

Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia

EL RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS AL CIUDADANO EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL¹

Ana María Sánchez Calvache

Funcionaria con Habilitación de Carácter Estatal

Secretaria General del Excmo Ayuntamiento de La Mojonera (Almería)

E-mail: ana.sanchez78@hotmail.com

Resumen: El presente artículo pretende ofrecer una visión general a los profesionales del derecho de la regulación que contiene el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 24 de mayo de 2013 sobre los servicios públicos locales, especialmente en lo concerniente a su evaluación conforme al denominado coste estándar y al traspaso de servicios mínimos, así como de las consideraciones que al efecto ha realizado el Consejo de Estado y teniendo como punto de partida el hecho de que la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, se lleva a cabo desde un punto de vista economicista que deja a un lado aspectos tan importantes como la calidad de los servicios o el principio de autonomía local.

Palabras clave: Servicios públicos locales, Evaluación, Coste estándar, Traspaso, Economicista

Abstract: This article seeks to provide an overview of the legal profession of the regulation that contains the draft of the Bill of rationalization and sustainability of the Local Administration of May 24 of 2013 on the local public services, especially in terms of their evaluation in accordance with the so-called standard cost and the transfer of minimum services, as well as the considerations that, in effect has made the Council of State and taking as its starting point the fact that the reform of the Law 7/1985, of April 2, is carried out from a purely economic point of view that leaves a side aspects as important as the quality of the services or the principle of local autonomy.

Key words: Local public services, Evaluation, Standard cost, Transfer, Economic

¹ Trabajo entregado y evaluado externamente antes del 26 de julio de 2013

EL REGIMEN DE LOS SERVICIOS AL CIUDADANO EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACION Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El Ayuntamiento es la Administración más cercana al ciudadano y la primera a la que éste se dirige en búsqueda de respuestas y soluciones. De ahí que los municipios se hayan configurado como Administraciones cuya razón de ser radica en la prestación de servicios a sus vecinos a fin de mejorar la calidad de vida de éstos; servicios tales como la recogida de basuras, el transporte colectivo, el abastecimiento domiciliario de agua potable o el alcantarillado forman parte de nuestra vida diaria y los tenemos tan asumidos como algo nuestro, como algo a lo que simplemente tenemos derecho, que ni siquiera en ocasiones reparamos en ellos, en como se prestan y en si se podrían prestar mejor.

La reforma local nace con tres objetivos básicos, uno de los cuales es clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones Públicas, de forma que se haga efectivo el principio “una Administración, una competencia”. Como habrá ocasión de comprobar más adelante, este objetivo tiene mucho que ver con la prestación de servicios por los municipios.

Pero podemos preguntarnos ¿Por qué es necesaria esta reforma de los servicios públicos locales y por qué se inicia la reforma de los servicios públicos por el ámbito local?

La reforma de la Administración Local y, consecuentemente, de sus servicios públicos es necesaria porque partimos de una situación difícil y peculiar.

En primer lugar, porque la planta local española está excesivamente fragmentada.

En la actualidad, contamos con 8.116 municipios. El inframunicipalismo², es una realidad presente en España y ello provoca desigualdades en la recepción de servicios por los ciudadanos teniendo en cuenta, además, que en algunas Comunidades Autónomas este fenómeno esta tan extendido que no es difícil encontrarnos con

² Se ha de entender por inframunicipalismo el fenómeno constituido por aquel conjunto de municipios cuya población es inferior a 1.000 habitantes

municipios que cuentan con estructura política pero que casi carecen de personal al servicio de la Administración que se encargue de prestar servicios a sus vecinos.

En segundo lugar, porque los municipios han optado por fórmulas asociativas (mancomunidades, consorcios...etc) para prestar sus servicios que no siempre han resultado eficaces en la consecución de los objetivos propuestos y eficientes en la utilización y asignación de los recursos públicos.

En tercer lugar, porque los municipios tradicionalmente han venido prestando lo que se han denominado “servicios impropios”, al no estar directamente atribuidos a los municipios desde un punto de vista competencial y que carecen de una financiación adecuada, lo cual ha generado importantes problemas a las Haciendas municipales.

Y en cuarto lugar, porque las Diputaciones Provinciales han sido puestas en tela de juicio por buena parte de la ciudadanía, que las consideran un nivel de Administración carente de utilidad para el vecino, lo cual ha venido potenciado además, por el hecho de que realizan numerosas actividades pero comúnmente olvidan cuales son sus verdaderos fines, por lo que se hace necesario su renovación para justificar ante el electorado su verdadera razón de ser.

Y como se apuntaba anteriormente, ¿por qué se inicia la reforma de los servicios públicos por los servicios públicos locales? Pues básicamente se pueden apuntar dos motivos:

Primero, por una idea errónea que es la de considerar que se trata de una reforma fácil de llevar a cabo al entender que se dispone de competencias para afrontarla, aunque los títulos competenciales empleados para justificar esta reforma (artículo 149.1.13, 14 y 18 Constitución Española) no siempre van a ser los más adecuados, siendo bastante probable que en la práctica se generen no pocos problemas con las atribuciones de competencias realizadas por los Estatutos de Autonomía a las entidades locales y

Segundo, porque si hay una Administración que esencialmente presta servicios al ciudadano, esa es la Administración local, muy por delante de la estatal o autonómica.

Apuntadas estas reflexiones iniciales, es necesario entrar a analizar como plantea el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en su versión de 24 de mayo de 2013, el régimen de los servicios públicos locales así como las observaciones realizadas por el Consejo de Estado en su dictamen de 567/2013, de 26 de junio de 2013.

