

Claves22

Serie Claves del Gobierno Local

El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios

Luciano Parejo Alfonso (dir.)

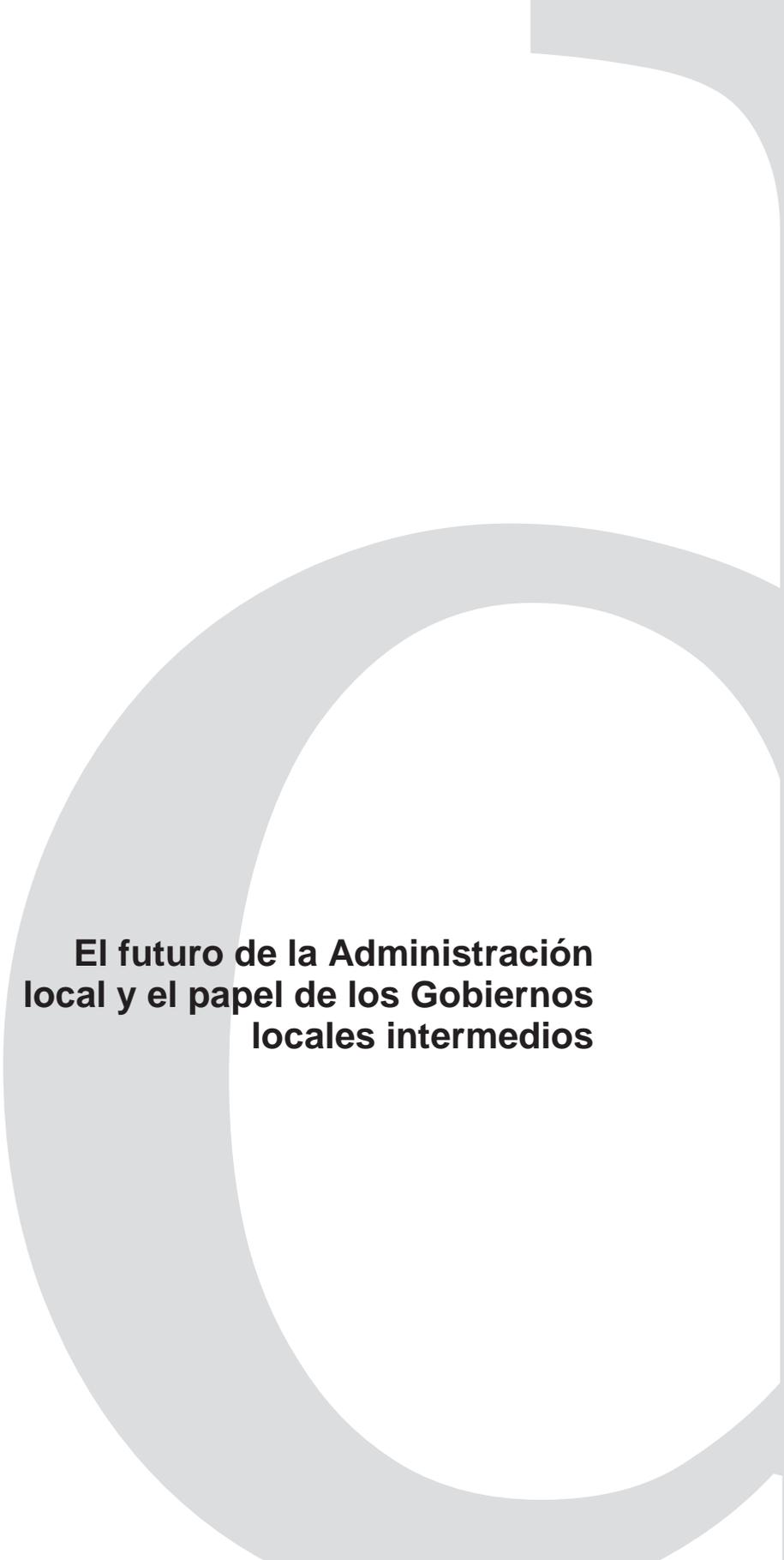
Antonio Arroyo Gil (coord.)

Concepción Barrero Rodríguez	Alfredo Galán Galán
Antoni Bayona i Rocamora	Judith Gifreu Font
Miguel Beltrán de Felipe	Diego Marín-Barnuevo Fabo
Paloma Biglino Campos	Benjamín Méndez García
Antonio Descalzo González	Valentín Merino Estrada
Germán Fernández Farreres	Guillermo Morales Matos
Fernando Fernández-Figueroa Guerrero	Óscar Romera Jiménez
Xavier Forcadell Esteller	



15 ANIVERSARIO

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

A large, light gray, stylized letter 'C' graphic that frames the central text. The 'C' is thick and has rounded ends, creating a partial circle around the text.

**El futuro de la Administración
local y el papel de los Gobiernos
locales intermedios**

Claves 22

Serie Claves del Gobierno Local

El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios

Luciano Parejo Alfonso (dir.)
Antonio Arroyo Gil (coord.)

Concepción Barrero Rodríguez
Antoni Bayona i Rocamora
Miguel Beltrán de Felipe
Paloma Biglino Campos
Antonio Descalzo González
Germán Fernández Farreres
Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
Xavier Forcadell Esteller

Alfredo Galán Galán
Judith Gifreu Font
Diego Marín-Barnuevo Fabo
Benjamín Méndez García
Valentín Merino Estrada
Guillermo Morales Matos
Óscar Romera Jiménez



15 ANIVERSARIO

Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL

Rambla de Catalunya, 126 - 08008 Barcelona

Velázquez, 90, 4.º - 28006 Madrid

www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Producción: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Deposito legal: M-23823-2017

ISBN: 978-84-943793-5-2

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Estudio introductorio

- 11 Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común · LUCIANO PAREJO ALFONSO

Presupuestos constitucionales

- 35 El orden constitucional actual: limitaciones, condicionantes y posibilidades de reforma de las diputaciones provinciales · ANTONI BAYONA I ROCAMORA
- 55 Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma) · GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

Ordenación del territorio, planta municipal y prestación de servicios

- 105 Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España · GUILLERMO MORALES MATOS Y BENJAMÍN MÉNDEZ GARCÍA
- 131 La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales · JUDITH GIFREU FONT

El Gobierno local en perspectiva estatal y comparada

- 217 Tendencias en Europa sobre los Gobiernos locales intermedios · MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE
- 247 Contribución de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local · ANTONIO DESCALZO GONZÁLEZ
- 277 Los Gobiernos locales en Cataluña: propuestas de presente y de futuro desde su singularidad supramunicipal · XAVIER FORCADELL ESTELLER

Las diputaciones provinciales: legitimidad, competencias y cooperación

- 315 La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver
· CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ
- 361 La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio
· PALOMA BIGLINO CAMPOS
- 383 La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial · ALFREDO GALÁN GALÁN
- 413 Las competencias de la provincia como entidad local · VALENTÍN MERINO ESTRADA
- 447 De la «cooperación» en el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales a la «concertación» en otros instrumentos de planificación · FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO

Las diputaciones provinciales: estructura económica y financiera

- 479 Condiciones para la suficiencia financiera de las diputaciones · DIEGO MARÍN-BARNUEVO FABO
- 507 Las diputaciones provinciales de régimen común: análisis y conclusiones sobre los datos más relevantes de su estructura económico-financiera y administrativa · ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ

Estudio introdutorio



Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común

Luciano Parejo Alfonso

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO. 1. Introducción: propósito y alcance del estudio. 2. El punto de partida: limitaciones y posibilidades del marco constitucional actual. 3. La Administración provincial entre las críticas y los datos de la realidad. 3.1. La integración de la corporación provincial. 3.2. La estructura y dimensión provinciales. 3.3. La función local provincial. 3.4. La financiación y la gestión de los recursos. 4. Las posibles líneas de reforma. 4.1. El presupuesto. 4.2. La posición de la provincia en el subsistema local y el sistema del poder público administrativo. 4.3. La organización de la provincia. 4.4. Los fines, las funciones y las competencias; la financiación de su cumplimiento y ejercicio. 5. Apunte final con la mira puesta en una eventual reforma constitucional.

1. Introducción: propósito y alcance del estudio

El recurrente cuestionamiento –alimentado desde 1978 por la cuestión del encaje en la nueva organización territorial del Estado, y avivado con ocasión de la política de reformas administrativas adoptada al socaire de la crisis económica instalada a partir de 2010– y la incertidumbre generada en torno a la persistencia de la actual organización territorial, por razón de la llamada

cuestión catalana y su posible desemboque en una modificación del texto constitucional, solo aparentemente desaconsejaban toda nueva reflexión sobre la provincia y la diputación o entidad equivalente (de régimen común), en cuanto condenada *a priori* a quedar ahogada en el mar de propuestas, doctrinales y políticas, que vienen sucediéndose, sin añadir nada sustancialmente nuevo. Lo demuestran los análisis aquí reunidos por iniciativa de la Fundación Democracia y Gobierno Local y fruto del grupo de trabajo constituido por esta al efecto y por mí coordinado, pues –dejando de lado las pretensiones procedentes de Cataluña– desmontan, en lo fundamental, los argumentos que en el debate público se aducen para sostener la procedencia, por sí misma y en el extremo, de su desaparición, con asunción de sus cometidos, en su caso, por las comunidades autónomas. Sin perjuicio de que alguna pueda incluir algún apunte de mayor alcance, las aludidas reflexiones se inscriben, pues, en el horizonte constitucional actual, sin pretender desbordarlo, y parten, así, de la persistencia del marco que define el capítulo 2.º del título VIII de la norma fundamental, de suerte que no se aventuran (sin perjuicio de que alguna de ellas contenga algún apunte al respecto) en el terreno de cuál pudiera ser, si es que se siguiera entendiendo que debiera tener alguno, el destino de la provincia en el caso del replanteamiento de la organización territorial del poder público constituido. El objetivo ha sido, por tanto, explorar y, en su caso, señalar las posibilidades de conseguir una mayor adecuación de la provincia al Estado autonómico, así como, en todo caso, la superación de los defectos que, en su caso, vengan impidiendo el cumplimiento eficaz de su función en tanto que agrupación de municipios.

Si es cierta la mala salud de hierro de la provincia desde 1812 hasta hoy mismo, no lo es menos su resiliencia, acreditativa cuando menos de que ha cumplido y continúa cumpliendo –sin alternativa válida hasta el momento– una función todo lo mejorable que se quiera, pero necesaria para la debida integración y el buen funcionamiento, en nuestro sistema de poder público administrativo, de la Administración local. Desacreditada hace tiempo la imputación de carácter ahistórico, las actuales ligadas al exceso de instancias territoriales, despilfarro del dinero público (por desmesura tanto por lo que hace a cargos electivos y de libre designación, como por lo que respecta a personal y generación de organizaciones instrumentales), gestión partidista e inadecuación tanto organizativa (por la condición representativa de segundo grado) como funcional a las nuevas necesidades de la sociedad, se revelan ahora sea infundadas (por basadas bien en tópicos no justificados por la realidad de las cosas, bien en planteamientos de corte más bien arbitrista a los que somos tan aficionados), sea en modo alguno alusivas a

defectos específicos de la instancia provincial y, en todo caso, suficientes solo para aconsejar las pertinentes medidas de rectificación y mejora por más enérgicas que sean.

Recordando que la diputación provincial –como siguen reflejando los ya obsoletos arts. 143 y 146 CE en tanto que agotada su eficacia en la fase de ignición e impulso del proceso autonómico– no fue precisamente reticente a este último [como demuestra el carácter inédito de la previsión de la letra c) del art. 144 CE], las ulteriores dificultades de su encaje, sin fricciones, en la organización y el funcionamiento del Estado surgido de la Constitución de 1978 tampoco parece que puedan aducirse como argumento válido, al menos para la supresión pura y simple de la provincia o de la diputación, o de ambas. En efecto:

- a) Lejos de avalar cualquiera de dichas opciones, la peculiaridad vasca (disposición adicional 1.^a CE) aboga más bien por la vigencia de la instancia territorial local supramunicipal, pues en Euskadi los territorios históricos (antiguas provincias) integran, con éxito, la pieza fundamental de la arquitectura de la comunidad autónoma.
- b) La potenciación de las islas en los archipiélagos balear y canario en detrimento de la organización provincial, además de responder a una previsión constitucional (art. 141.4 CE), se limita a traducir institucionalmente la realidad misma incontestable (mera suma artificial de islas) del «territorio» provincial. A lo que se añade en el primer caso la inserción de las islas en una comunidad autónoma uniprovincial.
- c) La supresión de las diputaciones en las comunidades autónomas uniprovinciales representa solo una solución organizativa lógica que no suprime la función de la segunda instancia local, sino que la integra en las propias autonómicas, de modo que –siendo estas las responsables en todo caso (normalmente por olvido institucional) bien del incumplimiento o defectuoso cumplimiento de tal función– mal puede avalar por sí sola la alternativa autonómica a la provincia. El caso singular de Navarra así lo acredita por contraste.
- d) En el territorio peninsular de régimen común organizado en comunidades autónomas pluriprovinciales, el «problema provincial» o bien se inscribe en la cuestión catalana (de la que forma parte la pretensión de «recuperación» de una organización local propia en forma de veguerías), o bien resulta de la opción autonómica de prescindir de la diputación provincial como pieza útil y favorecer estructuras supramunicipales de configuración propia (significativamente la co-

marca), lo que sin duda responde, no precisamente como causa última, a razones políticas ligadas a la percepción de la diputación por la conjunción de su carácter representativo y la autonomía que le es inherente y la hace insusceptible de dirección autonómica en términos equivalentes a la organización periférica propia.

En cualquier caso, la «cuestión catalana» solo puede encontrar satisfacción –desde luego en punto a la pretensión de «interiorización» completa de la Administración local– en una reforma constitucional que, como se ha dicho ya, queda fuera de las coordenadas que se ha autoimpuesto el estudio colectivo realizado, del cual solo pueden esperarse así –para aquella cuestión– soluciones de aproximación, en lo posible dentro del orden constitucional actual, a los planteamientos catalanes.

