

PONENCIA

“EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES EN LA REFORMA LOCAL: AUTONOMÍA PROVINCIAL “VERSUS” AUTONOMÍA MUNICIPAL”

**Juan Bautista Suárez Ramos.
Interventor adjunto de la Diputación de A Coruña.**

SANTIAGO DE COMPOSTELA, 25 DE ABRIL DE 2014

I. INTRODUCCIÓN: EL DEBATE SOBRE LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA Y DE SU GOBIERNO LOCAL.

Pese a que la Constitución Española de 1978 establece en el primero de los artículos de su Título VIII que el Estado se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyan, desde hace ya algunos años, tanto en el ámbito político como en el puramente doctrinal, se debate acerca de la conveniencia o necesidad de que exista la Provincia, como entidad local intermedia de carácter supramunicipal, caracterizada por la agrupación de municipios. Ya sea por motivos estrictamente históricos, atendiendo a lo que las Diputaciones han significado en la estructura y organización política del país, o bien sea por motivos estrictamente más funcionales o puramente económicos, en la tramitación de cualquier reforma legislativa que afecte al régimen local, no solo se polemiza acerca de las funciones o recursos económicos de las diputaciones, como órganos de gobierno y administración de la provincia, sino que se cuestiona la existencia misma de esta, de manera que se analiza la posibilidad de modificar la Constitución en este apartado, uno de los que requiere el llamado trámite reforzado o agravado de reforma constitucional, dada la garantía institucional básica que se le ha reconocido a municipios y provincias por la doctrina del Tribunal Constitucional.

El debate sobre este asunto se ha avivado especialmente en los últimos tiempos, motivado especialmente por la crisis económica y la imperiosa necesidad de reducir el gasto público, viéndose en la supresión de las diputaciones provinciales una posibilidad real para el ahorro de unos miles de millones de euros. Además, esta medida viene reforzada por algunas decisiones que se han tomado en países socios de la Unión Europea, singularmente en Italia, donde se pretenden suprimir algunos de los gobiernos provinciales a partir de una determinada fecha.

Pese a la existencia de este fuerte debate, que ha generado de antemano una opinión pública negativa, posiblemente mayoritaria, sobre la funcionalidad de las diputaciones en la organización del Estado –aun sin conocerse con detalle sus funciones, sus competencias y sus capacidades- ; sin embargo, la Ley 27/2013 ha optado decididamente por la idea de reforzar el papel de las mismas y este objetivo se cita como el segundo objetivo de la reforma, luego del de clarificar o definir el régimen competencial de las entidades locales, todo ello enmarcado en la ansiada finalidad de darle cumplimiento al Principio de Estabilidad presupuestaria y garantizar la sostenibilidad financiera de las corporaciones locales.

En consecuencia, claro está, dado el debate preexistente que antes se mencionaba, la redacción de los artículos donde se concreta esta idea programática del refuerzo de las diputaciones, no solo ha experimentado diversas alteraciones a lo largo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, sino que a la postre, ha propiciado, entre otros apartados, que se hayan presentado varios recursos de inconstitucionalidad una vez que la Ley se ha publicado y ya ha entrado en vigor.

Solo con el ánimo de hacer memoria y de forma muy esquemática, se puede resumir el papel de las diputaciones en el devenir de la redacción del Anteproyecto, tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley y Ley finalmente aprobada, en estas tres fases bien diferenciadas:

- 1ª fase : Si un ayuntamiento de menos de 20.000 habitantes prestase un servicio mínimo y obligatorio por encima del coste estándar, le correspondería a la diputación respectiva su gestión.

- 2ª fase: Las diputaciones, con respecto a los servicios prestados por ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, decidirán si prestan por ellas mismas dichos servicios, repercutiéndoles los costes a los ayuntamientos respectivos, o si implantan fórmulas de gestión compartida.
- 3ª fase: A las diputaciones les corresponde la coordinación de los servicios mínimos obligatorios (con excepción del servicio de cementerio) de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, proponiendo la gestión directa o bajo fórmulas de agrupación y de conformidad con los municipios afectados, con la aprobación de dicha propuesta por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas e informe de la administración que ejerza la tutela financiera. Es esta, con los matices e interpretaciones que luego se comentarán , la redacción que ha prosperado y ha quedado definitivamente aprobada.

