

UNA VISIÓN CRÍTICA SOBRE LOS EFECTOS DEL LIBRO TERCERO DEL REAL DECRETO LEY 6/2023 EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Francisco ROMERO ALCÁNTARA

Exletrado del Ayuntamiento de Málaga

SUMARIO:

Introducción

1. La reducción del número de habitantes para que pueda constituirse un nuevo municipio.
2. La reforma de la gestión del padrón de habitantes.
3. El principio de diferenciación.
4. Sistemas de gestión colaborativa.
5. El fomento de las tecnologías de la información.
6. Las referencias específicas a las CCAA del País Vasco y de Cataluña.
7. A modo de conclusión.

Bibliografía.

Normativa.

INTRODUCCIÓN

El RD Ley 6/2023, por el que se aprueba una serie de medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), incluye en su Libro Tercero una serie de medidas que afectan a varios de los preceptos de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases en materia de Régimen Local (a partir de ahora LRBRL), esencialmente, los relacionados con la población de los municipios, con sus competencias, con las fórmulas de asistencia a los municipios de escasa población, o, con el impulso de las tecnologías de la información. A través de citado Libro, tal como se hace constar en la Exposición de Motivos del referido Decreto Ley, se busca dar respuesta a uno de los hitos (nº 147) del citado PRTR, el cual consiste en la modificación de la citada LRBRL con un doble objetivo: apoyar a las ciudades

pequeñas en la prestación de servicios públicos y efectuar un despliegue de los servicios públicos locales a través de medios digitales.

En síntesis, podemos extraer los principales cambios introducidos por la citada norma legislativa, siendo estos los siguientes:

(1) La reducción del número de habitantes necesario para que pueda crearse un nuevo municipio (art. 13.2 de la LRBRL). (2) La reforma de la gestión del padrón de habitantes, a través de medios electrónicos (art. 16). (3) La introducción de un nuevo principio en lo que atañe a la atribución de competencias, como es el de diferenciación (art. 25.6). (4) La asistencia a los municipios de menor población (art. 28). (5) El impulso para el desarrollo de la accesibilidad a los servicios públicos a través de las tecnologías de la información (art. 70 quater). (6) La modificación de la Disposición Adicional 2ª de la LRBRL en cuanto a la asignación de una serie de facultades a favor de la normativa autonómica del País Vasco, respecto a los funcionarios con habilitación de carácter nacional; y, por último, la introducción de una nueva Disposición Adicional (la 17ª), por la que se hace un reconocimiento expreso de los derechos históricos de Cataluña en materia de régimen local.

Tratemos, a continuación, de cada una de las citadas medidas:

1. LA REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE HABITANTES PARA QUE PUEDA CONSTITUIRSE UN NUEVO MUNICIPIO.

Con el RDL 6/2023 se rebaja la población mínima necesaria a 4.000 habitantes para que se pueda constituir un nuevo municipio¹, cuando anteriormente, a partir de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) se exigía una población mínima de 5.000 habitantes. Nos resulta incomprensible esta merma de población, cuando las normas de régimen local lo que propician es precisamente lo contrario, a fin de que los citados entes locales sean sostenibles y

¹ art. 13.2 de la LRBRL.

eficientes. Es difícil entender que en un mismo artículo (art. 13) se produzcan tantas contradicciones, pues, por un lado, se disminuye su población para que se pueda constituir un municipio nuevo, y, por otro, inversamente, se incentiva, a su vez, la fusión de los términos municipales, a través de medidas concretas favorecedoras, como es el caso de los denominados Convenios de Fusión, que, si bien, han sido un auténtico fracaso (BOIX PALOP, A.), no por ello, no deja de ser palpable la citada contradicción. Es más, aún resulta más paradójica esta situación, si comprobamos que es partir de la citada LRSAL, cuando se proyecta una incipiente modificación de la planta municipal, haciendo desaparecer las entidades locales menores al transformarse en órganos desconcentrados de los municipios, o, restringiendo la proliferación de las entidades dependientes, o incluso, limitando la existencia de los consorcios, lo que pone en evidencia que, en un escenario de transformación, reducir la población de un municipio para que pueda constituirse es un contrasentido.

Se debe recordar que existen en España más de 8.000 municipios y de éstos, tan solo alrededor del 5 por 100 superan los 20.000 habitantes. A su vez, el 60% tiene una población inferior a 1.000 habitantes, lo que significa que nuestra planta municipal está integrada por una infinidad de municipios carentes de capacidad y sustantividad debido a sus escasas e ínfimas dimensiones, por lo que se hace difícil entender qué motivos ha llevado al legislador para reducir su cabida, a no ser que existan otras razones, más políticas que jurídicas, como tendremos la ocasión de analizar posteriormente.