La reflexión sobre la idoneidad actual de la provincia y la diputación (o la corporación alternativa a la que se encomienden el gobierno y la administración de aquella: art. 141.2 CE) y las reformas de que pudieran y, en su caso, debieran ser objeto, debe concentrarse, pues, en el territorio peninsular organizado en comunidades autónomas pluriprovinciales. Y esto es lo que ha hecho el grupo de trabajo constituido, considerando la realidad tanto de la Administración provincial como de las necesidades a cuya satisfacción debe contribuir, dentro de la arquitectura y lógica de funcionamiento del sistema de poder público administrativo.

Y lo ha hecho a partir de la consideración de que la eventualidad de una más o menos próxima modificación de la Constitución, precisamente en punto a la organización territorial del Estado, en modo alguno hace estéril el examen de las constricciones impuestas constitucionalmente a toda refacción de la instancia provincial, pues de la comprobación del margen de configuración que proporcione la norma fundamental al legislador a tal efecto pueden seguirse –como, en efecto, se siguen– espacios para propuestas viables de mejora y perfeccionamiento de la actual configuración de la aludida instancia, útiles en todo caso, incluido el de la reforma constitucional.

2. El punto de partida: limitaciones y posibilidades del marco constitucional actual

La Constitución trata a municipio y provincia como piezas integrantes, uno y otra, de la organización territorial del Estado, pero formando un «bloque» de entidades

de análoga autonomía denominado «Administración local» (rúbrica del capítulo 2.º del título VIII CE), como confirma la alusión (en plural) por el art. 142 CE a las «haciendas *locales*» y las «corporaciones respectivas», de un lado, y –desde la perspectiva competencial– por el 148.1.2.ª CE a las «corporaciones *locales*» (que únicamente pueden ser los «ayuntamientos» del art. 140 CE y las «diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo» del art. 141.2 CE) objeto del «régimen *local*», de otro lado. Este tratamiento solo puede significar la específica articulación «interna» de la Administración local en dos escalones, en el que el municipal es el primario o básico (de ahí el énfasis en la garantía de su autonomía y el carácter directamente representativo del ayuntamiento) y el provincial el secundario (de donde su determinación por la agrupación de municipios y su carácter simplemente representativo). De ello resulta con naturalidad la condición de entidad local supramunicipal de la provincia.

Desde 1812 el diseño y el papel otorgados a la provincia han estado condicionados por la tensión entre los principios de centralización y descentralización. No otra es la causa de las dos sorprendentes (desde el punto de vista de la lógica general de la regulación constitucional de la Administración local) «adherencias» que lastran en la norma fundamental (art. 141.1 CE) la definición de la provincia en tanto que entidad con personalidad propia dotada de autonomía:

- a) Su simultánea determinación como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (aludido aquí inequívocamente como instancia general); determinación cuya ubicación sistemática solo resulta explicable desde la apuntada perspectiva. Dado que las actividades estatales aludidas solo pueden ser las de índole administrativa, su lugar pertinente habría sido, en efecto, el título IV de la norma constitucional.

Aun siendo esto así, el tenor literal de la regulación es perfectamente susceptible de una interpretación «liberadora» de la provincia-ente de todo nexo necesario con la organización territorial de la Administración General del Estado, significando de este modo tan solo la utilización del ámbito provincial (también) para aquella organización (la cual es una cuestión inherente a la potestad doméstica organizativa de la instancia general). Tanto más, cuanto que lo decisivo es la consideración de la provincia, a igual título que el municipio y la comunidad autónoma, como elemento integrante de la organización territorial del Estado (aquí como un todo) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses.

- b) La exigencia nada menos que de ley orgánica para cualquier alteración de los límites provinciales; exigencia en principio extravagante en el régimen de la Administración local, si se considera la entrega a la ley ordinaria del de la propia provincial y, sobre todo, del de la pieza básica de esta: el municipio (art. 140, en relación con art. 149.1.18.^a CE) y el tratamiento constitucional puramente administrativo de las alteraciones de los términos municipales (art. 148.1.2.^a CE). Con entera independencia de los antecedentes de este «refuerzo» de tal alteración, su razón de ser en la CE no es otra que la paralela determinación constitucional de la provincia como circunscripción electoral general (para la elección de diputados y senadores; arts. 68.2 y 69 CE). Esta exigencia dificulta sin duda una reconsideración del mapa provincial, pero no la impide dentro del actual orden constitucional. Sustrae desde luego el mapa provincial al legislador ordinario autonómico, pero tampoco impide cualquier intervención de este al respecto, toda vez que el estatuto de autonomía se aprueba justamente por ley orgánica.

La escasa densidad de la regulación constitucional de la provincia –más escasa aún que la del municipio (en el caso de aquella ni siquiera se produce una expresa decisión de «garantía», así como tampoco la precisión de la «plenitud» de la personalidad)– y la relativa indefinición de su posición en la articulación del escalón supramunicipal de la Administración local (permisión de la creación de agrupaciones de municipios diferentes: art. 141.3 CE; previsión de la existencia, «además», de una administración propia de las islas: art. 141.4) no impiden su clara configuración por dos determinaciones fundamentales (arts. 141 y 142 CE):

- 1.^a–La atribución de la condición de entidad (territorial y evidentemente local, en tanto que regulada en el capítulo 2.º del título VIII CE, «De la Administración local») dotada de personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y cuyo gobierno y administración corresponden a la diputación u otra corporación de carácter representativo (gobierno y administración referidos, a su vez, al círculo de intereses de la colectividad provincial: art. 137 CE).
- 2.^a–La disposición por la provincia (su hacienda) de medios suficientes para las funciones atribuidas por ley a su corporación rectora.

De esta prefiguración constitucional resultan, en el contexto del tratamiento de la Administración local, los siguientes condicionantes para los es-

tatutos de autonomía y la legislación de régimen local (básica estatal y autonómica de desarrollo):

- El carácter de Administración territorial que agrupa a municipios y tiene, así, ciertamente carácter representativo, aunque no necesariamente de primer grado, pero que no por ello deja de responder a un círculo propio de intereses públicos y ha de tener atribuidas, así y para la gestión, con autonomía, de estos, las pertinentes funciones (lo que vale decir: competencias); razón por la cual está dotada de hacienda propia, que ha de disponer de recursos suficientes para atender dichas funciones.
- La consecuente vocación constitucional de la provincia, en tanto que gestora –con autonomía «local», es decir, de igual carácter que la del municipio– de intereses que, aun siendo de tal índole, sean referibles a su condición de agrupación de municipios, es decir, escapen a, o desborden, el círculo de los que corresponde gestionar a cada uno de estos por separado (sin por ello deber ser incluidos en los gestionados por las instancias territoriales superiores: autonómica y estatal *stricto sensu*). Esta es la interpretación más congruente con la configuración i) de la provincia como instancia agrupadora de municipios, en cuanto una de las «partes del territorio» (español o del Estado como un todo) de que hablan los arts. 138.1 y 139.1 CE, y ii) de la sujeción de su actividad a los principios de solidaridad al servicio del equilibrio económico, adecuado y justo y de igualdad de derechos y obligaciones consagrados en tales preceptos constitucionales; pues en modo alguno es casual que el fondo de compensación de desequilibrios económicos interterritoriales de que habla el art. 158.2 CE deba distribuirse entre comunidades autónomas y, en su caso, provincias. Y también, desde luego, tanto con la doctrina del Tribunal Constitucional de la no lesión de la calificable así, en conjunto, de «autonomía local» por la redistribución de competencias al interior de la Administración local, concretamente la que comporte el paso de alguna de aquellas desde el municipio a la provincia, como con la atribución legal a esta del papel de coordinación del escalón municipal (reforzado, por ahora infructuosamente, en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, pero avalado ya por el propio Tribunal Constitucional –STC 27/1987, de 27 de febrero– incluso en los términos de la Ley valenciana de 1983).

El marco constitucional concede, pues, al legislador infraconstitucional un apreciable margen de maniobra en la configuración precisa de la Adminis-

tración local en tanto solo establece, por lo que aquí interesa, los siguientes límites infranqueables para aquel:

- a) El desdoblamiento interno de la Administración local, en función de la diferenciación no tanto de dos colectividades territoriales cuanto de los intereses a gestionar por aquella como un todo o «bloque», y, por tanto, de las entidades responsables de la gestión de tales intereses para la garantía de la compleción del gobierno y la administración autónomos de todos los *asuntos de interés local* gracias a la agrupación territorial de la basal municipal.

Es, en efecto, el municipio el que institucionaliza la verdadera colectividad o comunidad local determinada por el asentamiento poblacional y, por tanto, la vecindad. La provincia es solo un agregado de colectividades municipales para la *prolongación de lo local en una escala territorial más amplia*. Solución organizativa esta que hunde sus raíces en la historia de nuestro régimen local y responde desde luego a sus características actuales.

- b) La encomienda del gobierno y la administración de la provincia a una corporación representativa.

Nótese que el marco constitucional:

- No impone la diputación como organización de gobierno y administración de la provincia, lo que ha permitido el aval del Tribunal Constitucional a la sustitución de la diputación por la vejería catalana.
- No exige que la agrupación constitutiva de la provincia incluya todos los municipios. La provincia es, sencillamente, «agrupación de municipios». Lo que hace posible hasta la importación de la fórmula alemana de la «liberación» (de la agrupación) de ciertos municipios.
- Permite que la elección de los miembros de la corporación de gobierno y administración provinciales sea directa por los vecinos de los municipios agrupados o indirecta o de segundo grado. Y ello, sin contravenir la Carta Europea de Autonomía Local, toda vez que esta autoriza (art. 13) a excluir a determinada(s) categoría(s) de corporaciones locales del campo de aplicación de la Carta, lo que ha hecho España por lo que hace a la aplicación del art. 3.2 a las diputaciones u otras corporaciones de gobierno y administración provinciales.

- Y ni siquiera impone la provincia como agrupación única de municipios, es decir, no otorga a aquella el monopolio de la gestión de los intereses locales que desborden el horizonte municipal.

En la valoración de viabilidad e idoneidad de cualquier modelo que pueda establecerse dentro de los indicados límites, y, por supuesto, también del actual régimen local, no puede olvidarse, sin embargo, lo siguiente:

- 1.º–Desde la perspectiva competencial, la efectividad de la opción legal de que se trate depende no solo del legislador estatal básico, sino también y de forma importante del autonómico (o de ambos conjuntamente al aprobar el estatuto de autonomía). Esto suele olvidarse, por ejemplo, al efectuar la crítica de la determinación actual de las funciones (competencias) de la provincia. La introducción por el propio Tribunal Constitucional, no obstante, de la distinción entre desarrollos legales (básicos) directamente re-conducibles al marco constitucional y los obedientes sencillamente a la opción (de carácter básico) por un determinado modelo administrativo posible en tal marco o compatible con él, parece que podría proporcionar soporte a: i) la separación formal –quizás más acorde con las previsiones de los arts. 148.1.2.^a y 149.1.18.^a CE– de las bases del régimen local, de un lado, y de las del régimen de la Administración local en tanto que parte del poder público administrativo, de otro lado; y ii) la exploración de las posibilidades que tal separación pueda ofrecer en punto a la configuración de la provincia dentro del marco constitucional.
- 2.º–La cultura político-administrativa española, que, basada en la confusión de la dirección política de la Administración con la dirección y el control inmediatos (y en sede «administrativa») de la actividad de la Administración (asumida rápidamente y con especial intensidad, en lo que aquí interesa, por las comunidades autónomas), aparte de implicar la consideración de una instancia autónoma como la provincia como rival político, impele –a la hora de la asignación de competencias en la correspondiente programación legislativa– a preferir que tal asignación recaiga en estructuras que o bien pertenecen a la propia instancia territorial decisoria (de ahí el desarrollo por dichas comunidades de una administración periférica propia) o bien dependen o están vinculadas a ella, con descuido incluso de las posibilidades ofrecidas por la técnica de la delegación.

3. La Administración provincial entre las críticas y los datos de la realidad

El persistente cuestionamiento a que se ven sometidas la provincia y la diputación (peninsulares de régimen común) descansa en una pretendida «anormalidad» de las mismas (en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas y, sobre todo, en punto a eficiencia y eficacia) que la realidad, sin embargo, no avala.

3.1. La integración de la corporación provincial

La «anormalidad» puede entenderse referida, por de pronto, a la forma de elección de los miembros de la diputación provincial.

Los términos en que se verifica actualmente la elección indirecta son susceptibles sin duda de crítica justificada (el partido judicial como criterio de reparto de escaños; el protagonismo concedido a los partidos políticos, con ruptura de la vinculación entre elección y representación y marginación, además, de las agrupaciones de electores), por lo que no parece que pueda ponerse en duda la procedencia de la corrección de los extremos en que tal crítica se concreta. Pero no ocurre lo mismo con el carácter indirecto de la elección. De deber ser considerada «anormal» esta forma de elección debería serlo en todo caso –atendidas las características de nuestra Administración local y utilizando como criterio de medida tanto la Constitución como la Carta Europea de la Autonomía Local– de modo relativo, toda vez que:

- a) Como ha ratificado la doctrina del Tribunal Constitucional, la norma fundamental, aunque descansa sobre el principio de la democracia representativa, no exige la elección directa de la instancia provincial y permite, así, también su elección indirecta o, incluso, mixta. Y como se razona convincentemente en el estudio dedicado a esta cuestión, la opción de la Carta Europea de la Autonomía Local que permite efectuar reserva de la exigencia por la elección directa presenta, junto a la ventaja de la «normalización» en este aspecto de la diputación, serios inconvenientes desde el decisivo punto de vista de su coherencia con la posición y función de aquella en la anatomía y fisiología de nuestra Administración local; coherencia que aboga más bien por el mantenimiento de la elección indirecta, si bien depurada de sus deficiencias actuales.