Desde luego que ni estamos en el foro adecuado -ni es este el ponente idóneo- para analizar cuál ha de ser el mejor encaje constitucional de la Provincia y las diputaciones provinciales, ni tampoco para elucubrar sobre el fundamento sobre la conveniencia o no de su mantenimiento dentro de la arquitectura constitucional. Nosotros somos profesionales de la Administración Local y, en cuanto tales, trabajamos como operadores jurídicos, esto es, nuestra responsabilidad es aplicar la Ley vigente en cada momento y, sin perjuicio de que tengamos nuestra propia opinión al respecto, en el ejercicio de nuestros cometidos nos debemos limitar a la aplicación de la norma de acuerdo con los criterios hermenéuticos propios de la Ciencia del Derecho, recogidos en nuestro Ordenamiento jurídico por el artículo 3.1 del Código Civil. Y dado que este precepto nos indica que debemos atender sobre todo al espíritu y finalidad de la norma, que en el presente caso es la sostenibilidad financiera de los servicios públicos locales, manteniendo su prestación al menor coste posible

(eficiencia económica), a tal loable finalidad hemos de dedicar los siguientes apartados, sin olvidar -por supuesto- que la Constitución garantiza y reconoce la autonomía de los municipios y que la intervención de otra administración en sus servicios públicos ha de hacerse solo bajo parámetros de legalidad y nunca de oportunidad o conveniencia.

II. LA PROVINCIA FRENTE A OTRAS ORGANIZACIONES SUPRAMUNICIPALES.

En el ejercicio de las competencias y funciones de las diputaciones provinciales, como órgano de gobierno y gestión de las provincias, se podría pensar y de hecho se hace, si la Provincia es el ámbito territorial más adecuado para el ejercicio de funciones de supramunicipalidad y si el gobierno provincial, tal como está configurado legalmente, consigue representar o ejecutar mejor la voluntad de la ciudadanía.

Dado que la Provincia es una demarcación territorial necesaria, configurada geográficamente en el segundo tercio del Siglo XIX, algunos han criticado su falta de adaptación a la realidad territorial actual y, especialmente, al asentamiento de la población en los últimos decenios. Indudablemente es cierto que los movimientos migratorios de las zonas interiores y rurales a las ciudades y a sus periferias, ha propiciado la concentración de la población en pequeños territorios con gran densidad, frente a la dispersión y baja densidad de aquellos otros que la han perdido.

Ante esta realidad, la legislación de régimen local ha configurado las Áreas metropolitanas, como formas de organización y gobierno de determinados servicios comunes de los que se benefician los habitantes de dichos ámbitos territoriales.

Por otra parte, la legislación autonómica ha propiciado la creación de las comarcas, entendidas como ámbitos territoriales de carácter supramunicipal, que aglutinan a un determinado territorio y población con características propias y con ciertos vínculos históricos o económicos.

Finalmente, también la legislación local, consciente de que existen servicios que se pueden prestar mejor agrupadamente por varios municipios que aisladamente por cada uno de ellos, ha permitido la posibilidad de crear organizaciones asociativas como mancomunidades o consorcios.

Con respecto a estas organizaciones alternativas para la gestión de servicios en un ámbito supramunicipal, la pregunta que debemos hacernos como profesionales es la siguiente: ¿ pueden funcionar mejor estas organizaciones, siempre más pequeñas en el ámbito territorial y sin una estructura administrativa previa, que las viejas Diputaciones provinciales? ¿ Pueden, en definitiva, prestar servicios de mejor calidad, a un menor coste, esto es, más eficientes?

Para responder a estas preguntas, nada mejor que analizar la realidad de estas organizaciones supramunicipales en los últimos años. ¿ Cuántas de estas organizaciones de carácter voluntario se han creado con la bondadosa idea de agrupar servicios y disminuir costes y al poco tiempo se han encontrado con serias dificultades de funcionamiento y han caído en la inoperatividad? En muchos casos, porque no se ha tenido en cuenta el interés supramunicipal, esto es, la prestación del servicio al mejor coste para el conjunto de los entes que conforman la agrupación, sino el interés municipal de cada uno de los entes agrupados, sobre todo en la espinosa materia de la financiación.