En otro orden de cosas, dada la diversidad regional de nuestro país y teniendo en cuenta la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias que les atribuye el art. 148.1.2 de la Constitución, se puede decir que no es un buen argumento establecer una población mínima, a priori, para que pueda constituirse un municipio. Como dice SOSA WAGNER: “Si resulta evidente que los asentamientos poblacionales en España son muy variados, nada más lógico que el sistema político tome nota de esta realidad y confíe al legislador más cercano la ordenación de su territorio.” En tal medida, como sostiene DÍAZ LEMA, considero que la fijación de un mínimo poblacional, en caso de ser necesario, debería ser una facultad reservada a la

legislación de las Comunidades Autónomas, con arreglo a las citadas competencias de atribución.

Por lo expuesto, exigir que los municipios que se constituyan sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y mantengan la calidad de los servicios que se venían prestando, nos parece que son reglas que encajan dentro de los títulos competenciales que pueden ser asignados al Estado, pero atribuirle la delimitación de un mínimo poblacional para que un municipio pueda establecerse, considero que extralimita el ámbito de una norma básica, que no debe entrar a señalar este tipo de especificidades.

No se debe olvidar que la LRBRL es una ley de mínimos, dada su naturaleza de norma básica, por lo que, como sostiene PAREJO ALFONSO, no puede abarcar ámbitos competenciales que correspondan a la legislación de las Comunidades Autónomas. En tal sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia, de 22 de septiembre de 2004, consideró que el art. 13.1 de la LRBRL “es una atribución de competencia legislativa de desarrollo”, por lo que, en aquellos casos en los que dicha competencia legislativa no hubiese sido ejercida todavía por una Comunidad Autónoma, de acuerdo con la cláusula de supletoriedad prevista en el artículo 149.1.3 de la Constitución², sería de aplicación la normativa estatal sobre la materia (para el caso, el referido art. 13.2 de la citada LRBRL). Sin embargo, en aquellas Comunidades Autónomas en donde se hayan dictado sus propias normas en materia de régimen local, deberían prevalecer las normas autonómicas sobre las dictadas por el Estado, en aquellas materias que excediesen del establecimiento de unas reglas básicas. Como se sostiene en la STC 103/2013, de 25 de abril, “la legislación básica no puede agotar toda la normación, pues “los característico del sistema radica en el concurso de los dos centros territoriales de poder para la regulación global de una misma materia”

Los citados razonamientos parecen confirmarse cuando la Disposición Adicional Tercera de la LRSAL declara que: “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a

² “El derecho estatal será en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”

todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas.”

Analizada ambas vertientes, es decir, la real y la jurídica, lo que exige el sentido común es que no se creen municipios “exiguos”, sino que se constituyan cuando estas entidades resulten financieramente sostenibles, aspiración que no se consigue precisamente reduciendo su población.

Entonces volvemos a plantearnos la interrogante que hemos hecho al principio de esta colaboración en relación a cuáles podrían haber sido los motivos que han influenciado en el legislador para llevar a cabo una modificación “contra natura”, como la de reducir la población mínima de un municipio para poder constituirse.

Para dar respuesta a esta cuestión, aunque exceda de un análisis jurídico, debemos referirnos a la situación política actual, en donde cualquier modificación legislativa debe pasar por el filtro de los posibles pactos entre los partidos políticos, ya que, al carecer el partido gobernante del respaldo de una mayoría holgada de diputados, se ve obligado a pactar a “extra muros” del Parlamento, los términos en que deba ser aprobada la norma, en este caso, la convalidación del citado decreto ley.

Esta situación adquiere carta de naturaleza precisamente en el asunto que estamos comentando, pues, debemos acudir a los acuerdos de legislatura, concretamente a los contraídos entre el PSOE y el PNV, al haber asumido el partido socialista el compromiso de dar viabilidad a la constitución de un ente local denominado Usansolo (perteneciente a la provincia de Vizcaya) como municipio independiente, a pesar de no tener la población mínima exigida por el citado art. 13.2 de la LRBRL (a la sazón 5.000 habitantes). Es por ello, y en cumplimiento del citado acuerdo, por lo que se ha aminorado la población mínima exigida en el citado precepto, pasando a los 4.000

habitantes, o, lo que es lo mismo, se lleva a cabo la modificación de un precepto básico para que un solo municipio pueda constituirse.

Resulta una ambigüedad que se diga en la Exposición de Motivos del citado Decreto Ley que “en la elaboración y tramitación de esta norma se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos por el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, cuando los citados principios se ponen en tela de juicio con la opción escogida por el legislador para legitimar la constitución de un solo municipio, utilizándose para ello toda una ley básica por dicha causa. Hubiese pasado más desapercibido el asunto si la citada modificación se hubiese incluido en una disposición adicional exclusiva para la citada Comunidad Autónoma, por ejemplo, la 2ª (que está dedicada al régimen foral vasco), pero, al hacerla extensiva a todos los municipios españoles, sin ningún rubor, habida cuenta que se incluye en el art. 13.2 de la citada Ley, refleja una arbitrariedad y una ligereza impropia de un texto normativo.