- b) La Carta Europea de la Autonomía local permite excepcionar (mediante la oportuna reserva) la exigencia de su regla general de ejercicio del derecho de autonomía local por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, y España ha efectuado tal reserva –por razón de las apuntadas características de nuestro gobierno local– para la provincia.

Considerando la persistencia, como se comprobará, de la necesidad de la agrupación de municipios para garantizar la efectividad de la autonomía local, y que esta garantía es condición de idoneidad de cualquier organización territorial del poder público, la alternativa más adecuada dentro de las coordenadas del estudio en que se inscriben estas líneas es la de actualización –para superar sus actuales indudables deficiencias– de la forma de elección indirecta de la diputación o entidad equivalente; forma de elección que, confirmando sin duda la necesaria legitimidad democrática a la institución de acuerdo con su función, requiere sin duda su acompañamiento por las reformas «administrativas» que confieran a dicha institución la indispensable legitimación por resultados (hoy puesta, se quiera o no, en cuestión).

3.2. La estructura y dimensión provinciales

Las dimensiones de la provincia y el mapa provincial son desde luego discutibles, pero no en mayor medida en que puedan serlo la organización periférica de la Administración General del Estado o el mapa autonómico y el tamaño de por lo menos algunas comunidades autónomas. El criterio deducible del examen de la situación actual y las perspectivas de la instancia territorial supramunicipal en nuestro inmediato entorno europeo (Francia, Italia y Alemania) –al que no cabe negar objetividad, por más que no pueda servir sino como referencia– dista de otorgar soporte a un juicio de «anormalidad» (por defecto o por exceso) del tamaño de nuestra provincia. Este parece situarse dentro de las coordenadas del de las instancias equivalentes del aludido entorno (especialmente, pero no solo, de las de la provincia italiana), tanto más teniendo en cuenta las tendencias a aumentar la escala de estas que en dicho entorno son apreciables (sea en forma de reducción del número de departamentos e, incluso, de regiones en Francia, sea en la de incremento del tamaño de los *Kreise* en Alemania). Y el análisis geográfico de la evolución y la situación actual del poblamiento del territorio peninsular confirma la necesidad de una

instancia de la escala de la actual provincia, por razón tanto del acusado despoblamiento de amplias zonas del interior peninsular –con excepción de Madrid y Zaragoza– como de la concentración urbana y poblacional en las zonas de costa. La dicotomía resultante de la España peninsular –la rural *versus* la urbana– y la desigualdad de las condiciones de vida en una y otra (lo que significa: en el contenido básico del *status* de ciudadano), de un lado, y el predominio del pequeño –incluso mínimo e impotente– municipio en la primera y el desbordamiento del horizonte municipal por los problemas inherentes a la aglomeración urbana en la segunda, de otro lado, conducen derechamente, por igual, aunque para cubrir necesidades diferentes, a la reafirmación de la provincia (o equivalente).

Corroboran desde luego esa reafirmación de la instancia provincial o equivalente –desde la perspectiva de la cobertura de las deficiencias de capacidad económica y de gestión del escalón basal local– el fragmentado y desigual mapa municipal y la ausencia total de cualquier perspectiva (a la luz de la historia, incluso la más reciente de 2013) de potencia y voluntad políticas de una verdadera reforma a fondo «desde arriba» de dicho mapa como la llevada a cabo en la mayoría de los estados de Europa, y, en todo caso, en términos tales que hicieran superflua la actual instancia supramunicipal, por ejemplo mediante la generalización del municipio-comarca. Hacen poco plausible en nuestro caso una reforma de tal porte:

- a) Además de la aludida persistente ausencia de voluntad política para asumir el coste que inevitablemente comporta, la ausencia de claridad en el título competencial para llevarla a cabo y su inevitable repercusión sobre el modelo a seguir: criterio unitario o diverso (por comunidades autónomas) de la nueva planta municipal.
- b) Pero sobre todo el arraigo del municipalismo en nuestra cultura político-administrativa (correspondencia entre asentamiento poblacional diferenciado, por pequeño que sea, y municipio), que, como demuestra la evolución histórica del número de municipios, condena al fracaso toda política de reestructuración incluso desde abajo, sea voluntaria o inducida, mediante la fusión de entidades municipales.

La conclusión inevitable es que, mientras persista la actual planta municipal, la viabilidad de la Administración local española depende de la complementación de aquella por una instancia supramunicipal como la actual provincial.

3.3. La función local provincial

No cabe negar, desde este último punto de vista y como ponen de relieve los trabajos dedicados a la dimensión funcional de la provincia, que la determinación legal del cuadro de cometidos y competencias de la misma no es precisamente óptima, y el panorama que ofrece el cumplimiento de unos y otras por las diputaciones es desigual. Aparte de agotar sus efectos en la demanda y justificación de las oportunas correcciones en lo que tiene de fundada, esta crítica solo puede valorarse adecuadamente –para acertar en las reformas convenientes– teniendo en cuenta que la contención del legislador estatal básico a la hora de la precisión de las competencias de las diputaciones o entidades equivalentes (y su traducción, en general y hasta hoy mismo, en funciones de fomento, asistencia, cooperación y coordinación) trae causa de –y, por tanto, responde a– la distribución constitucional territorial de la potestad legislativa, que plantea en este escalón las mismas dificultades que en el municipal. Por ello, en la lógica de la legislación básica, la determinación de las concretas competencias debía ser –a partir de y en congruencia con la vocación y, por tanto, el diseño del cometido funcional de las diputaciones– obra de la acción, por materias, del legislador sectorial estatal y autonómico, como siempre ha previsto y sigue previendo el inciso inicial del art. 36.1 de la Ley reguladora de las bases de régimen local. La mayor concreción de las competencias que *en todo caso* les corresponden a que se ha aventurado el legislador estatal de 2013 se sitúa en el borde de lo discutible constitucionalmente, por más que por su carácter y alcance puedan no suscitar un cuestionamiento efectivo (especialmente las referidas a la garantía del desempeño de las funciones públicas necesarias, la prestación efectiva de los servicios de tratamiento de residuos y, en su caso, de prevención y extinción de incendios, así como de administración electrónica y contratación centralizada).

Sin perjuicio, pues, de la responsabilidad que pueda corresponder y corresponde sin duda a las diputaciones en la no actualización del potencial desde siempre ínsito en su cometido funcional (y la consecuente y paralela de sus propias estructuras de gestión al efecto), como resulta ya de la determinación legal básica de su fin nuclear: asegurar la prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal, la principal causa última de las deficiencias provinciales apreciables en este orden se sitúa en el plano político, en las pautas de funcionamiento desarrolladas en el Estado autonómico, que han venido impidiendo –por marginación indebida del subsistema local, fundamentalmente por el modo de proceder de las comunidades autónomas a la hora de la asignación de las competencias para la ejecución administrativa de los programas normativos en las materias de su responsabilidad– el

funcionamiento efectivo del sistema de poder público administrativo conforme a su diseño constitucional. Y lamentablemente la plena efectividad de cualquier reforma de la provincia dirigida a su adecuación a las exigencias actuales seguirá dependiendo del necesario cambio del modo de proceder aludido.

3.4. La financiación y la gestión de los recursos

Tampoco es posible dejar de lado la influencia que en tal estado de cosas deba atribuirse a la infradotación financiera de las diputaciones, que resalta aún más tras la sustancialmente frustrada potenciación competencial de las mismas en 2013, paradójica pero significativamente en un contexto de austeridad en el gasto público y de imposición estricta únicamente a la Administración local del equilibrio presupuestario. A pesar de la crónica desactualización que viene padeciendo así la hacienda provincial, el análisis de la gestión presupuestaria de las diputaciones en los últimos años no permite conclusión alguna sobre su eficiencia o ineficiencia en la administración de sus ingresos, lo que quiere decir: revela la inexistencia de base para el extendido juicio de gestión ineficiente o directamente de mala gestión de que es objeto esta instancia administrativa. La diputación no destaca, pues, en modo alguno, al menos de modo mínimamente significativo, por tal razón, con lo que únicamente cabe afirmar que en ella se darán o no supuestos de buena y mala administración, pero lo harán en términos similares a los que puedan concurrir o producirse en las restantes Administraciones. Sí proporciona el análisis, por el contrario, datos suficientes para afirmar:

- A) De un lado, que existe:
- Una participación en el gasto de la Administración local en su conjunto y en el total público más bien escasa, que supone para la población provincial un peso tributario propio mínimo y presenta, en el plano de la gestión de los últimos años, una trayectoria de cumplimiento de los requerimientos de estabilidad y sostenibilidad financieras (con acreditación de un superávit, en los últimos años, de cuantía estimable).
 - Un esquema de financiación de fácil adaptación, por su flexibilidad (vinculación directa a las actividades), a las competencias que en cada momento deban ser desarrolladas.
- B) Y, de otro lado, que la muy escasa cuantía de las transferencias procedentes de las comunidades autónomas (en comparación con las efectuadas desde la Administración General del Estado) acredita el

desentendimiento de aquellas respecto de esta instancia supramunicipal y su función.

Confirma estas conclusiones la valoración que merece, según el análisis a ella dedicado, la estructura económico-financiera de las diputaciones: saneamiento, transparencia, solvencia y capacidad de respuesta a los retos presupuestarios. Pues tal valoración desmiente el tópico genérico de derroche económico.

Este reproche procede con toda probabilidad, sin embargo, de la singularización del gasto dedicado al funcionamiento de los órganos de gobierno, el personal directivo y el personal eventual; perspectiva esta en la que aparece más justificado, si bien la cuantía del gasto que supone no destaca en comparación con su equivalente en los municipios. Sea como fuere, la repercusión que podría tener su supresión, tanto en los ingresos como en el gasto destinado a bienes y servicios, no parece que, aun prescindiendo de su poca significación en el conjunto del sector público, comporte ventajas que superen sus probables consecuencias negativas. El derroche que pueda existir en este concreto capítulo solo determina, pues, la procedencia de la mejora de la organización, el funcionamiento y la gestión provinciales.

4. Las posibles líneas de reforma

4.1. El presupuesto

De la radiografía de la evolución y situación actual del poblamiento del territorio peninsular, de la que son deducibles los intereses públicos locales que demandan gestión y satisfacción, se desprende el presupuesto en el que descansan las hipótesis y propuestas que se desarrollan en los diferentes trabajos, y puede cifrarse en:

- 1.º—La necesidad, salvo más que improbable reestructuración radical de la planta municipal y por requerimiento de la solidaridad territorial a escala local y la garantía de condiciones mínimas de vida homogéneas de la población, de la articulación interna de la Administración local en doble escalón y, por tanto, de una instancia supramunicipal complementaria de cobertura de las deficiencias e insuficiencias de la municipal; instancia que, mientras se mantenga el orden constitucional actual, ha de ser la provincia, aunque no necesariamente en su presente configuración legal.

- 2.º–Aun siendo única, la función esencial de la instancia local supramunicipal debe modularse en función de las necesidades de los mundos rural y urbano, respectivamente.

4.2. La posición de la provincia en el subsistema local y el sistema del poder público administrativo

La Constitución garantiza la provincia como agrupación de municipios, pero no le reserva esta condición, pues permite la creación de otras agrupaciones de municipios sin deslindar –para el caso de actualización de tal posibilidad– los respectivos campos de actuación ni tampoco establecer los términos de su convivencia sobre un mismo territorio. De ahí el elenco de entidades locales contemplado por la legislación básica y la dependencia de su existencia efectiva (sobre las determinadas directamente por la norma fundamental) de la voluntad sea del legislador, estatutario u ordinario, autonómico (nuevas agrupaciones municipales: comarcas u otras entidades equivalentes; áreas metropolitanas), sea de los propios municipios (mancomunidades); elenco al que aún se añaden los consorcios (fórmula potenciada tanto en la operación racionalizadora de la Administración local, como en la «actualización» del régimen jurídico del sector público). Está servida así la impresión de desorden que produce el subsistema de gobierno y administración autónomos locales que en buena parte está justificada, demandando la «racionalización» de dicho subsistema, pero en línea más afinada y desde distinto planteamiento que la Ley de 2013, lo que vale decir: en el sentido de la clarificación y articulación de la estructura y la dinámica de funcionamiento del subsistema local del sistema de poder público administrativo.

La racionalización que procede es, así, la que i) descansa en la posición institucional prevalente que, por evidente decisión constitucional, debe reconocerse a la provincia en el escalón de la gestión de los intereses locales desbordantes del horizonte municipal, y ii) se inscribe en la lógica de la colaboración, cooperación y coordinación interadministrativas desde los valores de la solidaridad territorial y la cohesión social, pero iii) debe respetar los límites que resultan de la competencia legislativa autonómica y el derecho de asociación del municipio garantizado en la Carta Europea de la Autonomía Local.

Las líneas de solución (en el marco legal básico) podrían ser las siguientes:

- a) La previsión de la intervención de la provincia en los procedimientos autonómicos de creación, modificación o supresión o disolución de comarcas u otras entidades determinadas por la agrupación de municipios, y la potenciación (con traducción en competencias) de las tareas provinciales de colaboración, cooperación y, especialmente, coordinación de la gestión de intereses locales supramunicipales encomendada a dichas entidades, así como de la colaboración y cooperación en asuntos de interés común con las áreas metropolitanas. En este orden de cosas, y para facilitar la convivencia con las comarcas, veguerías u otras entidades infraprovinciales que agrupen municipios (y lograr, así, una mayor adecuación a las estructuras autonómicas propias), podría ser conveniente –teniendo en cuenta, además, las indicaciones contenidas a este respecto en el trabajo realizado desde la óptica de la geografía– imponer a las diputaciones la acción desconcentrada o, incluso, descentralizada en las aludidas entidades de las actividades cuya lógica lo hiciera pertinente.
- b) La introducción de un informe provincial determinante en los procedimientos autonómicos de: i) aprobación de la creación, modificación o supresión o disolución de mancomunidades u otras organizaciones asociativas municipales, y el reforzamiento de las competencias de coordinación ya asignadas respecto de los servicios prestados por dichas entidades; y ii) delegación directa de competencias en los municipios sea por la Administración del Estado, sea por la autonómica (con posible condicionamiento de tal operación a la apreciación, debidamente motivada, de preferencia a la delegación en la propia provincia).