Para comenzar este estudio, es ineludible referirse a las competencias municipales y en tal sentido, lo primero que debe tenerse presente es que el Anteproyecto vincula la atribución de competencias al municipio al cumplimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 2). Se trata, por tanto, de una reforma llevada a cabo desde un punto de vista economicista por lo que ya desde la nueva redacción del artículo 2 se observa como uno de los objetivos de la reforma es que los servicios públicos locales sean sostenibles desde un punto de vista económico. Según el artículo 7, en la redacción dada por el Anteproyecto, los municipios pueden ejercer:

- Competencias propias, que sólo podrán ser determinadas por ley.
- Competencias delegadas
- Competencias impropias, y
- Actividades económicas.

Además, no se deben olvidar los servicios mínimos que los Ayuntamientos vienen obligados a prestar y que varían en función del número de habitantes de cada municipio así como tampoco se debe dejar de analizar la posibilidad legal de reservar determinados servicios a los municipios, los denominados “servicios reservados”.

Obviamente muchas de estas competencias locales darán lugar a la prestación de servicios por el municipio. Sin embargo, el Anteproyecto incurre frecuentemente a lo largo del texto de la reforma en un grave error, cual es confundir los términos “competencias” y “servicios públicos” y ha de tenerse presente respecto de esta cuestión, que no son términos sinónimos sino conceptos distintos aunque fuertemente relacionados.

Así, todo servicio público local tiene como punto de partida una competencia municipal sobre una materia concreta pero no toda competencia municipal conlleva siempre la prestación de un servicio público.

Señala el artículo 85.1 de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias si bien es cierto que esta definición no clarifica nada al respecto.

Pero en cualquier caso, para no caer en error, debemos entender que competencias son todas aquellas materias sobre las que los municipios están habilitados legalmente para actuar mientras que el servicio público conlleva una actividad prestacional, que satisface

necesidades sociales indispensables; de ahí, que el objeto de los servicios públicos vaya cambiando conforme va evolucionando la sociedad y van modificándose las necesidades de ésta.

En relación con las competencias propias, el artículo 25, tras su nueva redacción, va a suponer que los municipios ya no pueden “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” sino que los municipios se limitarán a “promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”, lo que pone de manifiesto que ya se está restringiendo el campo de actuación de los municipios.

Este artículo enumera en su apartado 2, las materias en las que el municipio ejercerá competencias “propias” (emplea ya el adjetivo “propias”) en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas ya que las competencias municipales sobre estas materias se determinarán por Ley.

Estas materias son:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Protección y gestión del patrimonio histórico.

Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.

Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

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

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

En todo caso, respecto de estas materias se evaluará la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera e impidiendo duplicidades administrativas con estricta separación de las competencias estatales y autonómicas.

Pero como se ha indicado, no todas las materias sobre las que el municipio tiene atribuidas competencias van a dar lugar a la prestación de un servicio.

LOS SERVICIOS MINIMOS OBLIGATORIOS

Centrándonos ya en los servicios públicos propiamente dichos, que no competencias, el artículo 26 regula lo que tradicionalmente se han denominado servicios mínimos.

En concreto, la redacción literal de este artículo, en la versión del Anteproyecto de 24 de mayo de 2013, señala lo siguiente:

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,
- mercado 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.

Obsérvese que:

- Se elimina la posibilidad de que estos servicios mínimos pueden prestarse por el municipio “por sí o asociados”, posibilidad que sí permite la vigente redacción del artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

- Se eliminan como servicios mínimos obligatorios:

El control de alimentos y bebidas en todos los municipios

En los municipios de más de 20.000 habitantes se suprime la “prestación de servicios sociales” que es sustituida por la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”

En los municipios de más de 50.000 habitantes se sustituye la expresión “protección del medio ambiente” por la de “medio ambiente urbano”

En relación con esta cuestión, uno de los aspectos más novedosos y conflictivos que plantea el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local es el traspaso de los servicios mínimos municipales a las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares; cuestión ésta que también aparece regulada en el artículo 26.

Este traspaso se producirá, como se verá, cuando evaluado un servicio municipal, el resultado de la evaluación sea negativo, es decir, cuando estemos ante un servicio que no es económicamente sostenible.

De la nueva redacción del artículo 26, podemos extraer tres posibles situaciones ya que el régimen de traspaso de los servicios municipales a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares, diferencia entre municipios con población inferior a 20.000 habitantes y municipios con población superior a 20.000 habitantes.

Veamos estas diferencias:

a) Municipios con población inferior a 20.000 habitantes.-

Cuando la prestación del servicio municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera, no cumpla con el coste estándar o sea ineficiente en atención a las economías de escala, su ejercicio será asumido para la prestación “común y obligatoria” por la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.

Este traspaso de servicios tiene por objeto preferente los siguientes:

- a) Residuos sólidos urbanos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Infraestructura viaria.
- d) Evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- e) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- f) Transporte colectivo de viajeros
- g) Instalaciones culturales y deportivas.³

En este caso, en el plazo de 1 mes desde la comunicación a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular del resultado negativo de la evaluación del servicio de que se trate, y previo informe de la Comunidad Autónoma, se adoptará por mayoría simple de

³ Obsérvese aquí como la redacción de la norma no siempre es adecuada ya que este artículo 26.4 se refiere en su letra g) a “instalaciones culturales y deportivas” y sin embargo, las instalaciones culturales no vienen definidas como servicio mínimo obligatorio en el artículo 26.1 para ningún municipio, independientemente de su población.

los Diputados o equivalentes, el acuerdo de asunción de las competencias. Transcurrido este plazo sin haberse adoptado este acuerdo, se entenderá aprobado.