2. LA REFORMA DE LA GESTIÓN DEL PADRÓN DE HABITANTES

El RD Ley 6/2023 nos ofrece la reforma de los arts. 16 y 17 de la LRBRL, sin que la misma nos ofrezca alguna modificación digna de resaltar.

Más pormenorizadamente, decir que, en el citado art. 16 se introducen algunas novedades en cuanto a los requisitos a incorporar a la hoja padronal y también en relación con los extranjeros. En el primer caso, se introduce la exigencia de la referencia catastral del domicilio habitual, siempre que el domicilio cuente con referencia catastral o código equivalente, si bien este requisito no será de aplicación hasta que se desarrolle reglamentariamente. En lo que respecta a los extranjeros, se adaptan los datos padronales a las previsiones de la normativa en materia de extranjería. Asimismo, de conformidad con la citada Ley 39/2015, se habilita la representación de terceros ante la administración municipal a efectos padronales.

Por otro lado, las modificaciones que se incluyen en el citado art. 17 se refieren a la gestión del padrón, consistiendo, por un lado, en la exigencia de que se confeccione a través de medios informáticos, y por otro, en la encomienda a las Diputaciones Provinciales para que asuman dicha gestión en aquellos casos en los que los municipios por su reducida entidad carezcan de medios suficientes para poder contraerla.

Se trata de dos medidas que no arrojan ninguna novedad, pues no hacen más que confirmar lo que ya viene siendo exigido por las leyes precedentes. Recordar que ya la Ley 4/1996, por la que se modificó la LRBRL, en relación al padrón, incorporó la gestión informática del mismo, así como su actualización permanente, además de poner fin a su anterior renovación quinquenal. Del mismo modo, y en lo que atañe a la citada encomienda a favor de las diputaciones provinciales, ya previamente el art. 36.1.g) de la LRBRL (tras la reforma introducida por la LRSAL) había atribuido a las citadas organizaciones provinciales la prestación de los servicios de administración electrónica en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Llama la atención, también en lo que atañe a la comunicación de los datos de los extranjeros al INE, que se tenga que reformar el párrafo tercero de la D.A. 7ª de la LRBRL, con una modificación tan insustancial como la de una supuesta variación de la periodicidad con que la Dirección General de la Policía está obligada a comunicar al Instituto Nacional de Estadística los datos de los extranjeros anotados en el Registro Central de Extranjeros, pues en lugar de que se diga que deberá hacerse “mensualmente”, tal como se decía en el citado precepto, ahora se concreta que deberá realizarse “al menos mensualmente”. No acertamos a adivinar en que puede afectar una medida tan vacía de contenido a la ejecución del citado PRTR.

Considero que se ha perdido la ocasión de resolver cuestiones mucho más acuciantes respecto a la gestión del padrón de habitantes, como la de la negativa de algunos Consistorios a empadronar a las personas migrantes en situación irregular o, en sentido contrario, empadronar de oficio a las personas que no sean proclives a ser empadronadas.

En el primer caso, no se debe olvidar que la ley obliga a ello, al mandar el art. 15 de la LRBRL que “toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el padrón municipal del municipio en el que resida habitualmente”. Como nos recuerda MARKUS GONZÁLEZ BEILFUSS, las posibles reformas del marco legal del padrón deberían ser coherentes con su naturaleza, pues su finalidad consiste en inscribir a las personas que residan en un municipio con independencia de la situación jurídica en la que se encuentren. El Ayuntamiento no realiza control alguno sobre la legalidad o ilegalidad de las personas que residen en territorio español, solo lleva un registro de los que residan en el municipio.

En el segundo caso, la oposición de determinados colectivos a ser empadronados (a fin de mantener el anonimato), sobre todo en el ámbito de los municipios turísticos, implica para los Ayuntamientos una indudable merma de fondos, tanto autonómicos como estatales, para el sostenimiento de los servicios que también benefician a los residentes no empadronados. Es cierto que un Ayuntamiento tiene la facultad de proceder al alta de oficio e incluso sancionar las conductas contrarias a la observancia del empadronamiento, sin embargo, tales medidas están en la actualidad desactualizadas.

A ambas cuestiones se les debería haber ofrecido una respuesta efectiva por parte del legislador, no solo por resultar de mayor calado que las contempladas en los citados preceptos, sino porque también son de máxima actualidad.

3. EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN

La tercera medida consiste en la introducción de un nuevo principio, como es el de diferenciación, en lo que refiere a la atribución de las denominadas competencias propias a favor de los municipios. A través del citado principio se pretende romper el excesivo uniformismo que, desde siempre, ha caracterizado al mundo local, para conferir un régimen competencial distinto en función a las características del municipio,

pues no es lo mismo un municipio urbano, rural, turístico, de escasa densidad o de gran cabida.