4.3. La organización de la provincia

No existiendo razones de suficiente peso distintas de las puramente políticas (ligadas a la aspiración de la «interiorización» autonómica de la Administración local) para una reforma del mapa provincial (como tampoco datos objetivos suficientes que avalen una tal reforma y ofrezcan alternativas viables), y no aconsejando la función que a la provincia corresponde (y debe seguir correspondiendo mientras no se reforme el mapa municipal) alterar la elección indirecta de sus miembros (aunque sí, y decididamente, la actual forma de elección de estos), la atención reformadora de la provincia debe centrarse, para el incremento de su legitimación por los resultados, en su dimensión de Administración Pública.

La Constitución define la diputación, indirecta pero inequívocamente (art. 141.2 CE), como corporación, lo que –ligado a la de la provincia como agrupación de municipios– determina que sus miembros son los municipios en ella agrupados, sin perjuicio de que la alteración de estos (por cualquier causa: fusión, absorción, agregación) no implica la de la provincia. Gozando la corporación provincial de la misma autonomía que la municipal, la organización interna debe ser análoga (en especial en punto a la diferenciación interna entre órgano deliberante y órgano ejecutivo). Y así es de hecho en la legislación básica, pero con la particularidad de un diseño comparativamente apreciablemente más débil del ejecutivo provincial (respecto de los municipios de gran población). El carácter necesariamente instrumental (al servicio de la instancia municipal) de muchas de las competencias provinciales y la importancia en la provincia de la legitimación por los resultados hacen ilógica la situación actual. La refacción de la Administración provincial pasa, pues, por la potenciación de su organización ejecutiva desde la referencia del modelo municipal. A lo que quizás cabe añadir, de acuerdo con lo ya dicho a propósito de su posición en el subsistema administrativo y lo sugerido desde la aportación geográfica local, la directriz, si no la imposición (al menos para determinadas actividades), de la comarcalización de la organización provincial.

Cuestión especialmente delicada, pero que sin duda precisa ser abordada, es el desequilibrio interno (en el funcionamiento para la toma de decisiones, la financiación y la actividad) que provoca actualmente la integración de todos los municipios de la provincia, trátase de municipios pequeños, medianos o grandes, o también de municipios esencialmente rurales o urbanos. En la medida en que la Constitución no lo impide, la solución puede consistir –sin por ello alterar el ámbito provincial de la diputación– en la agrupación únicamente de los municipios pequeños y medianos de carácter predominantemente rural o cuyo núcleo urbano principal no sea importante. La dificultad estriba en el criterio a emplear para establecer el umbral determinante de la agrupación en la provincia, pero quizás dicho umbral podría fijarse –atendiendo a las tendencias de reforma territorial observables en los países de nuestro inmediato entorno y a la evolución del proceso de urbanización en la península– en los 50 000 habitantes (lo que dejaría fuera de la agrupación provincial en total un número de municipios algo inferior a 400). El escalón supramunicipal en el caso de los municipios no atendidos por la diputación quedaría cubierto por otras corporaciones determinadas por agrupación: a) área metropolitana, tratándose de municipios comprendidos en una gran aglomeración urbana (en el caso extremo de Madrid, esta entidad asumiría por completo y respecto a todo el territorio autonómico las competencias de la diputación hoy integradas en las de la Co-

munidad Autónoma); o b) otra entidad de agrupación de municipios centrada en los asuntos derivados de conurbaciones o interconexiones entre núcleos o, en todo caso, de índole específicamente urbana y de interés común, en los restantes municipios, con excepción de los municipios con estatuto de gran población o, en todo caso, los que de entre ellos superen los 175 000 habitantes (en los que se agotaría el subsistema de gobierno local). Obviamente esta alternativa, de ponerse en práctica, habría de ir acompañada de los correspondientes retoques en el sistema de financiación provincial y de los municipios de gran población que efectivamente sean excluidos de la agrupación supramunicipal.

4.4. Los fines, las funciones y las competencias; la financiación de su cumplimiento y ejercicio

En la situación actual nada aboga por cambio alguno en los fines de la provincia, especialmente el de garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (en particular los mínimos), de donde se sigue que lo mismo es predicable de su función básica en el subsistema de gobierno y administración locales, cuyo núcleo debe continuar siendo la asistencia y la cooperación jurídica, económico-financiera y técnica a los municipios agrupados por ella. Sobre esta base cabe –siguiendo la recomendación de los trabajos dedicados a este extremo– reforzar el ámbito de actuación provincial, principalmente por tres vías:

- 1.^a–La de perfeccionamiento de las competencias instrumentales, atribuyendo la de asunción de la prestación de servicios municipales mínimos vía constitución de consorcios de incorporación municipal voluntaria o, alternativamente, sustitución del municipio en caso de no prestación o prestación deficiente y previo requerimiento incumplido de gestión propia y con calidad adecuada o de corrección de las deficiencias apreciadas.
- 2.^a–La de las competencias de lógica formal que, permitiendo sortear las limitaciones constitucionales que derivan de la distribución de la potestad legislativa entre las instancias general y autonómica por materias, resultan idóneas para otorgar soporte e impulsar la de coordinación: la de análisis, seguimiento y evaluación de los servicios municipales conectada con la fórmula consorcial, así como la de programación y planificación (o íntimamente relacionadas con ellas) referidas especialmente a:

- En las diputaciones «ordinarias»: a) el desarrollo rural (para la garantía de los servicios básicos de ciudadanía y, en particular, los urbanísticos en términos respetuosos con el carácter rural de los municipios) y la política de custodia del territorio; y b) la evaluación ambiental estratégica del planteamiento urbanístico municipal y la del impacto de proyectos (lo que aseguraría la independencia del órgano ambiental respecto del competente por razón de la materia dentro del subsistema local) y el seguimiento del cumplimiento de las pertinentes evaluaciones.
 - En las agrupaciones de municipios urbanos, además de las ambientales antes aludidas, la rehabilitación y regeneración urbanas.
- 3.^a–La de redistribución de competencias ya en gran parte situadas en la autonomía local, pero claves para la efectividad de la solidaridad territorial y la cohesión social y, por tanto, del *status* de ciudadanía, asignando a la provincia o entidad equivalente las de reforestación y cuidado y limpieza de montes; la de informe de los planes urbanísticos elaborados por los municipios; la de formulación y aprobación de instrumentos de ordenación territorial de desarrollo provincial de los autonómicos (lo cual requeriría obviamente la colaboración del legislador autonómico y contribuiría a la tempestividad y efectividad de la política territorial), la formulación de instrumentos de ordenación urbanística (especialmente de planeamiento general municipal) bien a solicitud del municipio, bien en sustitución de este transcurrido sin efecto el plazo legalmente establecido a tal fin (en aplicación –ampliándolo– del mecanismo ya previsto desde 1985 en el artículo 60 de la Ley básica de régimen local, si bien sin la exigencia de cobertura presupuestaria municipal y de traslado del coste al municipio sustituido), y la de disciplina urbanística (esta última a ejercer a través de consorcios provinciales siguiendo el ejemplo balear y para impedir –sin perder por ello la necesaria distancia precisa para la actuación con objetividad y eficacia– la elevación a la instancia autonómica, cual ha sucedido, por ejemplo, en las comunidades autónomas canaria y gallega).

5. Apunte final con la mira puesta en una eventual reforma constitucional

Desde el punto de vista de la organización territorial del poder público estatal, es sin duda la búsqueda de una solución adecuada a la cuestión catalana

la que, cuando menos en este momento, puede llevar a una modificación del texto constitucional. El principal problema que, por lo que hace a la provincia, plantea tal modificación, es la pretensión de «interiorización» autonómica de la Administración local, al entenderse que esta forma parte de la arquitectura institucional propia y no de la general del poder público constituido.

Salvo la hipótesis razonablemente descartable de la constitución de Cataluña como Estado independiente, cualquier actualización que se haga de la organización territorial –incluyendo la de corte federal– no puede asumir la aludida interiorización en términos tales que excluyan toda decisión general, a título de denominador mínimo común, sobre la Administración local, en tanto que pieza esta fundamental para la articulación democrática y participativa (en los asuntos públicos) del poder público en su misma base. La prueba la proporciona la Constitución alemana, entre nosotros generalmente citada, por unos y otros, como referencia positiva. Pues esta presupone ciertamente las constituciones propias de los estados federados, pero lo hace desde la imposición a la federación de la garantía de la conformidad de dichas constituciones, además de los derechos fundamentales proclamados y los principios de estado (republicano) de derecho, democrático y social establecidos en la federal, con la prefiguración por esta de: i) la existencia de municipios y *Kreise* o distritos (el segundo escalón local); ii) el carácter directamente representativo de unos y otros (con previsión del derecho de votar y ser elegido de los nacionales de los restantes estados miembros de la Unión Europea); iii) la garantía de la autonomía de ambos escalones (así como, en general, de los entes municipales asociativos); y iv) la extensión de esa garantía a las bases de la propia responsabilidad financiera.

La distinción por nuestro Tribunal Constitucional en el régimen local estatal entre el directamente incardinable en –o referible a– la regulación constitucional y el meramente expresivo de las opciones del legislador básico dentro del marco de la norma fundamental, permitiría plantear la modificación constitucional, en lo que ahora importa, en términos expresivos de un régimen común mínimo suficiente como para:

- Poder entregar a las comunidades autónomas o entidades que eventualmente las sustituyan el completo desarrollo de tal régimen constitucional, es decir, la entera legislación de régimen local («interiorizando» así el régimen local en el plano infraconstitucional, lo que debería ser considerado suficiente para entender satisfecha la demanda autonómica, concretamente la catalana). Y ello, sin peli-

gro para la subsistencia de la instancia provincial o su equivalente de régimen común, incluso permitiendo la alteración de los límites provinciales allí donde sea indispensable o siquiera pertinente (pues la estructura y el ámbito de las Administraciones es cuestión meramente instrumental).

- Pero conservando la competencia de la instancia general para establecer el régimen básico del poder público administrativo (ahora denominado sector público) en su conjunto y, por tanto, del local (en las dimensiones compartidas con el resto de los componentes del referido sector).

E incluso en un tal contexto tendrían sentido las reflexiones sobre las líneas de compostura de los defectos de la instancia provincial de régimen común. No hay, pues, mejor prueba de su utilidad en la presente coyuntura.

Presupuestos constitucionales



El orden constitucional actual: limitaciones, condicionantes y posibilidades de reforma de las diputaciones provinciales

Antoni Bayona i Rocamora

Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña

SUMARIO. 1. Nota introductoria. 2. La regulación constitucional de la provincia como ente local: su carácter teóricamente abierto. 3. La garantía institucional de la provincia. 4. La actualización de la garantía institucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio. 5. La relativización de la provincia como ente local: la inexistencia de un patrón uniforme. 6. Las diputaciones provinciales en la legislación básica de régimen local. 7. El contenido funcional de las provincias como entes locales intermedios: los posibles escenarios. 8. Posibilidades de reforma de la Administración local supramunicipal. 9. Nota bibliográfica.

1. Nota introductoria

En el contexto general del trabajo sobre «El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios», el objeto de este estudio se centra en el análisis de los condicionantes derivados del orden constitucional actual y, de manera especial, en sus posibilidades alternativas o de reforma. Es una aproximación que requiere, por tanto, una valoración previa de cómo se han interpretado y aplicado hasta ahora las previsiones constitucionales (y también estatutarias) acerca de los entes intermedios y singularmente de las diputaciones provinciales. En este punto es un dato básico a considerar la aplicación por el Tribunal Constitucional al ente provincial de la garan-

tía institucional de la autonomía local, pues esta ha condicionado de manera muy intensa el papel de los entes locales intermedios y sus posibles alternativas organizativas. La jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión es determinante, como lo es también su monolítica permanencia a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución y de los cambios introducidos en las importantes reformas operadas en los estatutos de autonomía. Otro elemento decisivo es la evolución de la autonomía provincial a partir de la legislación básica estatal, atendiendo a su versión inicial de 1985 y también especialmente a las reformas introducidas por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). En cualquier caso, como se verá, el desarrollo constitucional y legal de los entes intermedios se ha planteado esencialmente en términos de uniformidad, a partir del reconocimiento teórico de las diputaciones provinciales como piezas básicas del sistema institucional garantizado por la Constitución. Sin embargo, esta regla no se ha convertido siempre en una realidad en algunos territorios, al mismo tiempo que ha actuado como un límite muy potente a las alternativas organizativas en otros, dando lugar indirectamente al surgimiento de modelos de duplicidad de entes intermedios no siempre bien resueltos. La perspectiva de una posible reforma de la Constitución debería ser aprovechada, por tanto, para aprender de la experiencia de estos años y flexibilizar la rigidez interpretativa del marco constitucional vigente. Parece lógico pensar que, situados en este posible contexto de reforma, la línea a seguir debería inspirarse en la regla general que rige en los modelos federales, esto es, la de potenciar el carácter intracomunitario de los entes locales intermedios y conectar más estrechamente estas decisiones con la capacidad autoorganizativa de los entes territoriales autonómicos. Este nuevo escenario no debería ser necesariamente contrario a los entes locales intermedios, sino que incluso podría darles un mayor protagonismo como entes locales y estructuras de gestión territorial de los servicios autonómicos.

2. La regulación constitucional de la provincia como entre local: su carácter teóricamente abierto

La doctrina ha señalado que el consenso político establecido en torno al proceso constituyente se centró esencialmente en la organización territorial del Estado (el sistema autonómico), que constituye la parte principal del contenido del Título VIII. Esto explica el poco desarrollo de la autonomía local en la Constitución, que le dedica poca atención si se compara con el tratamiento que hace de las comunidades autónomas.