Ahora bien, de la redacción de la norma cabe plantearse cuatro cuestiones, a saber:

- ¿Quién realiza la comunicación de la evaluación negativa a la Diputación, Cabildo o Consejo Insular?

- Si la comunicación la ha de realizar el propio Ayuntamiento, ¿qué ocurre si no realiza la comunicación?

- ¿Qué ocurre si la Diputación, Cabildo o Consejo Insular no asume efectivamente la prestación común y obligatoria del servicio?

- ¿Qué ocurre si la evaluación de todos los servicios de un municipio es negativa?

¿Debe disolverse el municipio ya que pierde su razón de ser?

Otra cuestión que no resuelve el Anteproyecto es qué debe entenderse por el coste estándar de los servicios. Este es un concepto que el Anteproyecto no define remitiendo a un Real Decreto posterior su regulación y que dará lugar a no pocos problemas.

Versiones anteriores del Anteproyecto se referían para evaluar los servicios municipales a “estándares de calidad” frente a la fórmula actual de “coste estándar”.

Como ha señalado Merino Estrada, Valentín⁴, *sin la fijación de estándares de calidad del servicio es imposible hablar de costes comparables ya que lo importante es que los costes se comparen y referencien en términos de características homogéneas y estándares prefijados de calidad.*

Desconocemos como se definirá en un futuro este concepto de coste estándar pero todo parece prever que se referirá al coste medio por habitante.

Ahora bien, como señala igualmente Merino Estrada, Valentín⁵, *si el coste real de un municipio es superior o inferior al coste estándar es un dato sin más, del que no puede extraerse una mayor o menor eficiencia porque el coste real puede depender de factores que no se han tenido en cuenta al obtener el coste medio del tramo*

⁴ MERINO ESTRADA, Valentín, “Los servicios públicos en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Observatorio de servicios públicos, innovación y calidad. Proyecto Esperanto. Cosital Network 2013.

⁵ MERINO ESTRADA, Valentín, “Los servicios públicos en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Observatorio de servicios públicos, innovación y calidad. Proyecto Esperanto. Cosital Network 2013.

poblacional. Así, por ejemplo, en el coste de la recogida de basura influye poderosamente la concentración o dispersión de la población por lo que existen servicios en los que la prestación a escala supramunicipal no implica una reducción de costes o la misma no es significativa.

Observamos lamentablemente como se ha perdido la posibilidad de emplear esta reforma de la Ley de Bases de Régimen Local para lograr unos servicios municipales no sólo eficientes desde un punto de vista económico, sino también de calidad.

Por tanto, tras la reforma que se avecina, el ciudadano seguirá sin tener derecho a exigir a su Ayuntamiento un determinado nivel de calidad en la prestación de los servicios a cuyo sostenimiento contribuye vía tributaria.

Siguiendo a Martín Rebollo, Luis⁶, se puede decir que sólo a través de la exigencia de responsabilidad patrimonial se puede reclamar a los Ayuntamientos un adecuado funcionamiento de sus servicios públicos pero, evidentemente, esta reclamación sólo es posible cuando el funcionamiento de los servicios públicos haya sido anormal y se hayan ocasionado daños a las personas o bienes pero no simplemente cuando los servicios municipales sean de escasa calidad.

En relación con la evaluación de los servicios municipales, la Disposición Adicional 10, apartado 1, del Anteproyecto también se refiere a esta materia estableciendo que “si la evaluación negativa afecta a los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, será causa determinante para que las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares asuman la titularidad y gestión.”

b) Municipios con población inferior a 20.000 habitantes que voluntariamente soliciten su incorporación al servicio común.-

En estos casos, basta el acuerdo adoptado por mayoría simple de los Diputados o equivalentes y el informe de la Comunidad Autónoma.

c) Municipios con población superior a 20.000 habitantes que voluntariamente soliciten su incorporación al servicio común.-

⁶ MARTIN REBOLLO, Luis. “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica”. Revista Documentación Administrativa, nº 237-238, enero-junio 1994, pags 11-104.

En estos casos basta el acuerdo adoptado por mayoría simple de los Diputados o equivalentes, sin necesidad en este caso de informe de la Comunidad Autónoma.

En estos dos casos de solicitud voluntaria de incorporación al servicio común, la competencia para formular la solicitud corresponde al Pleno del Ayuntamiento.

Queda claro, conforme al artículo 26 en su nueva redacción, como los municipios con población superior a 20.000 habitantes son junto con las Diputaciones Provinciales, los grandes fortalecidos por el Anteproyecto.

Por tanto, como se ha indicado, la prestación común y obligatoria de servicios municipales por la Diputaciones Provinciales puede producirse de forma obligatoria para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes cuando la evaluación de sus servicios mínimos sea negativa o bien de forma voluntaria independientemente del número de habitantes del municipio si bien en este último caso, cabría plantearse si la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular vienen obligados a asumir la prestación de servicio o si por el contrario, pueden adoptar un acuerdo en contrario, cuestión ésta que será objeto de comentario más adelante.

En el caso de una Comunidad Autónoma uniprovincial, será ésta quien asuma el ejercicio de los servicios municipales de que se trate, previo informe del órgano de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, debiendo garantizarse en todo caso la participación de los municipios afectados.

Esta asunción de servicios municipales por una Comunidad Autónoma parece tener difícil encaje con la distribución de competencias que realiza la Constitución Española y con el principio de autonomía local ya que estaríamos antes Comunidades Autónomas que prestan servicios municipales lo cual supone un cambio del modelo de organización territorial conocido hasta ahora.

