

Notas sobre las novedades del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

1. [Reducción de competencias municipales]

- △ El Proyecto de Ley sigue la línea marcada en los anteriores borradores:
 - △ **Reduce competencias municipales, debilitando la autonomía municipal** y afectando directamente al **autogobierno** de las CCAA.
 - △ **Refuerza** y da alas al **nivel provincial de gobierno** (dotado de una legitimidad indirecta) y pone **bajo sospecha** y **reduce los niveles municipales** de gobierno (con legitimidad democrática directa).
 - △ **Relega** a los **municipios** a una **condición secundaria**, **vaciando la autonomía local**, relegándolos a ser **menores gestores administrativos** y **no un espacio de decisión y política democrática**.
- △ ¿Cómo quedan las competencias propias de los municipios en el art. 25.2?
 - a) Se reconocen competencias en materia de **promoción y gestión de vivienda** de protección pública, aunque **sujeta** a “**criterios de sostenibilidad financiera**”, lo cual las **limitará de raíz**.
 - b) En materia de **medio urbano**, se concreta que en particular se refiere a los **parques y jardines públicos**.
 - c) **Asistencia social primaria** se sustituye por “**evaluación e información** de situaciones de necesidad social y la **atención inmediata** a personas en situación de riesgo social”. Se reducen, por tanto, drásticamente las competencias municipales en materia de servicios sociales.
 - d) Se elimina la referencia a la “seguridad en lugares de concurrencia pública”, sustituida por la genérica “**policía local**”.
 - e) **Se suprime** la competencia en materia de defensa de los **consumidores y usuarios**.
 - f) En **materia cultural se suprime** la competencia en materia de **archivos, bibliotecas y museos**.
 - g) Se incorporan tres competencias en **materia educativa**: 1ª) La participación en la **vigilancia** del cumplimiento de la **escolaridad** obligatoria. 2ª) La cooperación para obtener **solares** para nuevos centros. 3ª) La **conservación, mantenimiento y vigilancia** de los **centros públicos de educación infantil, primaria y especial**. No obstante, parece que esta **situación es transitoria**, ya que la disposición adicional decimoquinta contempla la **posibilidad** de que estas tres **competencias sean asumidas por las CCAA** de acuerdo con los términos que se fijan en las normas reguladoras del sistema de financiación de las CCAA y de las haciendas locales. **Se atribuyen competencias municipales en materia educativa para luego**

desactivarlas.

- ⤴ En resumen: el Proyecto de Ley transfiere de manera efectiva a la Comunidad Autónoma los **servicios municipales de salud, servicios sociales y educación**. Elimina las competencias municipales en materia de **centros de salud de atención primaria** y **redefine profundamente** el ámbito de actuación de las competencias municipales en **servicios sociales**.

2. [El papel de las Diputaciones y el coste efectivo de los servicios públicos locales]

- ⤴ El Proyecto de Ley, de acuerdo con las observaciones del Consejo de Estado al anteproyecto, **ha suprimido** la noción de “**coste estándar**”, empleando ahora otro concepto, “**coste efectivo**”.
- ⤴ “En los **municipios de menos de 20.000 habitantes** será la **Diputación** la que **coordine** la **prestación** de los siguientes servicios [extraído del art. 26.2]:
 - a) **Recogida de residuos**
 - b) **Limpieza viaria**
 - c) Abastecimiento domiciliario de **agua potable**
 - d) **Acceso** a los núcleos de población
 - e) **Pavimentación** de las vías.
 - f) **Tratamiento de residuos**.
- ⤴ Para **coordinar** la citada **prestación** de servicios la Diputación propondrá, con la **conformidad de los municipios afectados**, al **Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** la **forma de prestación**, consistente en la **prestación directa** por la Diputación o la implantación de fórmulas de **gestión compartida** a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para **reducir** los **costes efectivos** de los servicios el mencionado **Ministerio decidirá** sobre la **propuesta formulada** que deberá contar con el **informe preceptivo** de la **Comunidad Autónoma** si es la Administración que ejerce la tutela financiera.
- ⤴ Cuando la **Diputación** o entidad equivalente **asuma** la **prestación** de estos servicios **repercutirá** a los municipios el **coste efectivo** del **servicio** en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por **tasas** y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios
- ⤴ Cuando la Diputación o entidad equivalente acredite en un informe, a petición del municipio, que éste puede prestar estos servicios con un **coste efectivo menor** que el derivado de la forma de **gestión decidida por la Diputación provincial** o entidad equivalente, el **municipio podrá asumir** la **prestación y coordinación** de estos servicios”.
- ⤴ Esta solución es a todas luces **inconstitucional**, pues no solo confiere al **Ministerio** unas **atribuciones que no le competen vulnerando** el principio de **autonomía local**, sino además conlleva una **lesión flagrante** del principio de **subsidiariedad**, así como una tutela en nada acorde con la posición constitucional del municipio. El caso de la **decisión**