En el caso concreto de la provincia, esta atención es especialmente escasa, además de imprecisa, sobre todo en lo que atañe a su naturaleza como ente local. Si hacemos abstracción de la jurisprudencia constitucional y del desarrollo de la provincia por la legislación básica de régimen local, deberíamos reconocer que la organización provincial queda especialmente abierta en la Constitución, dada la indefinición de algunos de sus términos y de la articulación entre el hecho provincial y el nuevo poder emergente que supone la creación de las comunidades autónomas, dotadas también de atribuciones importantes en cuanto a organización territorial propia y administración local en general.

Probablemente este último aspecto explica el diferente tratamiento que el texto constitucional hace del municipio, como ente local básico, y de la provincia, en su papel de ente local supramunicipal. La regulación de la autonomía provincial no es tan explícita ni completa como la del municipio, conclusión que se alcanza fácilmente comparando los artículos 140 y 141 de la Constitución.

El artículo 141 CE se refiere a la autonomía del gobierno y la administración provinciales, mientras que el artículo 140 CE lo hace al ente municipal como tal. Por otra parte, no podemos olvidar que el artículo 141 CE, en sus apartados 2 y 3, permite relativizar el alcance de la autonomía provincial cuando presupone que otras corporaciones representativas distintas de las diputaciones puedan sustituirlas, en tanto que órganos autónomos de gobierno y administración de los intereses de la provincia. Indefinición a la que también contribuye el artículo 152.3 CE cuando prevé que los estatutos de autonomía pueden establecer circunscripciones territoriales propias, que tendrán plena personalidad jurídica, mediante la agrupación de municipios limítrofes.

3. La garantía institucional de la provincia

A pesar de las diferentes posibilidades interpretativas que ofrecía el carácter abierto de la regulación constitucional, y de que algunos de los primeros estatutos de autonomía (en especial, el catalán de 1979) parecían querer plantear opciones alternativas a la organización local supramunicipal, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse pronto sobre la naturaleza constitucional de la provincia como ente local en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio.

En esta Sentencia, relacionada precisamente con el caso catalán (recurso interpuesto contra la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, sobre las diputaciones

catalanas), el Tribunal aplica a las diputaciones la garantía institucional de la autonomía local acuñada por la doctrina alemana respecto de los municipios, de modo que se establece una interpretación según la cual se otorga exactamente la misma garantía constitucional a la provincia que a los municipios, a pesar de que esta conclusión no deriva de forma clara e inequívoca de la propia Constitución.

Esta doctrina constitucional se ha mantenido invariable hasta la fecha, y ha tenido como una de sus principales consecuencias la salvaguarda de la institución provincial local frente a posibles alteraciones propiciadas por los legisladores autonómicos en un doble sentido. En primer lugar, respecto del ámbito territorial al que debe entenderse referido el gobierno y administración autónomos de las diputaciones, que debe coincidir con el de la provincia. Y en segundo lugar respecto de las características a las que deben responder la organización y el contenido funcional de las diputaciones, cuya determinación básica debe corresponder siempre al legislador estatal.

La doctrina establecida en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, permite que entre estos dos límites puedan establecerse alternativas reguladoras por parte de los legisladores autonómicos, especialmente en aquellos casos en que sus estatutos hayan previsto la creación de organizaciones supramunicipales propias. Sin embargo, no permite que estas organizaciones propias puedan sustituir a las diputaciones como entidades supramunicipales de nueva configuración autonómica, ni tampoco trascender los límites provinciales, pues ambos aspectos deben entenderse incluidos en el núcleo esencial de la garantía institucional de las diputaciones provinciales.

Con tal interpretación constitucional se cierra el paso a un posible entendimiento del artículo 141 CE, en el sentido de que la garantía de naturaleza local que contempla pudiera ser también desarrollada por otras corporaciones representativas, y en ámbitos territoriales no necesariamente coincidentes con el de la provincia. Hay que recordar al respecto que un sector de la doctrina había postulado esa posibilidad conectando el artículo 141 y el artículo 152.3 CE, interpretando que lo que la Constitución pretendía era garantizar la existencia de un ente local supramunicipal o intermedio, dejando abierta su articulación territorial a lo previsto por los estatutos de autonomía. Esa garantía se referiría así más al cumplimiento de una «función» de gobierno y administración autónomos de carácter supramunicipal que a su identificación precisa con el territorio de la provincia y con las diputaciones como institución local. Pero la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, no deja ningún espacio

a esta posible lectura y acota al mismo tiempo los márgenes de maniobra a los que podrían dar lugar los apartados 2 y 3 del artículo 141 CE.

Respecto del apartado 2 del artículo 141 CE, la Sentencia establece como excepción al gobierno y administración provincial por parte de las diputaciones el supuesto de las comunidades autónomas uniprovinciales, pues el Tribunal Constitucional entiende que en este caso no tiene sentido una coincidencia institucional sobre el mismo ámbito territorial, lo que justifica que sean los propios órganos de gobierno de las comunidades los que asuman el papel que corresponde a las diputaciones, en tanto que esos órganos autonómicos puedan ser incluidos en la referencia a otras corporaciones representativas a las que se refiere el precepto constitucional.

En cuanto al apartado 3 del artículo 141 CE, la doctrina constitucional, reiterada después en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, dictada en relación con la Ley de bases de régimen local de 1985, deja clara la posibilidad de que las comunidades autónomas pueden crear, de acuerdo con sus estatutos, entidades locales supramunicipales propias, pero al mismo tiempo advierte que en ningún caso esa organización propia puede ser sustitutiva de la provincial, y que su establecimiento deberá respetar siempre el contenido básico que el Estado asigne a las diputaciones, de acuerdo con la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 CE.

El Tribunal Constitucional admite que la garantía institucional de la provincia no puede ser interpretada en unos términos tan estrictos como la de los municipios, pues asume que los intereses provinciales, por su naturaleza y dimensión territorial, han de ser «inflexionados» para acomodar esta pieza de la estructura jurídico-política (la provincia como ente local) a las comunidades autónomas de nueva creación. Sin embargo, esa inflexión no puede ir más allá, en palabras del propio Tribunal, de una adaptación o reordenación de esos intereses a los que puedan ser atribuidos a las comunidades autónomas en las que la provincia se encuentra, o a los que puedan ser atribuidos a los nuevos entes supramunicipales que puedan crear esas comunidades autónomas.

En cualquier caso, lo que resulta evidente de esta doctrina es que su fundamento último es el de consagrar como única lectura constitucional la garantía de la institución provincial, también en su vertiente local, sin dejar ninguna posibilidad a que las comunidades autónomas pudieran sustituirla por otras organizaciones análogas. En el bien entendido de que esta lectura

admite una cierta relativización en cuanto al contenido de la autonomía provincial, en la medida en que se asume su probable reducción derivada de la emergencia de nuevos poderes territoriales. En este punto será determinante, sin embargo, el papel que juegue el Estado en el momento de ejercer su competencia básica en materia local y definir su contenido funcional.

Esta lectura especialmente «rígida» del marco constitucional y estatutario ha propiciado soluciones legislativas en algunas comunidades autónomas que han tenido como resultado una mayor complejidad de la organización territorial local. Esto ha sido así porque al quedar vetada la opción «sustitutiva» de las diputaciones, la organización local supramunicipal ha sufrido un proceso «acumulativo» mediante la creación de nuevos entes intermedios entre los municipios y las provincias. Con la perspectiva que da la experiencia de funcionamiento de estos entes, se puede constatar, como regla general, que estas soluciones han introducido más distorsiones y duplicidades organizativas que beneficios desde el punto de vista de la racionalidad y simplificación administrativas.

4. La actualización de la garantía institucional en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio

La aprobación de los llamados estatutos de «segunda generación» podría haber sido una ocasión para que el Tribunal Constitucional modificara, o cuando menos reorientara, los términos de su doctrina inicial sobre la garantía institucional de la provincia.

Habían pasado muchos años desde la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, y también era amplia la experiencia de desarrollo autonómico acumulada, incluida, como se ha dicho, la relativa a la implantación de otros entes locales intermedios (en especial, las comarcas), que en la mayoría de los casos ponía en evidencia los déficits de la cohabitación o actuación en paralelo de dos organizaciones supramunicipales en un mismo territorio.

Probablemente por esta razón algunos de los nuevos estatutos, como fue singularmente el Estatuto catalán de 2006, quisieron resolver tales duplicidades mediante una fórmula de organización supramunicipal aparentemente no alternativa, como lo había sido hasta entonces la comarca, sino «integrativa» de las diputaciones y un nuevo ente local intermedio. Concretamente, el Estatuto catalán lo estableció bajo el nombre «veguería». Esta se define como el

ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, definición que coincide claramente con la función principal de las diputaciones. Y por si hubiera alguna duda, el mismo Estatuto catalán establece que «los consejos de veguería» sustituyen a las diputaciones.

De esta forma, con el componente político que implica un nuevo marco estatutario aprobado por el Estado y la Comunidad Autónoma, se daba una buena ocasión para que el Tribunal Constitucional matizara su doctrina sobre la garantía institucional de la provincia, y aceptara en adelante la posibilidad de una interpretación constitucional más flexible. Singularmente, la de relativizar el marco territorial de actuación de las diputaciones y su denominación institucional, sin perjuicio de mantener los principios básicos que definen el papel que les corresponde.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no dio ninguna opción en tal sentido en la STC 31/2010, pues mantuvo sin fisura alguna su doctrina originaria. Para el Tribunal, la constitucionalidad de la veguería solo puede pasar por dos posibles lecturas: la del simple cambio de denominación (diputaciones por veguerías), siempre que se mantenga el mismo ámbito geográfico de actuación; o bien la de la creación de las veguerías como entidades locales de nuevo cuño, incluido su ámbito territorial, en cuyo caso no podrían sustituir a las diputaciones. Como puede fácilmente deducirse, la STC 31/2010 es aprovechada por el Tribunal Constitucional para mantener y reiterar la doctrina establecida en el año 1981, sin que la aprobación de los nuevos estatutos vaya a tener efecto alguno sobre la misma.

5. La relativización de la provincia como ente local: la inexistencia de un patrón uniforme

En buena lógica, la aplicación de la doctrina de la garantía institucional a la provincia debería tener como finalidad principal preservar las características y las funciones esenciales de esta institución local bajo un patrón de uniformidad en todo el territorio del Estado. Este es el fin que pretende la propia doctrina de la garantía institucional, complementada por la «segunda» garantía que comporta la asignación al Estado de la competencia para establecer la regulación básica que disciplina la provincia como entidad local.

Sin embargo, podemos constatar que la realidad institucional vigente no responde siempre a este esquema. Ya hemos hecho referencia a la salvedad

reconocida por el Tribunal Constitucional respecto de las comunidades autónomas uniprovinciales, donde se produce una integración de las perspectivas autonómica y local bajo una misma institución (la autonómica). Otra salvedad es la que sin duda representa la posición de la provincia en el País Vasco, a la que su condición de «territorio histórico» da una dimensión muy distinta a la ordinaria y un carácter de pieza esencial en el peculiar entramado de las instituciones vascas de autogobierno. Finalmente, hay que considerar de manera especial la desaparición «práctica» de la provincia como ente local en la Comunidad canaria como consecuencia de las previsiones estatutarias, que circunscriben la realidad provincial a un órgano de simple representación de los intereses provinciales y transfieren a los cabildos insulares la función institucional plena que debería corresponder a las diputaciones. Algo parecido ocurre en el caso de la Comunidad balear, ya que, si bien es uniprovincial, los consejos insulares han asumido buena parte de las funciones anteriormente ejercidas por la diputación provincial, como alternativa a la sustitución de este Gobierno por la propia Comunidad Autónoma.

La diversidad de realidades provinciales contrasta así en gran medida con la lógica de fondo que debería inspirar la doctrina de la garantía institucional, lo que contribuye a demostrar que esta doctrina no se aplica hasta sus últimas consecuencias, y también a suscitar dudas sobre la oportunidad o conveniencia de haber mantenido un criterio especialmente rígido en la aplicación de la Constitución, siendo posible sostener, como hemos visto, otras interpretaciones más adaptativas al hecho autonómico y a los elementos de diversidad que este permite también en el ámbito de la organización local supramunicipal.

6. Las diputaciones provinciales en la legislación básica de régimen local

La legislación local preconstitucional concebía las diputaciones provinciales como entes locales supramunicipales de carácter territorial, cuyas funciones respondían al doble objetivo de, por una parte, cubrir actividades propias de la asistencia y cooperación municipal (económica, técnica y jurídica), y, por otra, realizar actividades y prestar servicios de carácter local adecuados a su propio ámbito territorial.

A pesar de la importancia histórica de la función asistencial a los municipios de su circunscripción, las competencias de las diputaciones relacionadas

con actividades y servicios propios de carácter supramunicipal adquirieron en ese momento especial relevancia, aunque ciertamente podían darse situaciones muy diferentes en función del dinamismo adquirido en el tiempo por las distintas diputaciones y las condiciones geográficas, poblacionales o de otra naturaleza concurrentes.

La creación de las comunidades autónomas en desarrollo del Título VIII de la Constitución tuvo unas consecuencias directas sobre este doble rol de las diputaciones, siendo en este punto destacable una clara pérdida de poder político y administrativo de las diputaciones, sobre todo en el caso de las uniprovinciales. Como bien anticipó la Sentencia constitucional 32/1981, de 28 de julio, era de prever que buena parte de las competencias provinciales fueran objeto de reasignación al nuevo nivel autonómico emergente y, en su caso, también a favor de otros entes locales intermedios, como las comarcas, los consejos y los cabildos insulares.