Pero cuando se produzca el traspaso de servicios desde el municipio a la Diputación Provincial, Cabildo, Consejo Insular o Comunidad Autónoma uniprovincial, ¿qué asumen realmente éstas últimas? Pues lo siguiente:

- Titularidad de la competencia
- Ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas por la prestación de los servicios.
- Competencia en materia de gestión y recaudación tributaria.

Ahora bien, ese traspaso de servicios desde el municipio a la Diputación Provincial, Cabildo, Consejo Insular o Comunidad Autónoma uniprovincial se establece por un

plazo mínimo de 5 años, prorrogándose automáticamente si no hay acuerdo en contrario y siempre que se cumpla el coste estándar de los servicios.

El traspaso del servicio implica el de los derechos y obligaciones a coste estándar que en ese momento correspondan al municipio sin que pueda extenderse a las operaciones de endeudamiento que el Ayuntamiento hubiera concertado con anterioridad ni se pueda imputar a la entidad receptora del servicio el déficit en el que hubiera incurrido el Ayuntamiento hasta la fecha.

No obstante, una vez traspasado, cabe la posible reversión del servicio. En tal caso, el acuerdo de reversión deberá adoptarse antes del 30 de junio de cada año y surtirá efecto en el ejercicio siguiente al de su adopción.

Sin embargo, en caso de reversión, el texto de la norma señala que incluye la reversión de los derechos y obligaciones existentes en dicho momento. ¿Incluye ello el endeudamiento en que hubiera incurrido la Diputación?

Parece que la diferente redacción que se ha empleado cuando se habla de traspasar servicios municipales a la Diputación y cuando por el contrario, se habla de la reversión de esos mismos servicios al municipio, permite entender que todas las obligaciones en que hubiera incurrido la Diputación como consecuencia de la prestación común y obligatoria del servicio se trasladarán, en caso de reversión, al municipio por lo que no parece un sistema del todo justo ya que el municipio no puede imputar a la Diputación el déficit que arrastra el servicio ni obligarla a asumir los préstamos que hubiera concertado el Ayuntamiento como consecuencia de su prestación pero en cambio, la Diputación sí podrá trasladar al municipio todas las obligaciones existentes en el momento en el que se produzca la reversión.

Pero es que además, surgen otras dudas, tales como la de saber cómo se llevará a cabo la reversión si el servicio esta siendo gestionado indirectamente y en el momento de la reversión no ha finalizado el plazo de duración del contrato con la empresa adjudicataria y qué Administración es la competente para adoptar el acuerdo de reversión o si deberá existir acuerdo entre ambas Administraciones.

Como se observa, son muchos los problemas que pueden generarse y que el Anteproyecto no resuelve.

A la vista de lo expuesto, es lógico que el Anteproyecto también modifique el artículo 31 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, para establecer entre los fines propios y específicos de la Provincia “participar en la coordinación de la Administración Local con la de la

Comunidad Autónoma y la del Estado y asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, asumiendo la prestación común y obligatoria en los términos previstos en el artículo 26.3”

En consonancia con lo expuesto, el artículo 36, en su nueva redacción, viene a indicar que la Diputación “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, y en su caso, mediante la prestación común y obligatoria prevista en el artículo 26.3”.

Este traspaso de servicios a las Diputaciones Provinciales también provoca cambios en la organización provincial.

Así, (artículo 32) cuando la prestación de los servicios públicos de, al menos dos municipios, haya sido asumida por la Diputación, se constituirá un Consejo de Alcaldes como órgano de colaboración municipal en el seguimiento de la gestión de los procedimientos de traslados de competencias⁷. Su presidente será quien lo sea de la Diputación y estará integrado por los alcaldes de los municipios afectados por el traspaso de servicios. Sin embargo, el Anteproyecto no determina ni las facultades que ostenta este Consejo de Alcaldes ni el sistema para la adopción de decisiones.

Ahora bien, una vez que la Diputación asuma un servicio municipal, ¿están sujetos esos servicios traspasados a evaluación o se ha reforzado tanto el papel de las Diputaciones que ni siquiera tendrán que someter los servicios que asuman a evaluación?

Pues bien, los servicios prestados por la Diputaciones u órganos equivalentes también serán evaluados de acuerdo con los principios de sostenibilidad y eficiencia (artículo 36). En el mismo Real Decreto en el que se establezca el coste estándar de los servicios, se establecerá la periodicidad y el procedimiento para su evaluación.

Pero ¿qué ocurre si la evaluación de los servicios municipales cuya prestación ha sido asumida por la Diputación Provincial es negativa? Nada se dice en el Anteproyecto al respecto. Esta y otras cuestiones deberían ser solventadas por el texto antes de su aprobación.

⁷ Ha de entenderse que debe tratarse de supuestos en los que la Diputación asume el mismo servicio de al menos, dos municipios. Por ejemplo, el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos.

Una vez analizados estos tres supuestos que se recogen en la nueva redacción del artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, podemos extraer un cuarto supuesto.

Este cuarto supuesto se desprende de la lectura de la Disposición Adicional 10 del Anteproyecto.

d) Municipios con población superior a 20.000 habitantes cuya evaluación de servicios sea negativa.

Conforme a la Disposición Adicional 10, si se trata de servicios mínimos, los Ayuntamientos podrán gestionar indirectamente el servicio siempre que no implique ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos o bien deberán aprobar un plan de reducción de costes de los servicios para que en el plazo máximo de tres años se sitúen en el coste estándar.

De no aprobarse dicho plan, no se podrá autorizar ninguna operación de crédito ni la entidad local podrá acceder a los mecanismos de financiación previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ni a la posible aplicación de reducciones en los porcentajes de retención en la participación en tributos del Estado para compensar deudas con acreedores públicos.