Ahora bien, el citado principio no es una novedad en el ordenamiento jurídico local, pues, tanto, la LRBRL, en su redacción originaria, como posteriormente la LRSAL, habían incorporado algunas referencias a tal respecto. Así, por ejemplo, en el art. 26.1 de la LRBRL originaria, ya aparecía una muestra del mismo, cuando el citado precepto discriminaba el alcance de los servicios mínimos obligatorios en función a la población del municipio. Con la Ley 57/2003 se introdujo la diferenciación entre los municipios de régimen ordinario y los de gran población, aunque esta medida tan solo afectaba a su régimen organizativo. Posteriormente, con la LRSAL se incorporó al citado artículo 26 un nuevo apartado (el 2º), en donde se atribuyeron a las diputaciones la facultad de coordinar a los municipios de menos de 20.000 habitantes, a fin de que puedan prestar determinados servicios básicos a un coste inferior que si lo hicieran individualmente. Incluso, se observa en la citada Ley un incipiente redimensionamiento del sector público local, en donde podemos encontrar otra diferenciación, al suprimirse las entidades locales menores (salvo que se ajustasen a las exigencias de la L.O. 2/2012). También encontramos otra distinción la encontramos en función de que el municipio tuviese aprobado un plan de ajuste económico-financiero, pues, de ser así, no podrían adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes, durante el tiempo de vigencia del citado plan.

Junto a estas diferencias, las disposiciones adicionales de la LRBRL (modificadas por la LRSAL) nos muestran otros ejemplos de diferenciación. Así, se establece una aplicación singularizada de la citada Ley en el caso del País Vasco (DA 2ª), de la Comunidad Foral de Navarra (DA 3ª), de Cataluña (DA 4ª), de Madrid y Barcelona (DA 6ª), de Aragón (DA3ª de la LRSAL) y, en el de Ceuta y Melilla (DA 4ª). A su vez, la DA 16ª establece un régimen especial para las CCAA insulares de Baleares y Canarias respecto a los consejos insulares en Baleares y a los cabildos en Canarias.

Por último, las normas autonómicas sobre régimen local, aprobadas en desarrollo de los respectivos Estatutos de Autonomía, son otro indicativo más, por el que se demuestra que el régimen de atribución de competencias, no solo se circunscribe a la previsto en la normativa básica de régimen local, sino también a las correspondientes leyes autonómicas reguladoras de la materia.

Se debe subrayar, a pesar de las citadas diferencias, que el régimen de atribución de competencias propias a favor de los municipios queda delimitado, por la determinaciones del art. 25 de la LRBRL (modificado por la LRSAL), las cuales exigen, por un lado, la reserva de ley, y, por otro, que las normas de atribución de tales competencias evalúen la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad, debiendo quedar garantizado que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública. Junto a las citadas reglas, se debe tener en cuenta que la legislación de régimen local de la respectiva Comunidad Autónoma, también, puede atribuir a los municipios un elenco de competencias propias dentro del marco de la legislación básica del Estado.

Ahora, con el citado RD Ley 6/2023 se incorpora expresamente el referido principio de diferenciación en la LRBRL a través de un nuevo apartado (el 6^a) en el citado art. 25, que dice lo siguiente:

“Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente.”

Como vemos, el elemento nuclear para la atribución de competencias a los municipios, pasa de la exigencia de la observancia de los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de la evitación de cualquier problema de solapamientos competenciales entre

Administraciones, a la percepción de la capacidad de gestión que tenga el municipio que la recibe.

Por lo expuesto, aunque no lo diga el citado precepto, pues su contenido no puede ser más parco, a la hora de diseñar las reglas que deberán ser tenidas en cuenta para efectuar la citada ponderación se prioriza el principio de diferenciación basado en la capacidad de gestión que tenga el municipio. De esta forma, se exige que la citada ponderación, que ha de sustentarse en los oportunos estudios técnicos, debe hallarse recogida en una memoria o en la parte expositiva del denominado “instrumento normativo”.

Si ofrecemos una visión crítica del citado precepto (art. 25.6), lo que podemos destacar, en primer lugar, es la dudosa calidad técnica del mismo, a lo que se debe unir la falta de concreción de su contenido, pues, a mi entender, no resulta congruente que se diga que la necesaria ponderación sobre “la capacidad de gestión” de la entidad local, sea atribuida a un “instrumento” indeterminado, cuando, como hemos visto, la asignación a favor de los municipios de las competencias enunciadas en el citado art. 25 están reservadas a la ley. Así lo advertía RAMÓN MARTÍN MATEOS al decir que “la reserva legal de la precisión de las competencias locales constituye por sí una importante cautela, que, aunque no prive al legislador de ulteriores modificaciones, siempre que se mantenga el núcleo sustancial de la autonomía, impide la injerencia diferente de los órganos y agentes de otras Administraciones.”