El resultado de este proceso se plasmó con bastante claridad en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, que articulaba el contenido material de la autonomía provincial sobre las funciones de asistencia y cooperación municipal en sus diferentes vertientes. Esta regulación contrasta con el desarrollo básico de las competencias de los municipios, que se caracteriza por su énfasis en la atribución de competencias relacionadas con actividades y servicios de diversa índole que deben ser reconocidas por la correspondiente legislación sectorial, estatal o autonómica.

La legislación básica ha venido a identificar en la práctica la garantía institucional de las diputaciones con la función «interadministrativa» de asistencia y cooperación municipal, porque, si bien es cierto que la Ley hace referencia a la creación y prestación de servicios de carácter supramunicipal como atribución de las diputaciones, también lo es que no establece garantía alguna de que estas funciones se proyecten también necesariamente sobre ámbitos sectoriales concretos, dirigiendo al efecto un mandato al legislador sectorial (estatal o autonómico) similar al que la misma Ley establece para los municipios en los artículos 25 y 26.

La importante reforma introducida en la Ley básica de régimen local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), ha tenido un impacto notable sobre el contenido funcional de las diputaciones provinciales, pues ha significado el refuerzo de las competencias básicas atribuidas inicialmente a las mismas.

La nueva redacción del artículo 36 de la LBRL introducida por la LRSAL lo pone de manifiesto, enumerando con un mayor detalle y concreción estas competencias. Sin embargo, el enfoque asistencial y cooperativo de las mismas no se modifica sustancialmente, a pesar de la referencia genérica que el mismo artículo 36 hace a la posibilidad de que las diputaciones puedan ejercer competencias propias reconocidas directamente por las leyes sectoriales o por vía de delegación de las comunidades autónomas o, en su caso, del Estado (artículo 37 LBRL).

De hecho, la LRSAL no solo no ha venido a modificar el formato conceptual del papel asignado por la LBRL de 1985 a las diputaciones provinciales, sino que lo reafirma, pues considera la institución provincial como un instrumento especialmente idóneo para aplicar las políticas de racionalización y sostenibilidad en el ámbito local, y en concreto en su proyección sobre los municipios. La institución provincial se concibe, así, como una plataforma o nivel cuyas funciones tradicionales de asistencia, cooperación y coordinación, dirigidas a los municipios, pueden ser ahora más amplias e incisivas, hasta el punto de condicionar o suplir directamente la actividad de los mismos municipios.

Este planteamiento ha suscitado dudas acerca de su compatibilidad con la autonomía municipal y de su respeto por la misma, dudas que han tenido respuesta parcial en las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas hasta este momento sobre la LRSAL. Pero más allá de este problema lo que importa destacar a los efectos de este trabajo es que ahora más que nunca la razón de ser de las diputaciones provinciales parece depender más de su naturaleza subsidiaria con respecto a los municipios que de su condición de Gobierno local configurado a partir de una esfera de autonomía material propia, esto es, de una responsabilidad directa sobre obras, actividades y servicios de carácter supramunicipal definidos como propios y específicos de ese ámbito territorial.

El escenario descrito puede ser objeto de una crítica relativamente fácil, en la medida en que parece identificar la garantía institucional de la autonomía provincial con una actuación correctora de los déficits crónicos que presenta la estructura municipal en España. Circunstancia que comporta el efecto perverso de hacer depender esa misma autonomía institucional de un elemento extrínseco, a saber, la persistencia en el tiempo de dicha debilidad de la estructura municipal. Aunque sea solo una hipótesis, no sería absurdo especular sobre cómo podría afectar a este panorama una modificación a fon-

do de la estructura municipal, al estilo de las reformas que se han adoptado en otros países, y que tuviera como consecuencia el establecimiento de un nuevo modelo municipal mucho más suficiente y menos «dependiente» de la asistencia y cooperación provincial. Una reforma de esta naturaleza pondría en entredicho el papel institucional que actualmente cumplen las diputaciones provinciales.

Por último, otro problema que plantea la función asistencial que define a las diputaciones es el de desfigurar en buena medida el concepto de autonomía local entendida como capacidad o derecho de los ciudadanos a participar en la adopción de las políticas públicas que les afectan más directamente. Este derecho se ejerce esencialmente por vía democrática en el ámbito municipal, y es obvio que se ve mermado cuando la toma de decisiones propias de la autonomía local municipal pasa a ser compartida por otra institución que además no es elegida directamente por los ciudadanos. El problema que plantea la legitimidad democrática de las diputaciones, derivado de su representatividad indirecta, se agudiza sin duda al contemplarlo desde esta perspectiva. Como también se presenta al intentar aplicar el principio participativo inherente a la autonomía local a un ente que carece en la práctica de competencias propias.

7. El contenido funcional de las provincias como entes locales intermedios: los posibles escenarios

Ya hemos visto cómo las diputaciones provinciales han asumido en los últimos tiempos un protagonismo especial como instrumentos de cooperación, coordinación y asistencia a los municipios. Estas funciones se han proyectado esencialmente en los ámbitos económico, técnico y jurídico, siendo de destacar especialmente el papel desarrollado por los planes provinciales de cooperación económica a las obras y servicios de competencia municipal.

Estas funciones constituyen el núcleo indiscutible de la autonomía provincial, de acuerdo con la legislación básica de régimen local de 1985, que no ha sido alterado en su configuración esencial por la reforma introducida por la LRSAL. La razón de ser de este contenido funcional básico de las diputaciones obedece, por otro lado, a la existencia de unos déficits de capacidad de muchos de nuestros municipios, que ponen en evidencia la necesidad de que un ente supramunicipal como es la provincia pueda sustituir esas carencias mediante el ejercicio de funciones de asistencia y cooperación. Pero no hay duda de que el ejercicio de estas funciones por parte de las diputaciones pre-

senta unos inconvenientes importantes, pues pone de manifiesto su carácter subsidiario y se compeadece mal con el principio democrático de autonomía local, que debería suponer la plena capacidad de los municipios para poder decidir, bajo su exclusiva responsabilidad, sobre todas las competencias que la ley teóricamente les asigna.

El modelo local español tiene un punto especialmente débil en esta vertiente, puesto que no puede resolver como debería la suficiencia económica y de medios necesaria para que los municipios puedan ejercer plenamente las funciones propias que corresponden a la autonomía municipal. Hay que reconocer que el papel subsidiario de las diputaciones en este campo, acentuado por la LRSAL, no es la solución idónea, pues no resuelve el problema de base de una estructura municipal débil, y no contribuye a que las decisiones que deberían ser de libre adopción por los propios municipios no resulten condicionadas, en mayor o menor medida, por la intervención de otra Administración, aunque sea guiada por una voluntad de asistencia o cooperación. La falta de legitimidad democrática directa de las diputaciones provinciales enfatiza aún más un problema que difícilmente podrá evitarse mientras no se adopten en España soluciones innovadoras sobre la planta municipal o, en su defecto, una política más realista en la asignación de competencias propias a los municipios, que no olvide las carencias que presenta la existencia de un minifundismo y una diversidad municipal que limitan seriamente la capacidad de actuación de muchos municipios.

Esta reflexión pone de relieve la posibilidad de que las diputaciones provinciales, como principales entes locales intermedios, puedan asumir como propias algunas competencias teóricamente asignadas a los municipios, en aquellos casos en que las características de los mismos permitan presumir que no podrán ser adecuadamente desarrolladas en el ámbito estrictamente local. Ante la diversidad que presenta el mapa municipal, no tiene sentido aplicar un criterio de igualdad en la asignación de responsabilidades. Los elementos de diferenciación ya los contempla la legislación (por ejemplo, los servicios municipales mínimos por tramos de población), pero también es posible establecer otras fórmulas que permitan que ciertas competencias, en principio municipales, puedan ser consideradas no exclusivas y pasen a ser concurrentes con las de los entes locales intermedios. No se trataría, pues, de «trasladar» competencias municipales a las diputaciones, sino de que la misma legislación local y sectorial introduzcan directamente técnicas más flexibles de asignación competencial, y determinen las condiciones para que esas competencias puedan ser desarrolladas en el ámbito municipal siempre

que sea posible de acuerdo con el principio de subsidiariedad, o bien de manera indistinta por un ente local intermedio de acuerdo con los parámetros establecidos por la Ley.

En cualquier caso, es importante considerar la posibilidad de que las diputaciones provinciales puedan disponer de competencias propias, más allá de las que corresponden al ámbito de la cooperación y asistencia municipal. Es cierto que la legislación básica y la legislación local de algunas comunidades autónomas aluden a la existencia de esas competencias. Pero normalmente se utilizan para ello fórmulas excesivamente genéricas, como las referidas a la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal o al fomento y la administración de los intereses provinciales. Y en ninguno de estos dos casos se dan los elementos imprescindibles para definir plenamente una competencia, como serían la indicación de un ámbito material concreto y la identificación de unas potestades también concretas de ejercicio.

La asignación de un ámbito competencial propio de las diputaciones provinciales, que supere el actual modelo «asistencial» respecto de los municipios, tiene dos referentes comparados que son de especial interés. En el caso de Italia, las provincias asumen como función primaria el papel de entes que aplican el principio de subsidiariedad en el ámbito local, en el sentido de que les corresponde el ejercicio de todas aquellas funciones administrativas locales que, por su naturaleza, no pueden ser atribuidas al municipio; por otra parte, disponen de competencias propias asignadas por ley en muchos sectores de la actividad pública (medio ambiente, ordenación del territorio, servicios sanitarios, educación, patrimonio cultural, transportes públicos, entre otros), sin perjuicio del ejercicio de las funciones de cooperación y asistencia a los municipios que lo requieran por razones de capacidad de gestión.

En el caso de Alemania, los *Kreise*, como principales entes locales intermedios, disponen también de competencias propias en diversos sectores materiales cuando así lo reconoce y establece expresamente una ley, como excepción al principio de universalidad de las competencias locales que tienen reconocido los municipios.

A pesar de que el modelo local del Reino Unido (o, mejor dicho, de sus diferentes modelos territoriales) se rige por el principio del *common law* y por la preeminencia del Parlamento como oposición a la garantía de la autonomía local, el sistema de atribución de competencias por ley a los entes locales

intermedios (*country councils* o *regional councils*) evidencia un importante protagonismo de los mismos en diversos sectores de la actividad pública (educación, seguridad ciudadana, servicios sociales, vivienda, salud, transporte o medio ambiente, entre otros).

Estas referencias comparadas demuestran que existe un importante espacio para el desarrollo de competencias locales en el nivel intermedio que no se ha explorado en nuestro caso, a pesar de que los déficits de la estructura municipal podían haberlo propiciado. Seguramente han influido en ello dos motivos. En primer lugar, la emergencia de las comunidades autónomas y la voluntad de trasladar a ese ámbito competencias anteriormente ejercidas por las diputaciones (diversas leyes autonómicas regulan procesos de redistribución competencial en esta dirección). En segundo lugar, las expectativas de creación de nuevos entes locales intermedios (singularmente las comarcas) en algunas comunidades autónomas, que han actuado en claro perjuicio de las diputaciones.

En relación con estos dos aspectos, la perspectiva que deparan ya diversos años de funcionamiento del modelo autonómico permite concluir algunos elementos críticos del sistema de articulación de los entes locales, y de estos con las respectivas comunidades autónomas. Por un lado, la forma especialmente rígida como se ha entendido la garantía institucional de las diputaciones provinciales no ha propiciado una correcta adaptación de las estructuras locales intermedias, dando lugar a una superposición de estructuras en algunos territorios (por ejemplo, en Cataluña), sin que se haya podido establecer tampoco un modelo alternativo claro en ese ámbito local intermedio. Por otro lado, y de forma prácticamente generalizada, han quedado marginadas soluciones organizativas para utilizar los entes intermedios como instrumentos de gestión «indirecta» de los servicios propios de las comunidades autónomas en el territorio. A pesar de que diversas leyes autonómicas de régimen local contemplan esa posibilidad mediante transferencia, delegación o encomienda de gestión a las diputaciones de competencias autonómicas, esas previsiones legales no han sido normalmente trasladadas a decisiones políticas estratégicas de conversión de los entes intermedios en verdaderos instrumentos de «administración ordinaria» en su territorio, superando el modelo de organización «binaria» que comporta la existencia y persistencia de una importante estructura de servicios territoriales de las comunidades autónomas.

Cabe especular si esta situación podría ser distinta en el supuesto de que las comunidades autónomas tuvieran reconocida una mayor capacidad

de decisión sobre las estructuras locales intermedias que la que actualmente tienen. Y en este sentido es importante recordar el ejemplo que ofrece la Ley de veguerías de Cataluña (Ley 30/2010, de 3 de agosto, modificada por la Ley 4/2011, de 8 de junio), cuando dota a estos entes locales, en tanto que sustitutos de las diputaciones provinciales, de unas atribuciones que superan claramente el contenido funcional de aquellas.

En efecto, las veguerías se definen como entes que cumplen tres funciones: una función clásica de cooperación local dirigida a los municipios, una función de gobierno local supramunicipal con responsabilidades propias reconocidas por la Ley y, finalmente, una función relacionada con la organización territorial de los servicios de la Administración autonómica. El desarrollo en la Ley de estas tres dimensiones no es idéntico. Hay una mayor precisión en la definición de las funciones de cooperación y asistencia respecto de las otras dos, pero es importante destacar la apertura conceptual que se establece respecto del reconocimiento por ley de competencias propias, así como la regulación de un órgano mixto en cada veguería de coordinación entre las mismas y los servicios territoriales de la Generalidad de Cataluña, presidida por el presidente del consejo de veguería.

La aplicación de la Ley de veguerías no se ha producido porque la opción del legislador catalán fue la de crear unas demarcaciones vegueriales no coincidentes con la división provincial, lo que ha supuesto en la práctica mantener en suspenso el nuevo régimen legal. Sin embargo, es un precedente que resulta ilustrativo de lo que podría suponer para los entes locales intermedios el reconocimiento a las comunidades autónomas de un mayor poder de decisión sobre la configuración de los niveles intermedios en su territorio. Más allá de la vertiente estrictamente de gobierno local, hay que insistir en la importancia que pueden tener estos entes desde la perspectiva de la organización administrativa territorial vista en conjunto, como lo ponen de relieve, por ejemplo, diversos estados alemanes que han configurado sus *Kreise* como Administraciones ordinarias «únicas» en su territorio, en lo que concierne a las responsabilidades administrativas no ejercidas directamente por los municipios.