Por otra parte, con respecto a las organizaciones de carácter obligatorio o creadas “ex lege”, también la falta de voluntades y la gestión de intereses contrapuestos ha dificultado su funcionamiento efectivo. Como excepción, también hay entidades supramunicipales que son un ejemplo de buena gestión y, luego de superar las dificultades iniciales, hoy prestan adecuadamente el servicio o servicios para las que han sido creadas.

Ahora bien, con independencia de las experiencias frustrantes en bastantes casos o de la exitosa gestión en alguno, la reflexión a introducir al analizar el papel de las Diputaciones Provinciales es la siguiente: si hay que gestionar determinados servicios o funciones administrativas en un ámbito supramunicipal, en aras de la generación de economías de escala y de la eficiencia económica, ¿ acaso las diputaciones provinciales no son la organización supramunicipal por excelencia, con experiencia en la gestión administrativa y con medios personales y materiales, para que puedan realizar tal cometido de la mejor forma posible?.

Para cumplir tal misión y dar respuesta por tanto a la necesaria prestación de servicios en un ámbito supramunicipal, seguramente las diputaciones provinciales tendrían que adaptar su estructura de organización y representación a los ámbitos territoriales donde se pretende actuar, partiendo de la premisa de que en una misma provincia existen dichos ámbitos territoriales o realidades socioeconómicas diferenciadas. Pero incluso en el marco de la legislación vigente, nada obsta para que las diputaciones traten de gestionar servicios para determinados ámbitos territoriales acotados y menores que el territorio provincial.

Un ejemplo en este sentido son las Comunidades intermunicipales de servicios que está impulsando la Diputación Provincial de A Coruña. De acuerdo con el convenio marco aprobado por el Pleno en abril de 2012, se trata de un modelo de cooperación intermunicipal basado en una agrupación voluntaria de municipios limítrofes para prestar en común los servicios públicos que se determinen, sin crear con ello una nueva persona jurídica. En dicha agrupación, constituida por la aprobación del convenio marco por cada uno de los Plenos de las corporaciones municipales, se configura un consejo de dirección formado por representantes de los ayuntamientos integrados y de la Diputación Provincial, que es el órgano encargado del impulso de la comunidad intermunicipal y de estudiar y aprobar las propuestas para la agrupación de servicios, con la posibilidad incluso de delegar la gestión de dichos servicios en la Diputación Provincial.

Por tanto, el modelo creado puede adaptarse a las singularidades territoriales y demográficas que existen en la Provincia, pero con la novedad de que no crea una nueva persona jurídica, sino que se aprovecha la organización técnica y administrativa de la Diputación y, de esta forma, se evita el coste administrativo que supone la puesta en marcha y funcionamiento de un nuevo ente público.

El modelo de estas comunidades intermunicipales de servicios públicos integra, por tanto, tres principios que luego ha tenido en cuenta la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2012: la búsqueda de la sostenibilidad financiera de los servicios municipales con la necesaria reducción de los costes de su prestación, el mantenimiento de la autonomía municipal para decidir cómo han de ser prestados y aprovechar las capacidades de la Diputación, en cuanto organización ya creada que cuenta con experiencia, medios personales y materiales para la prestación de servicios públicos.

Con tales ideas se aborda seguidamente las nuevas competencias de las diputaciones en la coordinación de servicios públicos obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

III. LA PROVINCIA COMO GESTORA DE SERVICIOS PÚBLICOS: LA COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

1. Los servicios a coordinar.

Una vez analizados teóricamente los distintas funciones o “papeles” que pueden asumir las diputaciones en el marco de la legislación vigente, centrándonos ya en la modificación legal aprobada por la Ley 27/2013, se comenta seguidamente cómo ha de aplicarse la nueva disposición legal en el marco constitucional vigente.

El artículo 26.2 de la Ley 7/85, según la redacción dada por la Ley 27/2013, establece que 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.

Se trata de los servicios mínimos y obligatorios a prestar por todos los ayuntamientos, excepto del servicio de cementerio, que aun siendo obligatoria su prestación en todos los ayuntamientos, la Diputación, sin embargo, no está obligada a coordinar. Por cierto, el servicio de cementerio es uno de los mínimos y obligatorios que muchos municipios no están prestando efectivamente, dado que hasta ahora, por las características sociológicas de la población y su creencias, se utilizan alternativamente los cementerios de carácter religioso.