ministerial última sobre cuál es la **fórmula de prestación unificada** de los servicios supone una **vulneración** más clara que la prevista en el modelo antes recogido en el anteproyecto.

⤴ **¿Cómo se calcula el coste efectivo de los servicios?**

Según el artículo Artículo 116 ter:

“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.

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”.

3. [Contenido y seguimiento del plan económico-financiero]

⤴ **Según el nuevo artículo 116 bis:**

“1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. **Adicionalmente** a lo previsto en el artículo 21 de la **Ley Orgánica 2/2012**, de 27 de abril, de **Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad**, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes **medidas**:

- a) **Supresión** de las **competencias** que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.
- b) **Gestión integrada** o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
- c) **Incremento de ingresos** para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
- d) **Racionalización** organizativa.
- e) **Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio**.
- f) Una **propuesta de fusión con un municipio colindante** de la misma provincia”.

⤴ Este artículo 116 bis LRBRRL representa una **ampliación** de las **medidas** que deben contenerse en los **planes económico-financieros** que aprueben los municipios de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad

presupuestaria y sostenibilidad financiera. Una **discutible modificación** de una “**ley orgánica**” por **medio** de una “**ley ordinaria**”, a la que se le pretende dar carácter “complementario”. Tales **medidas** tienen carácter **estructural**, pues afectan a ámbitos tales como la **cartera de servicios** (supresión de competencias no propias o delegadas), la **gestión unificada** de los servicios mínimos obligatorios, la supresión de entidades locales inferiores al municipio, así como la propuesta de fusión del municipio con otro limítrofe).

- ⤴ No cabe aceptar que, frente a la existencia de un **problema coyuntural** (**desviación** de los objetivos de **déficit público**, **deuda pública** o de la **regla de gasto**), las **consecuencias** que se apliquen al municipio sean tan **traumáticas** que afecten a su propia **existencia (fusión)**, al contenido de su autonomía (supresión de competencias) o a qué sujeto institucional es competente para gestionar sus servicios (gestión coordinada o unificada de tales servicios). Parece obvio que tal regulación **vulnera** la **autonomía municipal** constitucionalmente garantizada, ya que, por una razón coyuntural, **cuestiona directamente** la **existencia** de los **propios municipios** o su cartera de servicios (competencias).

4. [Creación y fusión de municipios]

- ⤴ El Proyecto de Ley ha introducido una regulación que pretende **fomentar** la **fusión** de municipios con la idea de “**racionalizar**” o “**simplificar**” la planta municipal existente. Cabe dudar que se adecue a los presupuestos constitucionales de lo que debe ser una legislación básica que, por definición, debería dejar margen de actuación al propio legislador autonómico.
- ⤴ Sin embargo, esta nueva regulación básica es muy probable que tenga un **recorrido limitado en el plano práctico**. La **voluntariedad** que se imprime al proceso, a pesar de las facilidades procedimentales (**convenio de fusión aprobado por mayoría simple**) y de las medidas de incentivación organizativas y económico-financieras (preferencias en planes de cooperación local, subvenciones, etc.), conllevaran que, casi con total seguridad, se activen **pocas iniciativas “voluntarias” de fusión**. Resulta muy **discutible** en términos constitucionales que la adopción de los acuerdos de fusión por **mayoría simple** (incorporando una excepción singular a la excepción motivada de la mayoría absoluta requerida para adoptar acuerdos que afecten a la existencia del municipio) salvaguarden la garantía institucional de la autonomía municipal. Y los incentivos económico-financieros y fiscales deben encuadrarse en las competencias propias de las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma.