, que comentaremos a continuación.

<b>LEY 7/1985, REGULADORA DEL BASES DEL RÉGIMEN LOCAL</b>	<b>LEY 27/2013, DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL</b>
<p><b>Artículo 26.</b></p> <p><b>1.</b> Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p><b>a)</b> En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas <b>y control de alimentos y bebidas.</b></p>	<p><b>Artículo 26.</b></p> <p><b>1.</b> Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p><b>a)</b> En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.</p> <p><b>b)</b> En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:</p>

<sup>7</sup> Boix Palop, Andrés. “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales”. Diario del derecho municipal. 10/01/2014.

<p>b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, <b>mercado</b> y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.</p> <p><b>2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.</b></p> <p><b>3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de</b></p>	<p>parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.</p> <p>c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, <b>evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social</b>, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.</p> <p>d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente <b>urbano</b>.</p> <p><b>2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:</b></p> <p>a) <b>Recogida y tratamiento de residuos.</b></p> <p>b) <b>Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.</b></p> <p>c) <b>Limpieza viaria.</b></p> <p>d) <b>Acceso a los núcleos de población.</b></p> <p>e) <b>Pavimentación de vías urbanas.</b></p> <p>f) <b>Alumbrado público.</b></p> <p><b>Para coordinar la citada prestación de</b></p>
---	---

<p>los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.</p> <p>4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o</p>
--	--

	<p><b>entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.</b></p> <p>3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos</p>
--	---

Como podemos observar, el apartado 1 del artículo, en algunos casos se eliminan algunos de los servicios, como por ejemplo, mercado en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, y en otros se añaden algunos, como la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, para los de población superior a 20.000 habitantes. Ahora bien, no quiere decir que los Municipios no puedan prestar los servicios que no se encuentran establecidos expresamente en la nueva redacción del artículo 26.1, sino que su prestación no será obligatoria para ellos, ni los ciudadanos de dichos municipios tendrán el derecho a exigirlos ante la administración local, con la misma fuerza que anteriormente. El elemento subjetivo de los servicios mínimos, sigue otorgando a los ciudadanos el derecho a exigir la prestación de servicios mínimos ante los Ayuntamientos, dado que como ya hemos recordado antes este derecho hacía posible exigir, no cualquier servicio, sino aquellos que la ley recoge expresamente. La consecuencia directa de esta modificación, no es otra que un cambio en las competencias obligatorias de las Administraciones Locales, y por lo tanto un cambio en los servicios que los ciudadanos van a poder exigir frente a ellas. Podría decirse que esta diferencia constituye una de las menos significativas.

En cuanto al apartado segundo, merece un detenimiento considerable ya que se trata del centro de la reforma que nos ocupa. En él se introduce el importante cambio respecto al papel de las Diputaciones, del ya hemos hablado y que seguiremos analizando. Con el régimen anterior, se establecía para los Municipios la posibilidad de solicitar a la Comunidad Autónoma correspondiente, que se haga cargo de la prestación de los

servicios cuando el municipio no pueda llevarlos a cabo. En cambio, ahora este apartado, se contemplan nuevas competencias para las Diputaciones Provinciales, y funciones complejas, como la de coordinación y seguimiento de la prestación de una serie de servicios tasados en el mismo apartado, para el caso de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Esta modificación refleja la importancia que adquieren las Diputaciones Provinciales con la LRSAL.

El artículo 26.2 LRSAL supone “la caída por triplicado, de la noción de coste estándar, de la fijación del mismo por el Gobierno a través de Real Decreto y de la posibilidad de asunción automática de la prestación de servicios públicos municipales por las Diputaciones provinciales sin la conformidad del propio municipio.<sup>8</sup>”