En definitiva, resulta oportuno subrayar que los entes locales intermedios son polifacéticos, sin que la tradición legislativa de estos últimos años de situarlos casi exclusivamente en la esfera de la asistencia y cooperación municipal deba tomarse como la única solución o fórmula posible. Esta esfera resulta necesaria en atención a las características que tiene nuestro mapa mu-

nicipal, pero es evidente que puede ampliarse al ejercicio de competencias locales atribuidas como propias, y que los entes locales intermedios pueden (y deberían) desarrollar un papel importante en la gestión territorial de los servicios autonómicos. Sin embargo, para que ello sea posible, también parece evidente que algo debería cambiar respecto del entendimiento de la garantía institucional de las diputaciones provinciales y de la relación entre las mismas (en tanto que ente local) con sus respectivas comunidades autónomas.

8. Posibilidades de reforma de la Administración local supramunicipal

Hemos tenido ocasión de comentar anteriormente cómo la regulación constitucional de la provincia, en lo que concierne específicamente a su naturaleza de ente local, es abierta y no predetermina necesariamente la articulación de un modelo «único» como el que se ha instaurado a la luz de la jurisprudencia constitucional, que aplicó desde un primer momento (1981) a las provincias la doctrina de la garantía institucional acuñada por la doctrina alemana en términos análogos a los de la institución municipal. La «importación» de esta doctrina no tuvo en cuenta el alcance limitado que la misma tenía en cuanto a preservación de la institución municipal en concreto, pues es evidente que en un contexto federal como el alemán también tiene un protagonismo considerable el espacio de libre configuración que se da respecto de la organización local supramunicipal.

Sea como fuere, esta es la interpretación constitucional que se ha impuesto y el Tribunal Constitucional no ha dado señal alguna hasta ahora de quererla modificar, como pudo hacer, por ejemplo, en ocasión de los recursos interpuestos contra los estatutos de autonomía de segunda generación, y especialmente al juzgar la solución «veguerial» establecida por el Estatuto catalán de 2006. Pero a pesar de ello, también hemos podido comprobar cómo esta interpretación no ha dado lugar a una única realidad provincial ni tampoco a un mismo entendimiento de su papel y de sus funciones, que pueden ser muy diferentes en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, de las diputaciones forales, de los cabildos y consejos insulares o de las diputaciones de régimen «común». Existe así una importante diversidad cuya razón debe encontrarse en el impacto que ha tenido sobre el hecho provincial la creación de las comunidades autónomas. En unos determinados casos han existido motivos justificativos para un tratamiento especial o singular, mientras que en otros se ha impuesto un modelo más rígido que ha dificultado el establecimiento de una organización supramunicipal alternativa, y que de

rebote ha propiciado una inflación de estructuras de esta naturaleza que poco o nada ha contribuido a racionalizar las estructuras locales.

En cualquier caso, se pone de relieve la dificultad de esperar un cambio en una línea jurisprudencial que ha mostrado en el tiempo no tener fisuras ni dudas acerca de las opciones que permite la Constitución en lo que atañe a la vertiente local de la provincia. Esto sugiere, pues, que pocas posibilidades existen para modificar sustancialmente esta situación por vía legislativa ordinaria. Prácticamente nulas en el caso de las leyes autonómicas y bastante escasas en un hipotético cambio de dirección de la legislación básica.

Queda siempre como hipótesis a considerar la reforma del marco constitucional. Esta hipótesis no es descartable *a priori*, puesto que existen en este momento diversas circunstancias políticas que pueden propiciarla. Si así ocurriera, es posible que la cuestión que aquí estamos tratando no fuera uno de los contenidos esenciales de la agenda de reforma, pero tampoco puede descartarse que lo fuera, si esa reforma tiene como uno de sus objetos principales reformular diversos aspectos de la estructura política y territorial del Estado, es decir, el Título VIII de la Constitución.

En este caso, parece evidente que no existirían las incertidumbres que en su momento planteó la Constitución de 1978, cuando no se conocía cómo se iba a desarrollar y aplicar la nueva organización autonómica. Aunque parezca obvio señalarlo, en aquel momento la referencia a la provincia como elemento de la organización territorial del Estado podía tener todo su sentido como elemento de continuidad de una estructura ya existente, al no conocer de antemano cómo se iba a aplicar el principio «dispositivo» bajo el cual la misma Constitución articulaba la creación de las comunidades autónomas. La misma existencia del modelo autonómico y su forma de interpretación eran en aquel momento una incógnita, y la continuidad o no de la provincia como ente local podía depender de este factor, entre otros.

La situación actual es muy distinta, y existen argumentos de peso para que en un eventual proceso de reforma constitucional sea procedente y oportuno abrir un debate sobre la provincia, y no solo sobre su naturaleza de ente local. No hay que olvidar que la división provincial es tributaria de un modelo de organización territorial más propio de un Estado unitario, lo que se compeadece mal con un modelo de tendencia federal como el que probablemente podría implementar una reforma constitucional. En este escenario hipotético debería ser revisada su misma condición de división territorial para el cum-

plimiento de las actividades del Estado, y también su condición de circunscripción electoral, al menos por lo que atañe al Senado, si este se configurara inequívocamente como cámara de representación territorial.

Pero sin duda donde la provincia tendría mayor necesidad de adaptación sería en su vertiente de institución local, pues en este caso no solo sería posible sino también oportuno proceder a una «desconstitucionalización» total o parcial de las diputaciones provinciales, asumiendo como principio el carácter «intracomunitario» de la creación y regulación de los entes locales intermedios por las comunidades autónomas, principio que es el que rige con carácter general en los estados federales y que conecta ese ámbito con el que es propio de la organización política y administrativa de los entes federados.

La autonomía local es una materia especialmente sensible de la organización de cualquier Estado democrático, y esto significa que la Constitución (o, en su caso, la Constitución federal) debe reconocerla y establecer sus elementos mínimos de garantía. Esto debería afectar especialmente al municipio como entidad local básica y general en todo el territorio del Estado, aunque es más discutible que deba extenderse también a los niveles locales intermedios si la Constitución configura un modelo de Estado de corte federal o asimilable al mismo. En este caso, la existencia y la regulación de los entes intermedios podrían quedar diferidas al ámbito de decisión de las instancias territoriales, o bien establecer una fórmula intermedia que garantizara la existencia de esa realidad local y definiera su finalidad básica, pero remitiendo a los poderes territoriales su configuración en términos especialmente amplios, incluido su ámbito territorial de organización y actuación. Esta fórmula es la que se desprende, por ejemplo, de la Ley Fundamental alemana cuando deriva la configuración de la autonomía de los *Kreise* al legislador, estableciendo en este caso una garantía institucional de menor intensidad que la que se aplica a los municipios.

Esta nueva situación no debería ir necesariamente en perjuicio de la existencia y fortaleza de un ente local intermedio, pues la experiencia comparada demuestra la necesidad o conveniencia de que exista este nivel, especialmente en aquellos casos en que los déficits sistémicos del modelo municipal pueden requerir de una asistencia y cooperación superior. En cualquier caso, este margen de maniobra abriría diversas opciones organizativas más coherentes con realidades históricas, administrativas, geográficas e incluso culturales también distintas. Y también podría dar a dichos entes intermedios un potencial mayor, que debería ser tributario de una condición de ente local con un

ámbito de autonomía funcional propio (además de sus posibles funciones de cooperación municipal) y legitimado por la participación directa de los ciudadanos en la configuración de sus órganos de gobierno. Y podría ejercer también un importante papel como estructura en la que se podría residenciar la gestión ordinaria en el territorio de los servicios de competencia autonómica.

9. Nota bibliográfica

- DIARIO DE DERECHO MUNICIPAL. «La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de sostenibilidad y racionalización de la administración local». *Estudios y comentarios*, 13 de enero de 2014.
- FERNÁNDEZ, C. «La provincia». *Manual de Derecho Local*. Iustel, Madrid, 2013.
- GALÁN, A. «Incidencia de la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales». *Revista Catalana de Derecho Público* (Especial sentencia sobre el Estatuto, 2010).
«El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas». *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, núm. 1-2, 2010.
- GRACIA, R. *La vejería como gobierno local intermedio en Cataluña: encaje constitucional de su regulación estatutaria*. Huygens, 2008.
- GUAITA, A. «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978». *Revista de Administración Pública*, núm. 94, 1981.
- MORELL OCAÑA, L. «Las provincias». *Tratado de Derecho Municipal*. Iustel, Madrid 2013.
- ORTEGA, L. «Principios constitucionales sobre el régimen local». *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. «Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, Sept. – Dic. 1982.
- VELASCO CABALLERO, F. «Duplicidades funcionales de comunidades autónomas y entidades locales». *Anuario de Derecho Municipal*, 2011.
- VELASCO CABALLERO, F. (dir.). *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.

Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma)

Germán Fernández Farreres

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

I

La provincia está marcada por una profunda «duda existencial». Se trata de una singularidad notoria, que no se ciñe al nuevo período constitucional iniciado en 1977-1978, sino que es una constante en el tiempo. Un estado el de la provincia y su órgano de gobierno, la diputación, de permanente cuestionamiento, de continua puesta en duda, en el que a períodos en los que la misma se agudiza suelen seguir otros más sosegados, aunque siempre latente la amenaza de la desaparición.

La historia de la provincia, su devenir, lo acredita plenamente. Sin embargo, no es preciso que nos entretengamos en recordar esa evolución, que cuenta con numerosos y detallados análisis y estudios. La realidad es que «la venganza de la provincia», como acertara a decir D. Nicolás Pérez Serrano con ocasión del debate constituyente de 1931, sintetiza en cierto modo el resultado final que hasta ahora han cosechado los continuos asedios al régimen provincial: «Constantemente fustigada, y sin que nunca se haya dejado de hablar de la necesidad de su supresión, siempre que se ha suscitado el tema de nuestra reforma local, llegado el momento de reorganizar nuestra estructura política, la provincia se ha resistido siempre a desaparecer»¹.

1. Vid. *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Textos, Bases, Antecedentes*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932. Tomo la cita de S. MARTÍN-RETORTILLO, *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, p. 39. Tanto es así que, como

Algo similar ocurrió al instaurarse el vigente régimen constitucional. En el anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia constitucional del Congreso, las diputaciones no pasaban de ser entes meramente contingentes y, por tanto, una alternativa entre otras para la organización local (en concreto, podían ser sustituidas, según el artículo 105.2, por «las circunscripciones que los estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios»). Pero tampoco en esta ocasión el intento prosperó, y provincias y diputaciones terminaron por superar el acoso².

Sin embargo, cuando tiende a perpetuarse, la resistencia por la supervivencia no es precisamente la mejor de las situaciones. Y no otra cosa sucede con las diputaciones. A pesar de quedar garantizada su existencia por la vigente Constitución de 1978 (artículos 137 y 141), tal como tempranamente afirmó el Tribunal Constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio), provincia y diputaciones han seguido en el punto de mira de sus detractores. Continuos han sido los conflictos constitucionales surgidos como consecuencia del intento de despojarlas de competencias y funciones en algunas comunidades autónomas, y no solo en Cataluña, aunque esta haya sido la principal protagonista de tales intentos. Y aunque estos tampoco han logrado hacerse efectivos de manera plena, lo cierto es que la institución viene soportando un importante desgaste, una continua erosión, en una posición de continua defensa.

II

¿A qué se debe que cíclicamente se enarbole la bandera antiprovincialista, aun cuando en la mayoría de los casos se vengan a reproducir viejos y reiterados argumentos y objeciones? ¿Por qué ese afán desde algunas posiciones políticas de querer acabar con las diputaciones provinciales?

De una parte, reiterado ha sido el argumento del carácter artificioso de la provincia, ajena a nuestra tradición. Aunque también reiteradamente ha quedado acreditada la inconsistencia de la imputación³, sin perjuicio de que,

se ha dicho más recientemente, «el empeño por suprimir o sustituir la provincia puede desembocar en crear de nuevo la provincia con otro nombre»: *vid.* M. ZAFRA VÍCTOR, «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas, 2012, p. 164.

2. Un resumen del proceso constituyente en A. GUAITA MARTORELL, «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *RAP*, núm. 94, 1981, pp. 34 y ss.

3. Una rotunda descalificación de las alegaciones antiprovincialistas fundadas en la ahistoricidad de la ordenación provincial que arranca del Decreto de 30 de noviembre de 1833 y en su falta de arraigo, en S. MARTÍN-RETORTILLO, «En torno a la organización provin-

aun cuando fuera cierta, tampoco sería razón suficiente para su eliminación o sustitución por otras entidades territoriales de nuevo cuño (caso, en especial, de la comarca).

De otra, se suele apelar a que, en la nueva organización territorial, la aparición de las comunidades autónomas no deja ya espacio a las diputaciones. El argumento es simple en su formulación. Lo que estas han venido haciendo y hacen, bien lo pueden hacer aquellas, por lo que carece de toda justificación esa duplicación de niveles de Gobierno y Administración. La propia supresión de las diputaciones cuyo ámbito territorial resultó coincidente con el de las correspondientes comunidades autónomas vendría a avalarlo⁴. Y es que si al nuevo organismo o entidad que sustituye a las diputaciones se le encomiendan las mismas responsabilidades, ninguna dificultad debería existir para hacer efectiva su eliminación o sustitución⁵.