Con respecto a los demás servicios a coordinar, la terminología que utiliza el artículo 26.2 no es exactamente la misma que la prevista en el 26.1, puesto que en el primero de los preceptos se utiliza la expresión “alcantarillado”, mientras en el segundo “*evacuación y tratamiento de aguas residuales*”. El matiz puede tener sus consencuencias prácticas, sobre todo en un territorio como el de Galicia, donde todavía existe muchas viviendas no conectadas al alcantarillado municipal, pero que sí generan obviamente aguas residuales que es necesario evacuar. Por otra parte, el alcantarillado, impuesto como servicio mínimo, no incluye el tratamiento y depuración de las aguas, servicio que sí tendría que coordinar, dentro de las distintas opciones, la Diputación Provincial.

También es importante matizar el servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos, puesto que este segundo apartado del ciclo de los residuos solo es servicio obligatorio en los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes; por ello, en los de menos de 5.000 habitantes, si no es prestado directamente por los ayuntamientos (con el carácter de voluntariedad), han de ser las diputaciones quienes asuman directamente su prestación, por disponerlo así la nueva redacción del artículo 36.1, al definir las competencias provinciales.

2. La primera posibilidad: la gestión directa por la propia Diputación.

Aunque en principio la norma impone solamente la coordinación de estos servicios; pero luego, al entrar en el detalle de cómo ha de llevarse a cabo la coordinación, la primera de las posibilidades es la prestación directa de estos servicios por parte de la Diputación, teniendo como finalidad la minoración de los costes de esta prestación.

Para el hipotético caso de que una Diputación Provincial decida acogerse a esta primera posibilidad, tendrá que realizar, antes de nada, una reorganización de sus servicios administrativos, para determinar cuál ha de ser la dependencia o servicio que hay de asumir la gestión, vigilancia y adopción de decisiones con respecto a cada uno de los servicios a prestar. Además, previamente a recibir su gestión, deberá acordar con el ayuntamiento o ayuntamientos respectivos el traspaso de los medios personales y materiales que estén directamente afectos a estos servicios o, en los casos de gestión indirecta a través de empresarios privados, la subrogación de la Diputación en los contratos otorgados por los ayuntamientos si no se quiere asumir indemnización a favor de dichas empresas por una extinción anticipada de los contratos.

Por la razón expuesta, no es necesario indicar, por su obviedad, que se trata de una solución de no fácil aplicación práctica y que presenta especial complejidad en aquellos servicios gestionados tradicionalmente a través de concesiones administrativas con una duración temporal larga. También resultará compleja, la asunción por la Diputación de los medios personales adscritos directamente por cada ayuntamiento a esos servicios (piénsese, por ejemplo, en el personal encargado de la limpieza viaria o del mantenimiento del alumbrado público).

Paralelamente, dado que la Diputación asume la prestación del servicio, también a esta entidad local le corresponde el derecho a recibir una contraprestación económica por su prestación, bien sea directamente del ayuntamiento respectivo, bien de los usuarios del servicio, a través de la gestión y recaudación de la tasa correspondiente (si hubiese gestión privatizada, siempre se devengaría un precio privado a ingresar en la economía del gestor o concesionario).

Ciertamente este apartado de la financiación ha sido tratado de forma muy parca por el legislador (la Ley se limita a decir que le corresponde a la Diputación la tasa para la financiación del servicio), no aclarándose en este supuesto de prestación del servicio por la Diputación a quien le corresponde la potestad de imposición y ordenación de la correspondiente tasa. Si lo que se pretende es que la Diputación gestione, pero el ayuntamiento sigue siendo el titular del servicio (es decir, el servicio sigue siendo municipal), será cada ayuntamiento quién decida cómo ha de financiarse y en que grado o porcentaje cubre la recaudación de la tasa el coste del servicio, compensando con cargo a sus recursos generales el exceso que no se financie directamente con la tasa.

Parece que la solución financiera expuesta es la opción que mejor garantiza la autonomía municipal, dado que el ayuntamiento conservaría sus potestades sobre la definición de los elementos esenciales del servicio a prestar y sobre su financiación; la solución financiera alternativa, posibilitando que sea la propia Diputación la que imponga y ordene las tarifas tributarias, supondría realmente que el servicio deja de ser municipal y pasa a ser de carácter provincial, puesto que el ayuntamiento afectado no tendría ningún poder de decisión sobre el mismo.