La función de coordinación por parte de las Diputaciones, siempre ha estado sujeta a ámbitos concretos, como sanidad o educación, pero es más difícil delimitar que facultades inherentes puede presentar respecto al ámbito de la prestación de los servicios locales obligatorios. Con la modificación del artículo, se hacen efectivos dos de los objetivos de la LRSAL proclama. Por un lado, el de racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local, pero que quedará condicionado sobre el papel que efectivamente cumpla el coste efectivo, y por otro lado, el de fomentar la iniciativa privada en la prestación de los servicios mínimos, que también quedará condicionado, en este caso condicionado a que el coste de prestación pública sean mayores que los de la prestación privada. “El peso que inclinará la balanza hacia las Diputaciones Provinciales y hacia los modelos de prestación integrada o compartida de servicios públicos municipales o su asunción por las Diputaciones, será el juego que se le dé a las atribuciones conferidas a estas instancias en los planes económico-financieros que deban aprobar los municipios.<sup>9</sup>”

La función de coordinación está vinculada al concepto de coste efectivo, y lleva consigo un proceso que persigue la elección de la forma de gestión de los servicios mínimos más óptima, para lograr un ahorro del gasto público sin desatender, por supuesto, la calidad de servicio. Aun así, el primer “obstáculo” para esta coordinación, lo constituye el

---

<sup>8</sup> Jiménez Asensio, Rafael. “La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Diario del derecho municipal 13/01/2014

<sup>9</sup> Jiménez Asensio, Rafael. “La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Diario del derecho municipal 13/01/2014

requisito de la conformidad de los municipios afectados, requisito que se introduce como salvaguardia de la autonomía municipal.

En los casos en los que sea conveniente, según el contenido de la ley, la participación de la Diputación Provincial en la gestión de los servicios a los que nos estamos refiriendo, será esta misma quien presente una propuesta al municipio, propuesta que para que sea acogida con mayor simpatía por el municipio, tenderá a contener las tres formulas de prestación; que serán, gestión directa por la Diputación, o gestión compartida a través de mancomunidades o consorcios. Va a ser entonces el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que decidirá qué forma de prestación ha de darse, atendiendo al informe preceptivo, y no vinculante, de la Comunidad Autónoma si es ésta quien ejerce la tutela financiera, de no serlo, no será necesario informe previo alguno para la decisión ministerial. Esta intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la autonomía local y en la potestad de autorganización de las Administraciones, puede tener presentar algún problema de coherencia con la Carta Europea de Autonomía Local e incluso con el propio principio constitucional.

En cuanto a la función de seguimiento, la disposición adicional quinta establece un plazo de un año desde la vigencia de la ley para que los Ayuntamientos elaboren una evaluación de la prestación de sus servicios mínimos, para comprobar el ajuste de los mismos al principio de sostenibilidad financiera y que se llevan a cabo mediante organización administrativa racionalizada y eficaz. Se deberá tener en cuenta también el informe de la Intervención elaborado según dicte la Administración General del Estado. Como es lógico, este análisis ha de realizarse con una cuera periodicidad. Un resultado negativo en dicha evaluación será motivo determinante para el traspaso de la competencia de prestación del servicio. El traspaso de la competencia de prestación del servicio, lleva consigo el traspaso de los medios materiales y personales, e incluirá un plan de reestructuración para adaptar la estructura administrativa derivada del servicio a la nueva situación.

Esta modificación del apartado segundo no supone únicamente la atribución de la competencia de coordinación y seguimientos de los servicios mínimos locales por parte de las Diputaciones, sino que además remite a un Real Decreto el establecimiento de nuevos estándares de calidad, que serán el fundamento para determinar qué recursos financieros van a asignarse a las entidades locales para su realización.

En el tercer apartado del artículo que nos ocupa, el 26 LRSAL, la nueva redacción elimina la última parte del precepto, que dice *“así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley”*. Lo que se pretendía con esta frase, era dar a entender que existen ciertas actividades dentro de la Administración Pública que no puede realizar cualquiera, sino que están reservadas a los empleados públicos, como aquellas que necesitan del ejercicio de la autoridad por ejemplo. Podría parecer que al eliminar esta parte del precepto esa reserva de actividades se anula también, pero no es así, el artículo 92 y siguientes, detalla las actividades que corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos.

Por último, se elimina el apartado cuarto del artículo de la LRBRL, que establecía que las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, en la garantía del desempeño de las funciones públicas y que las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente. En cuanto a la cooperación entre las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, ya queda regulada en el apartado segundo. Respecto a la relación de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, es evidente que con la supresión de este apartado, en el reforzamiento del papel de las Diputaciones se ha quitado mucha importancia al papel de las Comunidades.