No obstante, la redacción de esta Disposición Adicional es bastante confusa si se conecta con el resto del articulado del Anteproyecto puesto que no queda demasiado claro qué Ayuntamientos son los destinatarios de las obligaciones que establece (Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, de menos de 20.000 habitantes, todos..etc)

Por tanto, recapitulando; tratándose de servicios mínimos con evaluación negativa:

- En municipios con población inferior a 20.000 habitantes, el servicio será asumido por la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular.
- En municipios con población superior a 20.000 habitantes, el Ayuntamiento podrá gestionar indirectamente el servicio o bien, optar por aprobar un plan de reducción de costes.

Y en cualquier caso, los municipios independientemente de su población, podrán solicitar voluntariamente su incorporación al servicio común.

Queda claro así, como se coloca en peor posición a los municipios de población inferior a 20.000 habitantes que se verán, en caso de evaluación negativa de sus servicios, despojados de los mismos frente a los municipios de población superior a 20.000 habitantes.

En relación con esta cuestión, el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de fecha 26 de junio de 2013, ha realizado algunas consideraciones de importante valor jurídico. Veamos las más importantes:

- Considera necesario que el Anteproyecto establezca si el coste estándar es único para todos los servicios, si variará respecto de cada uno de ellos o si puede, incluso, haber varios para un mismo servicio en atención a diversos criterios, que en tal caso habrían de quedar identificados.
- Deben fijarse factores de corrección del coste estándar pues no parece adecuado que éste deba ser único para todos los municipios; razón por la cual el Consejo de Estado aconseja introducir factores de corrección que atiendan a diversas variables como la orografía, el clima o la estructura social y económica del municipio, entre otros, y no sólo a su tamaño y densidad de población.
- El Anteproyecto, a juicio del Consejo de Estado, debería especificar a quien corresponde la competencia para evaluar los servicios así como regular de forma sucinta el procedimiento a seguir.
- Señala el Consejo de Estado que en el Anteproyecto, el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera parece imponerse a cada servicio, individualmente considerado; de ser así, podría llegar a suponer en la práctica el obligado traspaso de uno o varios servicios municipales concretos por superar su prestación el coste estándar, incluso en el caso de que, valorado en conjunto, la situación financiera de ese Ayuntamiento se adecuase a los objetivos de estabilidad y sostenibilidad.
- El Anteproyecto no establece distinciones en cuanto al traspaso de servicios y por tanto, no aborda los problemas que puede generar en la práctica el traspaso de servicios que lleven aparejado el ejercicio de autoridad⁸.
- El texto de la reforma no toma en consideración si la Diputación a la que se ha de encomendar la prestación de servicios municipales se encuentra en una situación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera o si, por el contrario, presenta una

⁸ A título de ejemplo, señala que no parece que deba aplicarse el mismo régimen de “intervención” al servicio de transporte urbano que al de policía local, exponente típico del ejercicio de funciones de autoridad.

situación de déficit que pueda dificultar o impedir razonablemente asumir la gestión de ciertos servicios.

- El Borrador de 24 de mayo de 2013, exige para la asunción de servicios municipales por la Diputación, el acuerdo adoptado por mayoría simple de los Diputados, estableciendo que si no se adopta expresamente en el plazo de un mes, se entenderá aprobado. Entiende, por tanto, el Consejo de Estado que cabe la aprobación implícita, como cabe también que el acuerdo sea negativo, es decir, que la Diputación se niegue a asumir la competencia. Sin embargo, el Anteproyecto no regula los efectos que tal negativa puede producir.

Como opinión personal, entiendo que no cabe la posibilidad de que la Diputación no asuma la prestación del servicio adoptando acuerdo en contrario ya que el Anteproyecto habla en su artículo 26 de “prestación común y obligatoria” al referirse a los supuestos de evaluación negativa de servicios mínimos de municipios con población inferior a 20.000 habitantes, argumento que también encuentra apoyo en la Disposición Adicional Décima del Anteproyecto; cuestión distinta sería la de debatir si la Diputación Provincial podría negarse o no cuando la prestación por ésta última se solicita voluntariamente por el municipio y no como consecuencia de una evaluación negativa de sus servicios.

- Finalmente plantea la posibilidad de fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los servicios públicos locales.

DELEGACION DE SERVICIOS

Dejando a un lado el tema de los servicios mínimos y en relación con el ejercicio de competencias delegadas (artículo 27), en la última versión del Anteproyecto, la de fecha 24 de mayo de 2013, ya se permite que la delegación pueda recaer en cualquier municipio ya que el Borrador de fecha 18 de febrero de 2013 sólo permitía la delegación de competencias en municipios de más de 20.000 habitantes.

El artículo 27 en su nueva redacción, regula las competencias que pueden ser objeto delegación. Dentro de esta delegación de competencias, encontramos servicios cuya prestación puede acabar en manos de los municipios tales como la prestación de los servicios sociales y ello porque como se indicó anteriormente, el Anteproyecto confunde ambos conceptos, competencias y servicios.

La delegación puede realizarse por el Estado o por la Comunidad Autónoma respectiva pero con la finalidad de mejorar la eficiencia en la utilización y asignación de los recursos públicos, eliminar duplicidades y siendo en todo caso, acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin que en ningún caso pueda suponer un mayor gasto para las Administraciones Públicas. Lógicamente, esta eliminación de duplicidades responde al principio “una Administración, una competencia”.