Por tanto, como el citado principio de reserva de ley pretende garantizar un mínimo competencial indisponible para el reglamento, y su ejercicio está amparado por la autonomía constitucionalmente garantizada, no consideramos ajustado a derecho que en base a “un instrumento jurídico” indefinido se pueda llevar a cabo una discriminación competencial en función a la capacidad de gestión del municipio. Además, al municipio receptor debería dársele la oportunidad de dar su conformidad a la aplicación del citado principio de diferenciación, pues, en caso, contrario, la autonomía de la que gozan, conforme al art. 137 de la Constitución, se vería claramente menoscabada.

No sucedería lo mismo, si se tratase de competencias delegadas, pues, conforme al art. 27 de la LRBRL, la facultad de delegación, ya sea por parte del Estado, o, en su caso, por la respectiva CCAA, no está reservada a la ley, sino que puede hacerse por medio de un acto o una disposición de delegación, o, en su caso, por lo que determine la legislación aplicable.

Se debería haber explicitado el citado principio de “diferenciación” de una forma más palmaria y sobre todo más respetuosa con el citado principio de reserva de ley, a modo de lo que se refleja en el art. 26.1 de la LRBRL, pues, al referirse este precepto a los servicios obligatorios que deben prestar los municipios, la diferenciación, como ya vimos, se realiza en base a una justificación ponderable, ya que el “quantum” de los servicios a prestar por cada uno de ellos, se hace depender de la población del mismo. Se puede o no estar de acuerdo con la citada diferenciación, pero, al menos, es tangible.

Sin embargo, pretender hacer efectivo el principio de diferenciación, en función a una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad, nos resulta una iniciativa fallida, al basarse en un concepto difícil de contrastar, pues está sujeto a múltiples variables, como pueden ser las características particulares del municipio, de sus recursos disponibles, de su entorno geográfico, o, de su extensión o cabida, lo que pone en evidencia, de no ser tenido en cuenta estos parámetros, un desconocimiento de la idiosincrasia del mundo local.

Por lo expuesto, dado los términos en los que está redactado el citado apartado 6º, es difícil obtener una conclusión positiva sobre su significado, ante la falta de precisión por parte del legislador a la hora de determinar los elementos que conforman el citado principio de diferenciación.

4. SISTEMAS DE GESTIÓN COLABORATIVA

El Real Decreto Ley 6/2023 dota nuevamente de contenido al artículo 28 de la LRBRL (suprimido anteriormente por la LRSAL) para introducir la denominada

“gestión colaborativa” respecto de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Concretamente el citado precepto dispone lo siguiente: “Podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios. La aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las entidades locales afectadas.”

Se debe decir al respecto que esta iniciativa ya venía prevista en el borrador del anteproyecto de ley de municipios pequeños y en riesgo de despoblación, la cual no prosperó debido a la disolución de las Cámaras en la pasada legislatura.

Antes de hacer un análisis del precepto que acabamos de transcribir, debemos saber qué se entiende por gestión colaborativa, a lo que podríamos responder, si aplicamos el citado concepto al ámbito local, que se trata de una colaboración que puede implicar la utilización de fórmulas de prestación conjunta, ya sean orgánicas, tal como sucede en el caso de las mancomunidades de municipios, comarcas, áreas metropolitanas, o consorcios, etc., o funcionales, como las encomiendas de gestión, los encargos a medios propios o la contratación centralizada, etc., con la finalidad de garantizar la prestación de los servicios públicos de manera más efectiva.

Ahora bien, introducir la gestión colaborativa respecto de aquellos municipios de población inferior a 20.000 habitantes resulta que no será una tarea fácil, pues, el legislador no se muestra receptivo a establecer diferencias entre las entidades locales, al estar acostumbrado a una regulación uniforme. **MARCOS ALMEIDA CERRADA** nos

ofrece un ejemplo que evidencia la propensión a la citada uniformidad regulatoria, pues, la Ley 2/2023, por la que se incorpora a nuestro derecho la Directiva (UE) 2019/1937, obliga a todos los municipios a contar con un sistema interno de información en materia de lucha contra la corrupción, cuando la citada Directiva atribuye a los Estados miembros la decisión de dispensar de algunas obligaciones a los municipios de menos de diez mil habitantes. En consecuencia, la intención del legislador español es ofrecer un marco común y general sin distinción alguna en función con la población del municipio.

A pesar de lo expuesto, el art. 30 de la LRBRL (en su redacción originaria) ya contemplaba la posibilidad de que las leyes autonómicas sobre régimen local, en el marco de lo dispuesto en la citada Ley, pudieran establecer regímenes especiales para pequeños municipios. Sin embargo, a día de hoy, tan solo en contadas legislaciones autonómicas se hacen referencia a esta cuestión.