El nuevo marco legal del régimen de los servicios mínimos de la mano de la LRSAL, supone la adaptación de esta prestación obligatoria por parte de las Administraciones locales, a los medios financieros de los que disponen estas corporaciones de acuerdo con el número de habitantes y las necesidades básicas de su población.

En cuanto a las formas gestión que los Ayuntamientos, o la entidad que se haga cargo del servicio, pueden elegir para la prestación de los mismos, también la LRSAL presenta una modificación.

El artículo 85 de la antigua LRBRL, ha sido redactado nuevamente por la LRSAL, y el resultado ha sido el siguiente:

*“1.Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.*

*2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*

*A) Gestión directa:*

*a) Gestión por la propia Entidad Local.*

*b) Organismo autónomo local.*

*c) Entidad pública empresarial local.*

*d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

*Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.”*

Como ya sabíamos, cuando un Ayuntamiento decide prestar el servicio por sí mismo, tiene dos formas de hacerlo, de manera directa o de manera indirecta. Debemos

entender, que prestar el servicio de manera indirecta, a través de un tercero, no quiere decir que la Administración Local no siga siendo la entidad competente, ya que sigue detentando la titularidad del servicio o competencia. Cuando la Diputación se hace cargo del servicio, de lo que se hace cargo realmente es de la gestión del servicio, no de la titularidad. Además, ahora, a la vista del 26.2, “coordinar” no ha de significar siempre que la Diputación gestione los servicios.

En caso de prestación directa, el artículo es muy claro al establecer las cuatro posibilidades existentes: Gestión por la propia Entidad Local, Organismo autónomo local, Entidad pública empresarial local o Sociedad mercantil local de titularidad pública; en qué casos y con qué requisitos debe darse cada uno de estas opciones.

En el caso de prestación indirecta, la LRSAL se remite al Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre. Este tipo de actividad se encuadra dentro del contrato de servicios, que además quedan tasados en el anexo II de la misma ley.

Lo importante aquí, es que se elija la forma que se elija, esa elección no será arbitraria, la base de la decisión, será, como era de esperar, el coste mínimo de la prestación, para conseguir, una vez más, la consecución de la sostenibilidad y eficacia de la Administración Local.

Si bien es cierto, que dentro de la gestión directa de la prestación de los servicios locales obligatorios, existe una prevalencia o preferencia hacia las fórmulas jurídico-públicas de gestión frente a las formas jurídico-privadas. El artículo 86 LRBRL, modificado también por la LRSAL, establece la reserva de algunas actividades, que enumera, a favor de las entidades locales. Esas actividades son: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros. La pregunta en este punto es, ¿qué papel juega en esta prevalencia pública el coste efectivo?. En estos casos entra en juego la discrecionalidad que se reserva aquí para las entidades locales, amparada en la autonomía municipal garantizada por la Constitución, pero que nos deja que pensar si es realmente efectivo el método para la elección de la forma de gestión óptima para el ahorro del gasto público.

#### **4.3.- FORMULAS DE GESTIÓN: LAS NUEVAS FUNCIONES DE COORDINACION FUNCIONAL DE LOS SERVICIOS BÁSICOS POR PARTE DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.**

Como ya hemos hecho ver en anteriores apartados de este mismo trabajo, el papel de las Diputaciones Provinciales se ha visto muy reforzado tras la nueva reforma de la Administración Local, con la redacción de la LRSAL.

En el anteproyecto de esta ley, en materia de traslación de competencias a las Diputaciones Provinciales, el Consejo de Estado formuló unas observaciones, “en el sentido de que la garantía institucional prevista en el art. 140 de la Constitución puede verse cuestionada como consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes y por el hecho de que sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación<sup>10</sup>”. Como consecuencia de estas observaciones, en el texto legislativo final, lo que se produce es una modificación que introduce la necesidad para las Diputaciones Provinciales de la conformidad de los municipios afectados (artículo 26.2 LRSAL). De otra manera, las Diputaciones no podrán proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o bien una forma de prestación directa por la Diputación, o de gestión compartida. Ha de tenerse en cuenta, que este régimen de gestión no tiene porque ser definitivo, los municipios podrán recuperar la gestión de sus servicios y competencias cuando acrediten un coste efectivo menor.