La delegación no podrá tener una duración inferior a 5 años, requerirá la aceptación por el municipio y deberá ir acompañada de la correspondiente financiación siendo nula si no se consigna dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico

No obstante, en caso de incumplimiento de sus obligaciones por parte de la Comunidad Autónoma delegante, el municipio estará facultado para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que tenga con la Comunidad Autónoma.

Hasta tal punto es importante que el ejercicio de los servicios que se deleguen cuenten con financiación adecuada que el nuevo artículo 57 bis que introduce el Anteproyecto establece que el municipio sólo podrá aceptar delegaciones de competencias por la Comunidad Autónoma cuando la delegación incluya una cláusula de garantía del cumplimiento de sus obligaciones financieras consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

Señala el Dictamen del Consejo de Estado al respecto, que la redacción de este artículo es inadecuada ya que no se entiende el motivo por el que el nuevo artículo 57 bis configura lo que debería ser una obligación para la Administración delegante como una prohibición dirigida al delegatario.

Tal hincapié hace el Anteproyecto en la necesidad de financiación que establece que los acuerdos de delegación que a la entrada en vigor de esta norma hubieran sido objeto de prórroga por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluya en los mismos esta cláusula.

En cualquier caso, cabe por el Pleno del Ayuntamiento la adopción de acuerdo de revocación o renuncia por incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o, cuando por circunstancias sobrevenidas, se justifique la imposibilidad de su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias

propias, sin perjuicio de que el acuerdo de delegación pueda establecer otras causas de revocación o renuncia.

RESERVA DE SERVICIOS

En cuanto a la reserva de servicios, ésta viene regulada en la nueva redacción del artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que “se declara la reserva a favor de las entidades locales, de las siguientes actividades o servicios esenciales:

- Abastecimiento domiciliario y depuración de aguas
- Recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos
- Transporte público de viajeros”

Por tanto, se suprime la reserva de determinados servicios como el “suministro de calefacción” y los relativos a “mataderos, mercados y lonjas centrales”

A tal efecto, la Disposición Final Tercera del Anteproyecto modifica el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en su artículo 97 de tal forma que para la efectiva ejecución en régimen de monopolio de las actividades reservadas, se sigue requiriendo tramitar el expediente previsto en ese artículo pero en dicho expediente deberá, como novedad, recabarse informe de la autoridad de competencia correspondiente.

Una vez recaído el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, se elevará el expediente a la Comunidad Autónoma para su aprobación.

Sin embargo, en el caso de Andalucía existe cierta discrepancia entre esta regulación y la contenida en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que en su Disposición Adicional Primera dejó ya sin efecto, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, los procedimientos de intervención y control de la Junta de Andalucía sobre las entidades locales en lo relativo a la aprobación del ejercicio en régimen de monopolio de las actividades y servicios esenciales reservados a favor de las entidades locales.

FORMAS DE GESTION DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Otro aspecto importante a tomar en consideración es el concerniente a las formas de gestión de los servicios municipales (artículo 85), y a tal efecto, el Anteproyecto establece como novedad y, en consonancia con los principios que inspiran esta reforma, que los servicios habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente.

Se mantienen las dos formas de gestión tradicionales:

- Gestión directa y
- Gestión indirecta

Ahora bien, dentro de las formas de gestión directa, se establecen ya ciertas prioridades en el uso de unas y otras.

Recordemos que las formas de gestión directa de los servicios municipales son las siguientes:

- Gestión por la propia entidad local, bien sin organización especializada empleando funcionarios y personal laboral de la propia entidad local o bien con órgano especial de administración, que no tendrá en ningún caso personalidad jurídica.
- Organismo autónomo local
- Entidad pública empresarial local
- Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Estas tres últimas formas ya sí con personalidad jurídica; son los denominados entes instrumentales dependientes de la entidad local.

Pues bien, la reforma establece como preferentes la utilización de la gestión por la propia entidad local y por organismo autónomo local de tal manera que sólo podrá hacerse uso de las otras dos formas de gestión directa cuando quede acreditado mediante memoria elaborada al efecto, que resultan más eficientes y sostenibles para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

Sin embargo, y a pesar de que se otorga preferencia a la gestión por la propia entidad local y por organismo autónomo local sobre las otras dos formas que podemos considerar empresariales, también habrá que tener cierta vigilancia sobre el organismo autónomo local ya que también es un ente instrumental y no siempre su creación para gestionar un servicio va a estar debidamente justificada.

En lo que a la gestión indirecta se refiere, ésta seguirá prestándose mediante las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Se mantiene igualmente la prohibición de que los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad puedan prestarse mediante sociedad mercantil de capital exclusivamente local o mediante gestión indirecta.

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

En concreto, el artículo 9.2 del Estatuto Básico establece que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”

En el caso de que se trate de servicios traspasados por el municipio a la Diputación Provincial, Cabildo o Consejo Insular, estos últimos elegirán la forma de gestión del servicio público que mejor garantice los principios de eficiencia y sostenibilidad financiera.

Pero conviene recordar en relación con la elección de la forma de gestión de los servicios locales, que en Andalucía el artículo 27 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía señala que el régimen de los servicios locales de interés general se inspira y fundamenta entre otros, en el principio de adecuación entre la forma jurídica y el fin de la actividad encomendada como límite de la discrecionalidad administrativa.

OTRAS ENTIDADES LOCALES

Hasta aquí se ha analizado el tema de los servicios públicos en lo concerniente a los Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares pero ¿qué ocurre con otras entidades locales?