Posteriormente, a partir de la LRSAL, al atribuir a las diputaciones provinciales, como ya hemos observado, la coordinación de determinados servicios básicos en el ámbito de los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes, incluye fórmulas asociativas, como las mancomunidades, consorcios, etc., para la prestación de los servicios básicos enumerados en el art. 26.2 de la LRBRL. También se encomiendan a las diputaciones provinciales, en sustitución de los municipios que tengan la citada población las competencias relacionadas con los servicios de asistencia en la gestión de la recaudación tributaria y de apoyo a la gestión financiera, así como la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada³. Esta última encomienda fue declarada conforme a la Constitución, al declarar el Tribunal Constitucional⁴ que el citado artículo 36.1. g) no es inconstitucional, pues se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión".

³ Art. 36.1.h. y g. de la LRBRL, modificada por la LRSAL

⁴ STS 111/2016, de 9 de junio

Transcurridos más de diez años desde que fueran aprobadas por la LRSAL las citadas medidas, las mismas han supuesto un sonoro fracaso, al igual que ha sucedido con los convenios de fusión, pues el minifundismo municipal sigue capando por sus fueros. Lo mismo ha sucedido con el reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales, pues, como sostiene ELOISA CARBONELL PORRAS la referencia que hace la LRSAL a las “entidades equivalentes”⁵, puede suponer en la práctica que, en las Comunidades Autónomas que cuentan con un sistema institucional propio, las comarcas e incluso las veguerías, asuman las atribuciones que en el régimen común le corresponden a las Diputaciones Provinciales, lo que supone en opinión de la citada autora, que “las consecuencias reales de la LRSAL serían todo lo contrario a ese reforzamiento de las Diputaciones, que podrían ser privadas de muchas de sus atribuciones, operándose una posible mutación constitucional en la posición institucional de la provincia hasta ahora defendida por el Tribunal Constitucional, y cuestionada por la realidad.”

Quizás por estas circunstancias, ahora se pretende hacer frente a esta frustración, con el establecimiento de la denominada “gestión colaborativa”, sin que se haga referencia, en el citado art. 28, a las diputaciones provinciales, cuando éstas, por su propia naturaleza jurídica, están destinadas a asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

La gestión colaborativa de la que nos habla el citado art. 28, como hemos observado, está referida a municipios de menos de 20.000 habitantes (art. 26.2), opción que no es ociosa, pues de los más de 8.000 municipios existentes en nuestro país, la mayoría de ellos no superan la citada población.

En definitiva, se trata de una forma asociativa de prestación de servicios, sin necesidad de acudir a la creación de personificaciones instrumentales, mediante la utilización de técnicas de cooperación y colaboración interadministrativa.

⁵ Art. 26.2 de la LRBRL

Los medios instrumentales para llevar a cabo la citada gestión compartida se reconducen, conforme al citado art. 28, a través de medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios.

La citada gestión colaborativa exige, por último, una decisión por parte de la CCAA respectiva, que deberá ser adoptada conforme a su propia legislación en materia de régimen local y la conformidad del municipio afectado e informe de las demás entidades locales afectadas.

No cabe duda, que, ante un precepto tan genérico, será necesario esperar a su desarrollo normativo, pues, ni hace referencia a cuestiones tan elementales como las relacionadas con el instrumento jurídico que confiera viabilidad a la citada fórmula de gestión, ni a los recursos que se puedan disponer, ni al procedimiento para llevarla a cabo, ni siquiera se alude a los servicios a los que deben extenderse la citada colaboración, pues no se indica si están referidos a los servicios públicos mínimos obligatorios en general o a los que deben prestar los municipios que tengan la población indicada en el referido art. 28, es decir, los de menos de 20.000 habitantes.

A modo de conclusión, debemos añadir, en primer lugar, que la citada gestión colaborativa nos es más que una llamada, otra más, a la necesidad de que los municipios se asocien, pues la excesiva atomización de los mismos solo trae consigo una regresión tanto económica como administrativa, haciendo imposible que puedan prestar y cumplir los servicios obligatorios que tienen encomendados (los del art. 26.1 de la LRBRL).

En segundo lugar, el método asociativo propuesto en el citado art. 28, se asienta en el mantenimiento de la red local existente, pues en lugar de sugerir nuevos modelos organizativos, lo que se pretende es desplazar el foco hacia fórmulas de colaboración, bajo el auspicio de la respectiva Comunidad Autónoma, al exigirse una decisión afirmativa de la misma, con la conformidad previa del municipio afectado e informe de las demás entidades concernidas.

En tercer lugar, se ignora en el citado precepto el papel que está llamado a representar las diputaciones provinciales, en los términos del art. 31.2.a) de la LRBRL, obviándose el rol que les había atribuido a las mismas la LRSAL. Es más, la citada gestión colaborativa, que afecta tan solo a los municipios de menos de 20.000 habitantes, podría entrar en colisión con las atribuciones que les asignan a las diputaciones el propio art. 26.2 de la LRBRL respecto a los municipios de igual población.

En cuarto lugar, de la misma forma como la LRSAL se funda en los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y en base a ellos destaca la importancia que tiene la determinación del coste de los servicios, la gestión colaborativa se centra, en primer término, en la prestación de calidad, calificación no tenida en cuenta por la LRBRL originaria.