La LRSAL modifica el artículo 36 LRBRL, para atribuir a las Diputaciones Provinciales competencias de coordinación referentes a los municipios con menos de 20.000 habitantes. El citado artículo queda redactado de la siguiente manera:

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

---

<sup>10</sup> Lago Núñez, Guillermo. “La tercera reforma del Régimen Local en España”. La ley, grupo Wolters Kluwer, 18/03/2014

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

*b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.*

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

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

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

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

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

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

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

*2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la Diputación o entidad equivalente:*

*a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la Ley.*

*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.*

*El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.*

*b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.*

*Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el*

*mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.*

*c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.*

*d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.”*

Una de las modificaciones más significativas en esta reforma respecto a la figura de las Diputaciones Provinciales, sino la más significativa, es el cambio que de la posibilidad que se establecía para los Municipios, en la anterior legislación, de solicitar a la Comunidad Autónoma competente, que asuma de la prestación de los servicios cuando el municipio no pueda hacerse cargo, por sus propias particularidades, problemas de gestión, financieros o de cualquier otro tipo; para dar paso, en este nuevo texto legal, a una nueva competencia para las Diputaciones Provinciales, la de coordinar la prestación de una serie de servicios tasados, para el caso de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Este cambio refleja perfectamente el incremento de la importancia de las Diputaciones en esta normativa.

Otra novedad es la introducción en las competencias de las Diputaciones, del análisis de los costes de los servicios municipales. Este punto será retomado en el apartado 3.3.2 de este proyecto.

La tercera de las más importantes innovaciones de la reforma, es la puntualización sobre el deber de asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios. Aunque esta actividad ya era prestada en repetidas ocasiones a los ayuntamientos que lo solicitaban, la novedad es el nivel de exigencia que se impone en la regulación actual.

Las competencias propias de las Diputaciones Provinciales son las que atribuyen las leyes estatales o las leyes autonómicas, bien sean generales o especiales. Gran parte de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales que eran por la LRBRL eran competencias instrumentales y que se vinculan directamente a la existencia de los

municipios. La nueva normativa, otorga a las Diputaciones competencias materiales que nada tienen que ver con la existencia de los municipios.

Por lo tanto, podemos establecer una clasificación de las competencias de las Diputaciones Provinciales. La primera categoría será constituida las competencias vinculadas a la existencia de los municipios, como por ejemplo, “*La coordinación de los servicios municipales entre sí(...)*” (Artículo 36.1.a) LRSAL), “*La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios(...)*” (Artículo 36.1.b) LRSAL) o “*Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes*” (Artículo 36.1.f) LRSAL). La segunda categoría serán las competencias desvinculadas a la existencia de los municipios, como por ejemplo, “*La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial*”(Artículo 36.1.d) LRSAL).

En el primer caso, aumentan el número de actividades y políticas en las que las Diputaciones tienen habilitación. Se refuerzan así las Diputaciones Provinciales en su papel de prestación de servicios comunes de los Ayuntamientos, de asistencia a los Municipios que lo requieran, de coordinación y cooperación con los mismos, de acuerdo con los principios de eficiencia y calidad. Las Diputaciones más que apropiarse de las competencias municipales, deben tener previsto un procedimiento coherente y sostenible de asistencia de los municipios.

La segunda clase de competencias, se refieren tanto al desarrollo económico como social en el territorio de la provincia. Estas competencias, deben desarrollarse como lo que son, competencias propias, y por tanto, deben llevarse a cabo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad del ente (Artículo 7.2 LRBRL). Debido a ello, existe la necesidad de que la propia corporación provincial desarrolle un sistema de evaluación interna y se asegure de no entrar en conflicto con la actividad derivada de la competencia de otra Administración Pública.