3. las fórmulas de gestión compartida propuestas por la Diputación:

La Diputación Provincial también puede realizar la coordinación de los servicios presentando, *“con la conformidad de los municipios afectados, fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”*

Nos encontramos ante una segunda opción dentro de la primera posibilidad, en la que los ayuntamientos afectados dejan de prestar por sí mismos el servicio o los servicios correspondientes, asumiendo la gestión agrupada por varios de ellos integrados en una fórmula asociativa. Con respecto a esta opción, la primera cuestión que se plantea es si la fórmula propuesta debe pasar o no necesariamente por crear una nueva persona jurídica.

En la enumeración a título de ejemplo y abierta que hace la Ley se permiten distintas fórmulas y se alude concretamente a las mancomunidades y consorcios; sin embargo, no se exige que haya de crearse preceptivamente una nueva persona jurídica, de manera que podría acudirse a la fórmula de convenio de colaboración en el que uno o varios ayuntamientos hacen una encomienda de gestión a favor del orto, para que sea éste el que organice y gestione el servicio compartido, sufragando los costes en que se incurra de acuerdo con las fórmulas que se pacten en dicho convenio.

No cabe duda de que la fórmula de gestión agrupada bajo fórmulas asociativas ya existentes en la actualidad es una buena oportunidad para reducir los costes efectivos de los servicios, puesto que sí ya existe una organización supramunicipal dotada de medios personales y materiales, la asunción de la prestación de nuevos servicios no tiene porque suponer el incremento de los costes generales o indirectos.

Mayores problemas puede plantear la iniciativa para la creación de nuevos entes, con la carga administrativa y la exigencia de medios personales que ello conlleva. En la situación de crisis económica actual, en la que las administraciones públicas están obligadas a realizar una drástica contención de sus gastos corrientes para la reducción del déficit público, resulta muy ilustrativo para este asunto el artículo 3.3. de la Ley 2/2011, de Economía sostenible, en el que se establece el principio de racionalización administrativa, de manera que se adopten medidas tendentes a simplificar la estructura administrativa. En este camino están tanto a administración estatal como la administración autonómica¹, en las que se han tomado decisiones de suprimir organismos autónomos, entidades públicas empresariales con el fin de evitar duplicidades y ahorrar costes, sin que ello suponga la renuncia al ejercicio de competencias o a la efectiva prestación de los servicios públicos.

Por tanto, con el loable objetivo de reducir costes en la prestación de servicios públicos, resultaría desde luego contraproducente la creación de nuevas estructuras administrativas, dotadas de medios personales y materiales, para asumir dicha prestación. En tal sentido, la fórmula de las Comunidades intermunicipales de servicios ideadas por la Diputación de A Coruña y comentadas en el punto anterior puede servir como modelo e referencia para la cooperación intermunicipal en esta opción.

¹ Buena prueba de esto es el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Xunta de Galicia, adoptado en la sesión que tuvo lugar el 16 de febrero de 2013, por el que se aprobó la segunda fase del Plan de Racionalización de la Administración paralela, que permitirá eliminar o reformular 25 organismos e introducir mejoras en otros 30, lo que se cuantifica en un ahorro de cinco a seis millones de euros para las arcas públicas de la Comunidad Autónoma. Entre otros, este acuerdo prevé la extinción de varios consorcios comarcales de bomberos y varios organismos autónomos.

IV. La coordinación y el mantenimiento de la gestión de los servicios por los propios ayuntamientos.

Alternativamente a las dos primeras posibilidades dentro de la primera opción, el legislador ha querido permitir el mantenimiento por parte de los municipios de menos de 20.000 habitantes de la gestión de los servicios mínimos obligatorios, siempre que el municipio interesado justifique ante la Diputación provincial respectiva que puede prestar el servicio a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, y siempre que la Diputación lo considere acreditado.

La aplicación inmediata de este apartado del precepto, una vez que ha entrado en vigor la Ley 27/2013, ha generado dudas razonables. Dado que se encuadra dentro del artículo 26.2 y este precepto comienza atribuyendo la coordinación de estos servicios a la Diputación provincial, es razonable entender que, aun no existiendo una propuesta concreta de la Diputación, cuando un ayuntamiento tenga que adoptar decisiones relevantes que puedan incidir en el coste de uno de los servicios a coordinar, deberá dirigirse a la Diputación respectiva, para que esta determine cómo ejerce su competencia de coordinación, dentro de las distintas opciones y posibilidades que se están comentando; es decir, gestión directa por la Diputación, gestión bajo fórmulas agrupadas o continuidad de la prestación por el propio ayuntamiento.