En resumen, el nuevo art. 28, introducido por el citado RDLeg. 6/2023, además de su baja calidad regulatoria, está afectado por una manifiesta falta de claridad, lo que suscita muchas dudas y, por ende, provoca inseguridad jurídica.

5. EL FOMENTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La quinta medida consiste en la inclusión de un nuevo artículo (el 70 “quater”) en la LRBRL, por el cual se pretende fomentar en los municipios el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación. Para ello se impone a las entidades locales la elaboración de planes para la implementación de mecanismos digitales que faciliten la accesibilidad a los servicios públicos. También se las obliga a crear y mantener un portal de internet, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre los vecinos y la Administración local, promoviendo, de este modo, una progresiva digitalización de los servicios públicos. Con referencia a los municipios de menos de 20.000 habitantes, se dice que tales tecnologías se implantarán con las adaptaciones y plazos de implementación correspondientes a sus especialidades en los términos que se determinen por la legislación autonómica.

Nos resulta una obviedad el citado precepto, pues no hace más que reproducir lo que dicen, a tal respecto, no solo la Ley 39/2015 (LPAC) o la 40/2015 (LRJSP), sino también, el RD 203/2023, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que ya venían exigiendo a las Administraciones Públicas (y las Corporaciones Locales lo son) que adoptasen las medidas necesarias para facilitar la accesibilidad de los servicios públicos a los ciudadanos, promoviendo la utilización de las tecnologías de la información.

Así pues, que se diga en el citado art. 70 quater que las entidades locales deberán crear y mantener un portal de internet de información a los vecinos y de acceso a los servicios públicos digitalizados, y, que opere como plataforma tecnológica de comunicación entre aquellos y la Administración local, no nos resulta algo nuevo, sobre todo, cuando, desde el 2 de abril de 2021, conforme a la Disposición Final Séptima de la citada Ley 39/2015 (LPAC), *las Administraciones Públicas deben tener los medios suficientes para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos que les confiere el art. 13 de la citada Ley en cuanto a poder comunicarse con las mismas a través de un Punto de Acceso General electrónico y a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con aquellas.*

No obstante, se debe reconocer que, a la vista de las cifras a las que ya hemos hecho referencia anteriormente respecto a la planta municipal, la implantación de la administración electrónica, es una aspiración más que una realidad, motivo por el cual, fue encomendada a las diputaciones por parte del art. 36.1 g) de la LRBRL (introducido por la LRSAL), la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, que, como hemos visto, representan la mayoría de los municipios de nuestro país. Este precepto, que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, fue validado por nuestro Tribunal de Garantías (STS, de 6 de junio de 2016) al reconocerse que “el citado artículo se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente

los de menor capacidad económica y de gestión", que estaba -y sigue- estando prevista como base del régimen local [art. 36.1, letra b), LBRL]”.

Por ello, nos sorprende que en el último apartado (el 4º) del citado art. 70 quater, se diga que, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes, los servicios previstos en este artículo se prestarán con las adaptaciones y plazos de implementación correspondientes, cuando, ya, el propio legislador estatal había encomendado a los citados entes provinciales la asunción de tales competencias.

6. LAS REFERENCIAS ESPECÍFICAS A LAS CCAA DEL PAÍS VASCO Y DE CATALUÑA

Por último, el citado Decreto Ley dedica dos Disposiciones Adicionales a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, fiel reflejo de las contraprestaciones que debe realizar el Gobierno a favor de tales autonomías para poder sacar adelante la convalidación de tales normas. Así, en lo que respecta al País Vasco, se incrementan las facultades que atribuía la D.A. 2ª de la LRBRL a dicha Comunidad Autónoma, en lo referente a los funcionarios con habilitación de carácter nacional, al declararse que la normativa básica reguladora de tales funcionarios se aplicará teniendo en cuenta que todas las facultades previstas respecto a dicho personal, serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, la de convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas.

Teniendo en cuenta tales cesiones resulta un eufemismo que se siga denominado al citado personal como funcionarios con habilitación de carácter nacional, cuando se dice en la citada disposición que todas las facultades previstas respecto a dicho personal,

serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica. No existe un peor modo de celebrar el centenario de la citada habilitación, pues con la citada medida precisamente se produce su ruptura.

Con anterioridad ya se había efectuado tal cesión a través de la D.F. 1ª de la Ley de Presupuesto del Estado para 2022, respecto de la cual ya fue planteada una cuestión de inconstitucionalidad, por considerarse que tal precepto era contrario a los arts. 134.2, 9.3 y 103 de la CE. Ahora, se vuelve a reproducir la cesión de las citadas facultades, precisamente por la misma causa a la que obedeció la primera, es decir, para poder sacar adelante las iniciativas legislativas propuestas por el partido gobernante. En el primer caso, para posibilitar la Ley de Presupuestos para 2022 y en el segundo para la convalidación del citado RD Ley 6/2023.