#### **4.3.1. REQUISITOS PARA LA INTERVENCION COOPERATIVA DE LAS DIPUTACIONES.**

En el anteproyecto inicial se contemplaban medidas más rígidas, este anteproyecto se decantaba por la eliminación total de las mancomunidades y consorcios, y por imponer la asunción obligatoria por parte de las Diputaciones Provinciales de la prestación de gran parte de los servicios locales. En cambio, la ley finalmente aprobada es mucho menos tajante en este sentido. La ley final de la reforma, mantiene para los ayuntamientos la posibilidad de decidir, para cada servicio, si lo prestaran por sí mismos, de manera coordinada o de manera asociada. Son necesarias 2 matizaciones, por un lado aclarar que, esta elección se realizará independientemente para cada servicio, y por otro lado, cuando la elección sea la prestación por el propio ayuntamiento, nada impide que esa prestación del servicio se gestione directamente, por el propio ayuntamiento, o indirectamente, mediante un tercero.

Las posibilidades de gestión que se ofrecen a los ciudadanos son:

- Gestión de la competencia o prestación del servicio por el mismo Ayuntamiento, sea a través de gestión directa o indirecta.
- Gestión de la competencia o prestación del servicio mediante el programa de coordinación ofrecido por la Diputación Provincial.
- Gestión de la competencia o prestación del servicio mediante la opción asociativa del consorcio, sin que medie la Diputación Provincial.
- Gestión de la competencia o prestación del servicio mediante la opción asociativa a través de una mancomunidad, sin que medie la Diputación Provincial.

Requiere una mención especial, por su novedad, la forma de prestación establecida en el artículo 26.2 LRSAL, que recoge una fórmula de prestación consistente en la coordinación de las Diputaciones para ciertos servicios locales, que se enumera en el propio artículo, para los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes. Pero para que esta coordinación en la prestación se dé efectivamente, serán necesarios algunos requisitos.

El primero de ellos es, que se trate de un Ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes. Ahora bien, respecto a este requisito existe alguna acusación de incoherencia, dado que

el artículo 36.1.h) señala que “(*...*).*Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes*”. Se entiende, que la Diputación ofrecerá un servicio de coordinación a los municipios para conseguir una prestación más eficiente, pero esta propuesta se hará independientemente de la cantidad de habitantes que tenga el municipio.

El segundo requisito para acceder al sistema de coordinación provincial, es que se trate de uno de los servicios tasados en la ley, y no de cualquier otro. Aunque no hay impedimento alguno, para que la Diputación participe en consorcios o mancomunidades para la prestación de los servicios locales que no se encuentran enumerados en la ley.

Y por último, el tercer requisito es, la plena conformidad del ayuntamiento que detente la competencia o habilitación para la prestación del servicio, con la forma de coordinación para la prestación propuesta por parte de la Diputación, además, es necesaria la autorización del Ministerio de Hacienda, y en algunos casos, el de la Administración de ejerza la tutela financiera.

En cambio, cuando la elección del municipio es la gestión mediante consorcio<sup>11</sup>, mancomunidad<sup>12</sup> o gestión por el propio Ayuntamiento, no se exige ningún tipo de aprobación de ningún ministerio, ni le establecen otros límites. Tampoco es necesario ninguno de estos trámites cuando lo que el Ayuntamiento decide es dejar de gestionar su servicio o servicios bajo la coordinación de la Diputación. En este último caso, el Ayuntamiento en cuestión deberá presentar un informe municipal ante la Diputación Provincial, que verifique que puede prestar el servicio por sí mismo con un coste efectivo menor, que la propia Diputación debe considerar acreditado.

---

<sup>11</sup> “Entidades locales nacidas del derecho de asociación de los Municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. De esta definición han de destacarse las dos siguientes notas: a) se exclusiva integración por Municipios y b) el carácter, en todo caso, local de las competencias para cuyo ejercicio se constituyen”. Barrero Rodríguez, C. “Las formulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos”, pág. 6-7.