Así, por ejemplo, cuando un ayuntamiento proceda a la nueva licitación de un contrato para la prestación de alguno de estos servicios públicos, o cuando tenga que adscribir nuevo personal a dicho servicio o cuando tenga que crear las infraestructuras o equipamiento del servicio, al afectar todas estas decisiones al coste con que el servicio se presta, entonces deberá pedir la opinión de la Diputación a efectos de que ésta ejerza efectivamente la coordinación que le atribuye la Ley.

Claro está que, en el momento incipiente en el que nos encontramos para la aplicación de estas nuevas disposiciones legales, todavía no se han publicado los costes efectivos de los servicios públicos, ni tan siquiera conocemos la metodología a seguir para su determinación. Por ello, el momento resulta todavía prematuro para hacer comparaciones de costes con el fin de determinar cuál es la fórmula de prestación más eficiente y tal labor solo podrá realizarse después de la publicación de estos costes, tarea que deberá hacerse antes del 1 de noviembre, de acuerdo con los criterios de cálculo que se fijen por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (art. 116 ter).

Sin duda, este es un apartado muy polémico de la nueva Ley: ¿Puede la Diputación controlar la forma de prestación de los servicios municipales? Esto es, ¿en qué medida puede afectar este control a la autonomía municipal?

La autonomía municipal quedará plenamente garantizada si la propuesta o dictamen de la Diputación se limita a constatar técnicamente los siguientes extremos:

- Si los costes del servicio que presenta el ayuntamiento están adecuadamente calculados y, de acuerdo con ellos, dicho ayuntamiento podrá seguir prestando el servicio a menor coste que el calculado por la Diputación para su gestión directa (si ya lo tiene determinado) o, en su caso, para la gestión compartida con otros municipios.
- A falta de estos criterios comparativos, deberá determinarse si la decisión que va a adoptarse sobre el servicio va a suponer una mayor eficiencia en la prestación del mismo y un efectivo ahorro con respecto a la forma de prestación que se mantenía anteriormente.

- Si el servicio está adecuadamente financiado con las tasas o precios que se exigen a los usuarios o si el mismo es deficitario. En este caso, sin perjuicio de respetar la autonomía fiscal del ayuntamiento, deberá valorarse si en el expediente queda acreditada la sostenibilidad financiera del servicio en el tiempo, mediante la aportación de fondos propios del ayuntamiento para la cobertura del déficit o por la aportación de otras administraciones públicas.

Por tanto, no es la Diputación la que decide la forma de prestación del servicio y cómo ha de financiarse, puesto que estas son atribuciones que le corresponden a los municipios en virtud de su autonomía. La función de la Diputación ha de limitarse a un asesoramiento técnico en el que vela por el cumplimiento de uno de los objetivos de la reforma, cual es la mayor eficiencia en la prestación de los servicios municipales.

La situación más problemática y ciertamente conflictiva se puede producir en el caso de que el informe de la Diputación sea negativo y en el mismo se concluya que el servicio que pretende seguir prestando un ayuntamiento es más costoso que el prestado directamente por la Diputación o bajo fórmulas de gestión agrupada. En tal supuesto, ¿ puede la Diputación en virtud de sus competencias de coordinación imponer la prestación por ella misma o con fórmulas de agrupación?. Si nos atenemos a una interpretación “contrario sensu” del inciso segundo del artículo 26.2, habría que entender que, en tal supuesto, no resultaría posible al ayuntamiento en cuestión seguir prestando el servicio y tendría que aceptar su prestación de acuerdo con la fórmula propuesta por la Diputación. La controversia tendría que resolverla finalmente el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, una vez emitido informe por parte del órgano de la Comunidad Autónoma que ejerza la tutela financiera. Tanto en la resolución final del expediente como en el informe de tutela financiera se habrá de valorar especialmente si el cumplimiento por parte del Ayuntamiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y si está garantizada la sostenibilidad financiera del servicio

Ahora bien, posiblemente no sea necesario llegar a plantear la controversia si el ayuntamiento, luego del informe inicial desfavorable de la Diputación, reformula su propuesta y trata de ajustar el coste de las prestaciones, atendiendo las sugerencias propuestas por la Diputación.