En definitiva, con el citado Decreto Ley desaparece la intervención del Estado para la aprobación de la OEP para los citados funcionarios, para su nombramiento, e incluso para la asignación del primer destino y para la autorización de las situaciones administrativas.

Una vez más, podemos preguntarnos qué relación existe entre las causas a las que debe obedecer el citado Decreto Ley con la descentralización de la habilitación nacional a favor de una específica Comunidad Autónoma. Realmente la única razón que encontramos no es otra que la de la necesidad de ofrecer un trueque para poder obtener la convalidación de la referida norma. No se trata, por tanto, de la satisfacción de intereses generales, pues realmente la que sale beneficiada es una sola autonomía. Nos viene a la memoria, en este aspecto, las palabras de RAMÓN PARADA al situar “la enloquecida descentralización de lo público en un contexto de reformas simultáneas que zarandean los pilares del Derecho Administrativo”.

No se debe olvidar que el régimen de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, debe dictarse en el ámbito de las competencias que el artículo 149.1. 14.ª y 18.ª de la Constitución atribuye al Estado, y, por tanto, a mi

entender, la selección, formación y habilitación de estos funcionarios, así como la asignación de un primer destino, debería estar atribuida al mismo.

En cuanto a Cataluña, se añade una nueva Disposición Adicional (la 17ª) a la LRBRL, por la que se reconocen sus derechos históricos, sin determinar cuáles podrían ser las consecuencias del citado testimonio, ya que tal declaración, de futuro, podría entrar en colisión con las normas básicas de nuestro régimen local. En este aspecto, debemos traer a colación la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, concretamente la STC 31/2010, la cual dejó claro que ningún Estatuto de Autonomía puede impedir el “pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales” (FJ 59) y entre ellas, la competencia estatal sobre bases del régimen local *ex art. 149.1.18 CE.*”

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Podríamos añadir que si lo que se ha pretendido con el referido RD Ley 6/2023 es ofrecer una respuesta efectiva a los compromisos e hitos asumidos ante la Unión Europea en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los cuales debían consistir en acelerar y ampliar el despliegue de los servicios públicos locales y apoyar a las ciudades pequeñas en la prestación de servicios públicos, su resultado está por definir, pues ante la falta de concreción de la mayoría de los preceptos contemplados en su Libro Tercero, la pregunta que nos hacíamos anteriormente, queda por contestar, ya que los ejes esenciales de la reforma, quedan sin resolver, pues se trata de normas puramente testimoniales, sin eficacia inmediata.

Una vez más, la indefinición de nuestro ordenamiento da como resultado una manifiesta inseguridad jurídica para los operadores del derecho, por lo que los tribunales, más que complementarlo, deberán dedicarse a hacer una exégesis de lo que quieren decir las normas a la hora de interpretarlas. En este aspecto cobra una evidente actualidad la frase de SANTAMARÍA PASTOR, cuando al referirse a la jurisprudencia, declaraba que “las normas no dicen lo que dice su texto, sino lo que los Tribunales dicen que dicen”.

BIBLIOGRAFÍA:

ALMEIDA CERRADA, MARCOS “Un posible régimen especial para los pequeños municipios: justificación, naturaleza, contenido y articulación”. *Revista Española de Administración Local y Autonómica*. Nº 19. 2023.

BOIX PALOP, Andrés. “El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013” *El cronista del estado social y democrático de Derecho*. Nº 68. 2017. pág. 24 35

CARBONELL PORRAS, ELOISA (REJ nº 19/2019)

DIAZ LEMA, José Manuel. [La STC 041/2016](#): “Aval del Tribunal Constitucional a las medidas relativas a la planta local y la reordenación de las competencias locales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre”. [Revista española de derecho administrativo](#), , [Nº 181, 2016](#), págs. 351-376

GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus “[Inmigración y padrón municipal de habitantes](#)”. *Anuario del Gobierno Local*. nº 1.2010

MARTÍN MATEO, Ramón. “La autonomía local y el sistema normativo español”. *Revista de administración pública*, [Nº 94, 1981](#), págs. 53-88

PARADA, RAMÓN “La segunda descentralización del estado autonómico al municipal”. *Revista de Administración Pública*. Nº172. 2007. págs. 9-77

PAREJO ALFONSO, L. “La autonomía local”. *Revista Española de Administración Local y Autonómica*. Nº 219.1986

SANTAMARÍA PASTOR, J.A “Principios de Derecho Administrativo General”. Iustel. 2018.

SOSA WAGNE, F. “La autonomía municipal”. *Revista de Administración Pública*. Núms. 100-102. Enero-diciembre 1983.

NORMATIVA :

- Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, reguladora de las Bases en materia de Régimen Local.
- Ley 4/1996, de 10 de enero, por la que se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el Padrón municipal.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.
- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.
- Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.