<sup>12</sup>“El consorcio, como ente asociativo, es fruto de un pacto entre entidades públicas de diferente orden, entre las que se encuentran en todo caso, las corporaciones locales. El consorcio local es una asociación de municipios, integrada no solo por municipios, como la mancomunidad, sino también por entidades públicas de otra naturaleza. La personalidad del consorcio es de naturaleza jurídico-pública, es una Administración Pública puesto que su constitución resulta de la asociación de entidades públicas.” Toscano Gil, Francisco. “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”, pág. 37-38.

#### **4.3.2. CRITERIO CENTRAL DE PONDERACION DEL “COSTE EFECTIVO” DE LOS SERVICIOS Y FINANCIACION DE LOS MISMOS.**

La introducción del criterio del coste efectivo de los servicios municipales constituye la novedad por excelencia en la reforma de las administraciones locales, y parece lógico, ya que lo que busca la LRSAL, como su nombre indica, es precisamente adaptar la Administración Local a los principios de calidad, eficacia, eficiencia, equilibrio presupuestario, racionalización y sostenibilidad financiera. Esta medida supone que el coste de los servicios municipales van a ser vinculantes en la gestión de los mismos.

El preámbulo de la LRSAL expone que *“como medida de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida se considera un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia. En este sentido, con la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las Entidades Locales el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”*<sup>13</sup>

Como no podía ser de otra manera, la LRSAL, introduce un artículo, en el que se explica cuando y con qué datos debe calcularse el coste efectivo de los servicios locales, este artículo es el 116 y queda redactado de la siguiente manera:

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

---

<sup>13</sup> Preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, párrafo 19.

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

3. *Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.»*

Cuando es la Diputación Provincial la que se hace cargo de la prestación de los servicios municipales se va a repercutir a los Ayuntamientos el coste efectivo del servicio en función de su uso, pero si el servicio estuviera financiado por tasas, esas tasas se destinarían a la Diputación para el mantenimiento del servicio.

Siguiendo la línea del concepto de coste efectivo, y la idea de adaptar el régimen de las Administraciones Locales al principio de racionalización y sostenibilidad, toda ley que atribuya competencias a los municipios deberá hacerlo bajo la habilitación de un informe en el que consten, por un lado, el impacto económico que se derive de esta atribución de competencias, y por otro, que prevea los recursos que vayan a ser necesarios para asegurar el equilibrio financiero de la entidad local y la continuidad y calidad del servicio.

En cuanto a la financiación de las competencias propias, entre las que como ya sabemos, se encuentran los servicios mínimos de prestación obligatoria por los municipios, se llevarán a cabo con cargo a los recursos municipales determinados por la Hacienda municipal.

Ya que la noción del coste efectivo es fundamental en esta reforma, y que su idea o espíritu se plasma en todo el contenido de la LRSAL, vamos a analizar brevemente las manifestaciones expresas del mismo a lo largo de la nueva ley. Hay que tener en cuenta el coste efectivo, según se cita textualmente en la norma, en los siguientes casos:

- En los casos en los que la Diputación Provincial se haga cargo de la prestación directa o haya una gestión compartida de los servicios mínimos, *“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.<sup>14</sup>”*

- *Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso.<sup>15</sup>*
- *En el caso del País Vasco, que va a mantener su régimen especial en materia de gestión municipal, “las Diputaciones Forales desarrollarán los criterios de cálculo de conformidad con lo establecido en el artículo 116 ter de esta Ley recibiendo la comunicación del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de sus respectivos territorios.<sup>16</sup>”*
- *Para el caso de Navarra, se establece “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 ter de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la Comunidad Foral de Navarra, desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que prestan las Entidades Locales de Navarra, recibiendo la comunicación de dicho coste.<sup>17</sup>”*
- *En los casos de fusión de municipios, respecto a la gestión conjunta de los servicios mínimos comunes, “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 el 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. De la aplicación de esta regla no se podrá derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.<sup>18</sup>”*

---

<sup>14</sup> Artículo 26.2 LRSAL.