Sabemos que el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que son entidades locales territoriales el municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos canario y balear y que atribuye la condición de entidades locales a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Pues bien, el Anteproyecto modifica este artículo 3 de tal forma que las entidades de ámbito territorial inferior al municipal dejan de ostentar la condición de entidades locales y por tanto, dejarán de tener personalidad jurídica.

No obstante, según la Disposición Transitoria Tercera, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal existentes a la entrada en vigor de esta Ley mantendrán su personalidad jurídica pero serán sometidas a evaluación.

Así, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley:

- Deberán presentar sus cuentas ante el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva.
- Presentadas sus cuentas, se procederá a la evaluación inmediata de los servicios que prestan.
- Cuando de la evaluación de los servicios prestados por las entidades de ámbito territorial inferior al municipio resulte la inadecuación de la prestación del servicio en su ámbito, corresponderá al municipio la prestación del mismo y la entidad de ámbito territorial inferior al municipio quedará disuelta. (Disposición Adicional Décimo Primera)⁹
- Si no presentan sus cuentas, incurrirán en causa de disolución que será acordada por la Comunidad Autónoma aunque se podrá determinar su mantenimiento como forma de organización desconcentrada.
- En caso de disolución, el Ayuntamiento del que dependan quedará subrogado en todos sus derechos y obligaciones.

Lo llamativo y, así lo ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, es que para las entidades de ámbito territorial inferior al municipio el Anteproyecto no habla de coste estándar sino simplemente de “inadecuación” de la prestación.

Por tanto, de conformidad con su nueva regulación (artículo 45), las entidades de ámbito territorial inferior al municipal carecen de personalidad jurídica y dejan de ser una forma de administración descentralizada de núcleos de población separados para convertirse en formas de organización desconcentrada del municipio.

Pero en cualquier caso, sólo podrán crearse este tipo de entidades si resultan más eficientes para la administración desconcentrada de núcleos de población, y por tanto, también más eficientes para la prestación de servicios.

⁹ Sin embargo, cabe preguntarse que ocurre si la evaluación de unos servicios es adecuada y la de otros, no ya que el Anteproyecto no menciona tal posibilidad.

En lo que a las Comarcas se refiere, la Disposición Adicional Quinta señala que “las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales” y en lo concerniente a las Áreas Metropolitanas, el Anteproyecto no establece modificaciones significativas.

Por último, en relación con las Mancomunidades (artículo 44), se mantienen en el texto de la reforma como entidad local consistente en asociación de municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Al igual que las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, quedan sujetas en el plazo de tres meses a la presentación de sus cuentas para no incurrir en causa de disolución y presentadas sus cuentas, sus servicios serán objeto de evaluación (Disposición Transitoria 4).

Pero ¿qué ocurre si la evaluación de alguno o algunos de sus servicios es negativa?

A esta pregunta da respuesta la Disposición Adicional Décimo Primera que señala que “cuando de la evaluación de los servicios prestados por una mancomunidad resulte la inadecuación de su prestación en el ámbito de la mancomunidad, corresponderá a las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares la prestación de los referidos servicios y la mancomunidad quedará disuelta”, salvo debemos entender que se trate de una mancomunidad que preste varios servicios y la inadecuación se refiere sólo a alguno o algunos de ellos.

Lo que llama la atención de la nueva regulación es que el servicio se traspasa a la Diputación, Cabildo o Consejo Insular y no al municipio, que es a quien correspondería su prestación. Ahora bien, continua indicando el Anteproyecto que aquellos municipios en los que la prestación de algún o algunos de sus servicios haya sido asumida por la Diputación, Cabildo o Consejo Insular no podrán integrarse en una mancomunidad ya existente ni crear una mancomunidad nueva entre cuyas finalidades se encuentre la prestación del servicio o servicios asumidos por la entidad provincial o insular.

Pero ello es lógico porque cuál es el motivo por el que se van a integrar los municipios en una mancomunidad para prestar un servicio que ya no tienen.

El Consejo de Estado ha apuntado respecto de esta cuestión que si nos encontramos ante una mancomunidad que presta varios servicios, cabe la posibilidad de que un municipio que haya sido privado de ciertos servicios, pueda integrarse en una mancomunidad sólo para esos otros servicios cuya prestación sigue correspondiéndole ya que negar a los

municipios tal posibilidad podría tener efectos negativos desde el punto de vista presupuestario, pues si se tiene en cuenta que la aplicación del artículo 26 en su nueva redacción presupone la existencia de una situación de déficit, cabe razonablemente pensar que el municipio afectado va a buscar vías para la reducción de gastos, pudiendo encontrar una de ellas en la asociación con otros municipios para la prestación de los servicios que debe seguir gestionando.

PRESTACION DE SERVICIOS MEDIANTE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS O CONSORCIOS

Finalmente, en cuanto a la regulación de la cooperación entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas en servicios locales mediante convenios administrativos o consorcios (artículo 57), también se ve modificada por el Anteproyecto y ello, por cuanto se establece como fórmula prioritaria la de los convenios frente a la constitución de consorcios.

Sólo podrán constituirse consorcios cuando:

- La cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio,
- Permita una asignación más eficiente de los recursos económicos y
- Se garantice la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas participantes así como del propio consorcio que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

En cualquier caso, la suscripción de convenios y la constitución de consorcios exigirá:

- Mejorar la eficiencia de la gestión pública
- Eliminar duplicidades administrativas
- Estar referenciados a un coste estándar del servicio
- Cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

De conformidad con la Disposición Adicional Vigésima del Anteproyecto, los convenios de cooperación ya suscritos por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de entidades locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27, quedarán sin efecto a partir del 1 de enero de 2014.

El Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013 ha indicado por su parte, que no entiende por qué razón el mandato extintivo se limita a los convenios que contengan algún tipo de financiación ya que no existe en el Anteproyecto ninguna

norma que impida la financiación a los municipios para el ejercicio de servicios impropios.

CONCLUSIONES

Como ideas finales o consideraciones que se pueden colegir de todo lo indicado hasta ahora podemos señalar las siguientes:

1.- No es conveniente abordar una reforma de la Administración Local desde un punto de vista estrictamente económico y garantista de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera sin tener en cuenta el principio de autonomía local y la propia Carta Europea de Autonomía Local, que no podemos olvidar que fue ratificada por España en 1988 y que en su artículo 4.3 señala que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.”

Los principios de autonomía y proximidad son sustituidos en esta reforma de la Ley de Bases por el principio de suficiencia financiera. El Anteproyecto debilita la autonomía local con numerosas intervenciones autonómicas y dejando vacíos de servicios a numerosos municipios siendo, por tanto, la reforma emprendida, opuesta a los procesos de reforma llevados a cabo en otros países de la Unión Europea en los que se ha apostado por reforzar la autonomía municipal y aligerar la planta municipal.

2.- La reforma nace con un claro objetivo de ahorro del gasto público pero este pretendido ahorro está aún por ver.

Los trasposos de servicios desde el nivel municipal a provincial con los consiguientes trasposos de medios materiales, personales y financieros pueden generar el efecto contrario al perseguido.

No olvidemos que las Diputaciones Provinciales son Administraciones que no tienen experiencia en la prestación de servicios al ciudadano por lo que muy probablemente la asunción de servicios municipales les obligara a acudir a fórmulas de gestión indirecta.

3.- Esta reforma, de aprobarse tal y como está redactada, puede generar conflictos con los Estatutos de Autonomía denominados de segunda generación, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que contiene una regulación completa y detallada de las competencias municipales ya que pueden generarse discrepancias entre la legislación básica de régimen local y la regulación que del régimen local hacen los Estatutos de Autonomía.

4.- Tal y como ha señalado el profesor Muñoz Machado¹⁰ es imposible la realización del principio “Una Administración, una competencia” ya que el legislador estatal no tiene el dominio de las competencias locales.

La propia Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 25 señala que, el municipio ejercerá competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre una serie de materias, por lo que será difícil llevar a la práctica más absoluta este principio.

5.- El texto de la reforma confunde reiteradamente los conceptos de competencias y servicios lo cual va a generar no pocos problemas en su aplicación por los operadores jurídicos.

6.- El Anteproyecto presenta una profunda reforma de la Administración Local con todo un complejo procedimiento de reestructuración de servicios municipales pero que como ha quedado expuesto, no ha previsto las soluciones a todos los posibles problemas que pueden surgir en la práctica.

7.- Pese a estar la existencia de las Diputaciones Provinciales más que cuestionada por los ciudadanos, el Anteproyecto fortalece el papel de las Diputaciones y reordena las competencias municipales, que no las provinciales.

Además, esta prestación de servicios por las Diputaciones plantea incluso problemas de índole electoral ya que quienes van a gestionar y tomar decisiones sobre los servicios que se prestan a los vecinos no van a ser los representantes que éstos han elegido democráticamente a través de las elecciones municipales, sino otros que han sido designados mediante un sistema de elección indirecta.

8.- Es cierto que el volumen de ingresos de los municipios ha caído en los últimos años fruto de la crisis inmobiliaria y urbanística que estamos viviendo, lo que obliga a una inevitable reforma de la Administración Local para que ésta pueda seguir sustentándose desde un punto de vista económico y consecuentemente, obliga a evaluar y redefinir los servicios locales que se prestan desde los Ayuntamientos pero en ningún caso a costa de renunciar a la calidad de los mismos, por lo que la senda iniciada con este Anteproyecto no parece la más adecuada.

¹⁰¹⁰ MUÑOZ MACHADO, Santiago. “Ocho mil millones de euros de ahorro: La compleja reforma de la Administración Local” Diario del Derecho Municipal. 11 de junio de 2013.

9.- En la era de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, esta reforma olvida establecer mecanismos de participación ciudadana que ponga en manos de los vecinos la posibilidad de otorgar su punto de vista sobre la reforma de los servicios locales y que en el futuro, les permita conocer en tiempo real qué decisiones están tomando sus representantes políticos sobre los servicios que les afectan.

De igual manera que sólo haciendo partícipes a los empleados públicos de este proceso de reforma, y responsabilizándoles tanto de los procesos de gestión de los servicios públicos como de los resultados, se podrá recuperar en ellos la conciencia de la satisfacción por la prestación de un servicio de calidad a la ciudadanía, teniendo presente que calidad es algo más que eficiencia.

10.- Y por último, si bien la fórmula elegida por el Anteproyecto para hacer de los servicios municipales unos servicios eficientes no parece la más adecuada por los problemas que su aplicación va a generar, si es cierto que la evaluación de los servicios locales va a tener un aspecto positivo para el ciudadano y es que le va a permitir conocer, de cara a los próximos comicios electorales de 2015, si sus gestores públicos están haciendo un uso adecuado de los recursos disponibles o si por el contrario, sus servicios no son sostenibles económicamente por no haber hecho una adecuada planificación de los mismos.

Evidentemente, cuantos más servicios de un determinado municipio sean evaluados negativamente y sean traspasados a la Diputación Provincial, mayor será el grado de decepción de los vecinos ante la gestión del equipo de gobierno municipal y más se forzará a Alcaldes y concejales a llevar a cabo una labor responsable al frente del Consistorio so pena de perder la confianza del electorado en los próximos procesos electorales.