En cualquier caso, el carácter favorable o desfavorable del informe y la resolución que finalmente se adopte deberá estar motivada única y exclusivamente en circunstancias de legalidad, valorando si se cumple o no el objetivo de estabilidad presupuestaria y si queda garantizada la sostenibilidad financiera del servicio.

V. Otras competencias atribuidas a las Diputaciones por la Ley 27/2013.

Aparte del novedoso tema de la coordinación de los servicios públicos a prestar obligatoriamente por los municipios de menos de 20.000 habitantes, la nueva redacción del artículo 36 de LBRL atribuye a las Diputaciones Provinciales nuevas competencias, siendo algunas de ellas una simple reformulación más precisa de las que ya tenía anteriormente (por ejemplo, la asistencia jurídica y económica para la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes), pero otras son especialmente novedosas, destacando singularmente la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, dado que este servicio no se impone obligatoriamente a los municipios englobados en dicho tramo de población, así como la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, para el caso de que uno y otro servicio no sea prestado por los municipios.

En uno y otro caso, la prestación efectiva por parte de las diputaciones provinciales opera de forma subsidiaria, de manera que solo podrá exigirse su prestación si uno o varios ayuntamientos de una Provincia dejan de prestarlo. De facto, en lo referente al servicio de extinción de incendios, en Galicia ya se ha asumido su prestación por parte de las diputaciones provinciales y la propia Comunidad Autónoma, que han asumido la prestación mediante la creación de consorcios financiados al 50 por ambas administraciones.

Más dificultades puede plantear la prestación efectiva del servicio de tratamiento de residuos por parte de las diputaciones, pues tal situación va a dividir el ciclo de gestión de residuos en dos fases –recogida y tratamiento-, debiendo por tanto diferenciarse el coste de cada una de ellas y generándose dos tasas, ostentando las diputaciones la posibilidad de imposición de una tasa por tratamiento. Además, dado que actualmente las diputaciones no tienen sistemas de tratamiento propios, a la postre tendrían que entregar los residuos a las plantas de tratamiento gestionadas por la Comunidad autónoma respectiva, de manera que el coste efectivo para el ciudadano vendría a ser el mismo, incluso incrementado por los costes de gestión que soportase la Diputación. Quizás en el futuro, de mantenerse esta atribución competencial a las Diputaciones, estas tengan que integrarse en los sistemas de gestión de residuos creados por la Comunidad Autónoma, compartiendo con esta también su financiación.

V. CONCLUSIÓN.

La Ley 27/2013, con independencia de los debates doctrinales y recursos de inconstitucionalidad que ha generado, trata de reforzar la funcionalidad de las diputaciones provinciales, otorgándoles nuevas competencias en materia de gestión de servicios públicos en los municipios de menos de 20.000 habitantes, con la finalidad fundamental de reducir costes y aumentar la eficiencia económica en su prestación.

Desde luego que la intención es loable, teniendo en cuenta dos circunstancias de extraordinaria gravedad que los municipios están sufriendo en el momento presente: por un lado, la minoración significativa de sus ingresos propios, derivada fundamentalmente de la fuerte caída de la actividad urbanística; por otro, el descenso demográfico que están experimentando todos ellos, que se manifiesta con especial virulencia en los municipios rurales y de las zonas de interior, ya de por sí con una muy baja densidad de población. En tales circunstancias, es necesario y urgente tomar medidas tendentes a la agrupación de servicios, generando economías de escala que ayuden a un mejor reparto de costes estructurales y de gestión.

No obstante, la aplicación efectiva de la Ley por parte de las diputaciones va a suponer, además de su reorganización y adaptación a esta nueva realidad competencial, que se genere cierta conflictividad y la posibilidad de poner en riesgo la autonomía municipal acerca de la forma más adecuada de prestar y financiar sus servicios públicos. Para evitarla, desde las diputaciones se ha de actuar siempre con parámetros de absoluta legalidad, obviando motivar sus informes y propuestas en cuestiones de oportunidad y conveniencia y buscando, sobre todo, el cumplimiento de los principios que inspiran la reforma: garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de los servicios públicos municipales, en aras siempre de una mayor eficiencia económica.

A Coruña, 23 de abril de 2014.