<sup>15</sup> Artículo 26.2 LRSAL

<sup>16</sup> Disposición adicional segunda sobre el régimen foral vasco. Apartado 6. LRSAL

<sup>17</sup> Disposición adicional segunda sobre el régimen aplicable a la comunidad foral de navarra. Apartado 5. LRSAL

<sup>18</sup> Disposición adicional decimoquinta sobre la gestión integrada o coordinada de servicios. LRSAL

## 5. CONCLUSIONES

La reforma sobre la que versa este trabajo, como ya hemos repetido en varias ocasiones, es una adaptación o un intento de adaptar el régimen de la Administración Pública Local a los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, en un marco contextual como el que nos rodea en estos momentos, de crisis económica tanto española, como europea. La base de esta reforma del régimen local es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y su objetivo fundamental es claro, alcanzar esa estabilidad y sostenibilidad, a través de las medidas que ya comentamos en su momento. ¿Es necesaria esta reforma? Totalmente, pero ¿son adecuadas las medidas escogidas? Vamos a intentar analizarlo de manera breve.

El legislador se ha decantado en esta norma, para la consecución del mencionado objetivo, en la reducción de competencias municipales y el reforzamiento del papel de las Diputaciones provinciales, en lugar, por ejemplo de ampliar y controlar de manera más eficaz los recursos para la financiación de esas competencias, que en nuestro caso son los servicios mínimos obligatorios, pues es en estos en los que se centra nuestro estudio. Estas dos medidas, la reducción de competencias municipales y el reforzamiento de las Diputaciones, junto con el concepto de coste efectivo de los servicios, son las tres novedades centrales de la LRSAL. Son precisamente los Municipios de menos de 20.000 habitantes y las Diputaciones los protagonistas de esta ley, los primeros porque son los entes locales que posiblemente presenten más problemas a la hora de la prestación, debido a la carencia de capacidad financiera y las segundas, por su nuevo deber de adaptar su organización para asegurar una prestación efectiva y de calidad de los servicios obligatorios.

Será esencial la forma en que realmente se lleve a la práctica la transformación formal que ha experimentado la posición institucional de las Diputaciones para el éxito o fracaso de la reforma. Para que esta transformación tenga un resultado positivo, será necesario, que la Diputación desempeñe un papel de liderazgo político frente a los municipios y que la organización provincial se adapte de forma efectiva a los fines de

las metas que se le plantean con la nueva atribución de las competencias de coordinación y seguimiento.

La función de coordinación, es un elemento central de la reforma, pero un tanto difícil de aplicar debido a la intervención de cuatro niveles de Administraciones, el municipio que debe prestar su conformidad, la Diputación Provincial, la Comunidad Autónoma en el caso de detentar la tutela financiera de la competencia y por último, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que es quien finalmente elige la forma de gestión. Este proceso puede resultar demasiado tortuoso en la práctica.

Además de la función de coordinación, las de asistencia técnica, elaboración de planes económico-financieros y el seguimiento de la ejecución de los servicios, convierten a las Diputaciones Provinciales en una pieza que articula todo el modelo propuesto en la nueva ley, que tendrá que salvaguardar la autonomía municipal, mientras que cumple los requisitos de las entidades que tutelan la financiación de los servicios. Para cumplir con las expectativas las Diputaciones tendrán, no solo que adaptar su estructura organizativa, sino reforzar el área de Intervención.

Por su parte, la medida que introduce la noción de coste efectivo de la prestación de los servicios, lleva consigo una revisión de las formas de gestión en la que se produce esa prestación, y el objetivo es una mayor eficacia y ahorro. Todos los municipios cuentan con un plazo establecido para realizar un análisis del coste efectivo de sus servicios, y como sabemos en caso de ser negativo se producirá la intervención de la Diputación correspondiente, pero la norma no establece la misma obligación para las Diputaciones, ¿Qué hace pensar al legislador que tal análisis, tanto de coste efectivo como de calidad en la prestación, no es necesario para estos entes provinciales?. Si contrastamos el déficit que sufren algunas Diputaciones con esta falta de alcance del concepto o medida de coste efectivo, parece que el objetivo de eficacia, calidad, sostenibilidad y ahorro, que en nada. Y por último, puede suponer una contradicción que las personas que los ciudadanos eligen para el gobierno de su municipio, no vayan a ser quienes realmente gestionen las competencias que les corresponderían.

La sensación general que la LRSAL transmite es una intención de recentralización de los servicios, que expresa una clara desconfianza por parte del legislador hacia la autonomía local. Es precisamente la escasa redacción constitucional sobre el principio

de autonomía local la que permite esta centralización, que también conlleva una cierta desatención del principio de proximidad del servicio al ciudadano.

Gran parte de los autores, no confían en el ahorro real que supongan que estas modificaciones, y es que el objetivo inicial de ahorro es de 8.000 de euros, objetivo muy ambicioso que algunos califican como “manifiestamente imposible” (Boix Palop, Andrés) con las medidas de reducción de municipio o reducción de competencias municipales, que la ley nos plantea, y que parecen no ser suficientes o al menos determinantes en un ahorro de tal cuantía. Si bien es cierto, que se mejoran aspectos como la financiación de las competencias delegadas, ya que cuando una ley atribuya una competencias será necesaria la previsión de recursos para la financiación de la misma; y también, se introducen medidas activas sobre la fusión, siempre voluntaria, de municipios para la gestión compartida de los servicios comunes.

Federico A. Castillo Blanco, califica la reforma de poco profunda y trascendental, y considera la crisis económica con una “ventana de oportunidad” que no difícilmente volverá a repetirse y que no se ha aprovechado para afrontar la reforma que realmente necesita la Administración Local, que afectase al régimen “de la planta local española, de su organización, de su funcionamiento, de su régimen competencial y de su financiación”.

Para concluir, hay que decir que la reforma es muy reciente y que habrá que esperar algo más para ver sus efectos claros en la realidad de los municipios y Diputaciones. Pero la clave para el funcionamiento del sistema planteado, será entre otras cosas, el grado de interiorización que asuman las Diputaciones Provinciales de su nuevo papel.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Rivero, José Luis. Manual de Derecho Local.
- ❖ Sosa Wagner, Francisco. Manual de Derecho Local.
- ❖ Fernández Rodríguez, Carmen y Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel. Manual de Derecho Local.
- ❖ Bermejo, José. Manual de Derecho Administrativo. Parte especial.
- ❖ Boix Palop, Andrés. “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de provisión de servicios locales”. Diario del derecho municipal. 10/01/2014.
- ❖ De Juan Casero, Luis Jesús. “Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)”. Diario del derecho municipal 14/03/2014.
- ❖ Lago Núñez, Guillermo. “La tercera reforma del Régimen Local en España”. La ley, grupo Wolters Kluwer, 18/03/2014
- ❖ Gil Franco, Agustín J. “Aproximación al sistema competencial municipal básico diseñado por la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Competencias propias versus competencias delegadas”. La ley, grupo Wolters Kluwer, 18/03/2014
- ❖ Castillo Blanco, Federico A. “Una lectura de urgencia de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Diario del derecho municipal 17/01/2014.
- ❖ Flores Domínguez, Luis Enrique. “Una primera lectura del anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. La reforma de nuestro régimen local”. Diario del derecho municipal 14/09/2014.
- ❖ Jiménez Asensio, Rafael. “Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. Diario del derecho municipal 17/03/2014
- ❖ Jiménez Asensio, Rafael. “La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Diario del derecho municipal 13/01/2014

- ❖ Barrero Rodríguez, C. “Las formulas posibles para el gobierno de los espacios metropolitanos”.
- ❖ Toscano Gil, Francisco. “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”. En internet:  
[http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo11.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo11.pdf)
- ❖ Fernández Farreres, Germán. “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía”. En internet:  
[http://www.lexnova.es/Pub\\_In/indices\\_In/rja\\_articulo\\_doctrinal.pdf](http://www.lexnova.es/Pub_In/indices_In/rja_articulo_doctrinal.pdf)

#### **LEGISLACIÓN UTILIZADA:**

- ❖ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.
- ❖ Ley 27/2012, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- ❖ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- ❖ Constitución Española, 1978.
- ❖ Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre.

#### **JURISPRUDENCIA CONSULTADA:**

- ❖ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 4/1981 de 2 febrero.
- ❖ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 32/1981 de 28 julio.
- ❖ Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 170/1989 de 19 octubre.