Pero es que, además, se añade que las diferencias existentes entre unas y otras comunidades autónomas también justificarían que el mantenimiento de la institución provincial quedase dependiente de lo que las mismas, en función de sus circunstancias y características, y en ejercicio de su autonomía política, considerasen más conveniente. Por tanto, debería prescindirse del carácter necesario de la provincia como ente local, pasando a ser una mera posibilidad organizativa al lado de otras igualmente posibles. El tradicional centralismo y uniformismo organizativo habría de sustituirse por el reconocimiento pleno de la posibilidad de adoptar respuestas organizativas distintas.

cial», recogido en su libro *La provincia...*, *op. cit.*, pp. 35 ss., con apoyo directo en los trabajos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en el régimen local español», en su libro *Problemas actuales de Régimen Local*, 1.^a ed., IGO, Madrid, 1958, pp. 3 y ss., y de A. GUAITA MARTORELL, «La división provincial y sus modificaciones», en su libro *División territorial y descentralización*, Madrid, 1975. *Vid.*, asimismo, el detallado estudio de E. ORDUÑA REBOLLO, «Orígenes y desarrollo de las diputaciones provinciales: territorio y Administración», en AA. VV., *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 33 y ss.

4. Más allá del eufemismo del artículo 9 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, de que «en las comunidades autónomas uniprovinciales que se constituyan, la diputación quedará integrada en ella», tal como el mismo artículo añade a continuación, la «integración» supone que los órganos políticos de la diputación quedan disueltos, que la Administración provincial queda totalmente integrada en la Administración autonómica y, en fin, que la comunidad autónoma asume la plenitud de las competencias y de los recursos correspondientes de la diputación.

5. En este sentido, por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas II*, 1.^a ed., Civitas, 1984, p. 215, y 2.^a ed., p. 247. De todas formas, no es menos cierto que, como consecuencia de la «integración» de la diputación en la comunidad autónoma, los municipios que participaban en el gobierno y administración de los asuntos interlocales a nivel provincial quedan, en principio, privados de dicha participación.

O en otros términos, la llamada «interiorización del régimen local» debería llevar a que la organización provincial fuese simplemente una opción sobre la que cada comunidad autónoma pudiera decidir⁶.

Incluso, no se ha dejado de señalar que la propia «constitucionalización» de la provincia, como ente necesario en la estructura territorial del Estado, quedó directamente condicionada por la propia incertidumbre o ambigüedad del texto constitucional en relación con dicha estructura. Pues, «si se hubiese previsto [...], como es lo propio de la Constitución de un Estado federal, una estructura territorial ordenada sobre entidades políticas miembros del Estado compuesto, podría haberse dejado la subsistencia de la provincia, o la definición de su posición exacta dentro de dicha estructura, a la determinación de dichas entidades políticas, aquí comunidades autónomas. Más aún, esta solución hubiese sido la más lógica, pues una de las funciones “naturales” de una entidad política del género de las comunidades autónomas, es, justamente, la de autogobernar su propio territorio. [...] No parece forzado imaginar que en muchos casos, al menos, podía haber estado perfectamente justificada una eliminación, pura y simple, del escalón provincial, en la hipótesis de comunidades autónomas pluriprovinciales [...]; es imaginable también que pueda pensarse razonablemente que el nivel provincial pueda ser sustituido por otro diferente, como el comarcal, menos competitivo políticamente con la comunidad autónoma y, a la vez, más cercano y con posible eficacia mayor respecto del nivel municipal primario [...]; por otra parte, la articulación entre comunidad autónoma y provincia, aun en el caso de que esta hubiese de subsistir, podría haber sido organizada de manera diversa por cada comunidad autónoma. Pero nada de esto previó la Constitución [...]»⁷.

Los expuestos son argumentos que de continuo se reiteran, aun cuando es notorio que el vigente marco constitucional y la interpretación jurisprudencial

6. Entre otros muchos, S. MUÑOZ MACHADO, «El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias», en AA. VV., *Territorio y autonomía*, IEA, Barcelona, 2006, pp. 9 ss., que señala que «la división provincial que tenemos en España está montada históricamente al servicio de la centralización [...] y por lo tanto, lo que ahora hay que plantearse es si puede sobrevivir una organización basada en ese esquema o, por el contrario, habría que pensarla de otra forma, tanto en lo que concierne a la definición del territorio de las comunidades autónomas como a la organización administrativa interna de ese territorio» (p. 15); y añade, tras considerar poco afortunada la jurisprudencia constitucional acerca del carácter «bicéfalo» de las corporaciones locales, que «mi criterio en este punto, que he expresado hace muchos años, es que el territorio intracomunitario pertenece a la comunidad autónoma y, por tanto, en los criterios organizativos debe depender de lo que esta establezca».

7. Son palabras de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en la Constitución», en AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona, Civitas, 1991, p. 6.

dencial del mismo los hace inviables. Un dique este, de todas formas, que por sí solo no resuelve definitivamente la cuestión. Pues, como es natural, lo relevante debería ser lo razonable o no de las objeciones formuladas, ya que si convencieran, ninguna dificultad debería haber para proceder a una sencillísima reforma del texto constitucional y hacer de la provincia como entidad local –dejando ahora al margen su condición añadida de circunscripción electoral y ámbito o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado– una mera posibilidad organizativa. Sin embargo, la cuestión no se ha llegado a resolver, ni en un sentido ni en otro. La provincia y las diputaciones, ciertamente, se mantienen, pero sus detractores también.

III

¿A qué se debe, pues, que el debate perdure en el tiempo? Las posiciones políticas antiprovincialistas no desaparecen y perseveran en el empeño de desembarazarse de la provincia y su organización. Aunque las contrarias, favorables a su pervivencia, tampoco parecen convencer, pues, en última instancia, es en la trincheras de la vigente Constitución donde encuentran el argumento final y definitivo para defender el mantenimiento del *statu quo*. La afirmación de que es necesaria la existencia de un ente intermedio de carácter local entre las comunidades autónomas y los municipios para atender aquellos servicios que por sus dimensiones o características requieran una prestación en ámbitos supramunicipales, aun admitida esa necesidad –que, por lo demás, no resulta discutible, ni está discutida–, por sí sola no justifica que la organización provincial sea en todos los casos la más adecuada. Ni tampoco es suficiente con insistir en que esa existencia es necesaria para hacer efectiva la cooperación y auxilio que reclaman los pequeños municipios. La defensa de la provincia como paliativo al mantenimiento de una planta municipal que no se justifica desde la consideración de la eficiencia y sostenibilidad de los servicios que debe prestar, no deja de ser una defensa débil y condicionada. Pues, desde esta lógica argumental, la racionalización de dicha planta, reaccionando frente al minifundismo municipal, privaría en gran medida de justificación a la actual organización provincial.

Por otra parte, esas posiciones enfrentadas no siempre se vinculan o derivan de postulados ideológicos previos de quienes las defienden. Singular resulta, ciertamente, el planteamiento antiprovincialista del catalanismo político, fraguado a finales del XIX y que ha llegado hasta hoy mismo, si bien el específico modelo territorial reclamado para Cataluña, basado en municipios y en dos

niveles supramunicipales, las veguerías y, en su caso, las comarcas, con funciones similares a las que desarrollan las provincias, no pasa de ser un modelo estructural y conceptualmente similar al provincial. Lo que se reclama, sencillamente, es que el gobierno de la provincia como entidad local pase a otros entes de ámbito territorial distinto, aunque sustancialmente equiparables en su conformación y funciones a las actuales diputaciones provinciales⁸. Pero más allá de este caso, las posiciones de los partidos políticos de ámbito nacional respecto de la institución provincial se muestran cambiantes a lo largo del tiempo. Más bien, parecieran depender de otros motivos y circunstancias, directamente presididos por el objetivo de alcanzar y disponer del poder provincial. Un poder que no deja de ser singular y distinto en buena medida al de los demás poderes públicos, dado, sencillamente, lo que a las diputaciones les corresponde hacer.

El afán político por dirigir y controlar los medios de los que las diputaciones disponen ha influido sobremanera, al menos tras la vigente Constitución. El poder que proporcionan a quienes las ocupan no ha sido ajeno, desde luego, a la controversia en la que han quedado inmersas. Explica también las cambiantes actitudes ante ellas. Y es que los recelos, cuando no las posiciones abiertamente contrarias a su mantenimiento, han solido desvanecerse o al menos atenuarse en cuanto se ha alcanzado su gobierno y dirección. El poder, la lucha por lograr el poder que encarnan, siempre ha estado presente en el debate provincial. Pocas organizaciones han sido y son tan dependientes de circunstancia semejante.

No son afirmaciones gratuitas. Tanto las posiciones provincialistas como las antiprovincialistas han quedado fuertemente mediatizadas por el éxito o el fracaso en la pugna por alcanzar el control de las diputaciones. Se trata de una constante que, como ya hemos adelantado, ni siquiera cabe vincular a unos u otros postulados ideológicos. En este caso, la lógica ha sido y es, en gran medida, como venimos diciendo, la de ejercer un poder singular. Se explica así, por ejemplo, la profunda rectificación del Partido Socialista respecto de las diputaciones a lo largo del tiempo. Como se explica también la de las fuerzas conservadoras, igualmente oscilantes según el momento. Baste decir que si frente a estas, aquel mantuvo durante los años de la transición política y en

8. Baste remitir, entre otros muchos, al reciente trabajo de X. FORCADELL ESTELLER, «Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro», en AA. VV., *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, Barcelona, 2016, pp. 151 ss., así como, para un mayor detalle, a su libro *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, 2016.

los primeros años tras la Constitución una posición marcadamente antiprovincialista, los resultados de las elecciones locales de 1983, que corrigieron notablemente los adversos resultados que obtuviera en las celebradas en 1979 bajo la vigencia de la Ley 39/1978, de 17 de julio, y le permitieron acceder al gobierno de no pocas diputaciones, obraron el milagro. A partir de ese momento, de manera mayoritaria el antiprovincialismo socialista comenzó a atenuarse e, incluso, a diluirse⁹.

Que la lógica del poder no ha dejado de mediatizar a lo largo del tiempo el debate provincialista entre las fuerzas políticas explica, por otra parte, la pugna por las diputaciones en el seno mismo de los partidos. Hasta el presente, no ha sido cuestión menor –todo lo contrario– la de quién o quiénes las ocupan. El viejo fenómeno del caciquismo y el clientelismo, ahora en la versión moderna que desarrollan los propios partidos, ha seguido presente¹⁰. Lo dicho es bien conocido. En el fondo, es el poder que las diputaciones representan lo que importa. Y a partir de aquí, las razones alegadas para rechazarlas han pasado a ser en muchos casos meros ropajes que tratan de encubrir el verdadero y último motivo, un tanto descarnado para ser presentado como tal.

IV

¿Qué poder singular encarnan las diputaciones? En lo sustancial, el poder consistente en prestar ayuda económico-financiera a los municipios y, por

9. S. MARTÍN-RETORTILLO, *La provincia...*, *op. cit.*, pp. 75-76, lo explicó como sigue: «Los resultados de las elecciones locales de 1979 a nivel provincial no fueron ciertamente favorables al PSOE. La mecánica establecida en la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, dio lugar a unos resultados marcadamente desproporcionados, en los que fueron escasas, muy escasas, las diputaciones provinciales cuyo gobierno correspondió al PSOE. Y ello, insisto, de forma desproporcionada a la representación que había alcanzado, tanto a nivel general como municipal. Resultados electorales –falta de acceso a estas instancias del Poder– que acaso expliquen esa permanente postura de oposición a la que vengo refiriéndome que, sin embargo, sería abandonada más tarde». Y añade: «El punto de inflexión de este cambio de posicionamiento es, sin duda alguna, el Informe de los Expertos y, ya de forma más inmediata, los acuerdos autonómicos y los locales. Tanto en aquel como en estos, entre otros extremos, se propone con toda lógica la modificación del sistema electoral de las diputaciones provinciales. Desde entonces, hay una muy distinta actitud, cuyas consecuencias son realmente significativas. La organización provincial deja de ser tema controvertido, y pasa a ser pacíficamente aceptada, prácticamente, por todas las fuerzas políticas de representación nacional. Mayormente, tras las elecciones locales de 1983 que, como es sabido, invierten de forma muy considerable la anterior distribución de poder en las organizaciones provinciales».

10. Numerosos episodios lo acreditan. Baste recordar la propia escisión que en el Partido Nacionalista Vasco terminó provocando el intento del presidente Garaikoetxea de transferir una parte sustancial de las competencias de las diputaciones vascas a la nueva Comunidad Autónoma del País Vasco que él mismo presidía.

tanto, en distribuir y canalizar a favor de los mismos recursos y fondos públicos.

El artículo 31 LBRL (que, desde su redacción inicial, no ha sufrido modificación) reconoce como «fines propios y específicos» de la provincia el «garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social», concretando esos fines, en particular, en «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal», y en «participar en la coordinación de la Administración local con la de las comunidades autónomas y las del Estado».

La razón de ser de las diputaciones, por tanto, aparece directa y estrechamente vinculada al municipio. En su actuación garante de la solidaridad y el equilibrio intermunicipal, la participación en la coordinación de los municipios con la Administración autonómica correspondiente y con la del Estado, y el aseguramiento de la prestación de los servicios municipales, se resumen los fines propios y específicos de la institución provincial. Todo lo cual lleva a atribuirles un conjunto de competencias básicas o esenciales (competencias propias) que, sin perjuicio de otras posibles en función de lo que el legislador decida en cada caso, de acuerdo con el artículo 36.1 de la misma LBRL, tras la reforma de las leyes 57/2003, de 16 de diciembre, y 27/2013, de 27 de diciembre –que han tratado de reforzar la institución al ampliar sucesivamente sus competencias, aunque de manera más formal que real¹¹–, pueden sistematizarse de la siguiente manera:

11. En especial, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha reordenado y reforzado las competencias de las diputaciones provinciales, tanto las materiales (prestación de servicios de interés supramunicipal) como las instrumentales (coordinación, cooperación y asistencia), que tienen por destinatarios directos a los municipios. No obstante, en la mayoría de los casos, las «nuevas» competencias no son sino concreciones de la genérica asistencia y cooperación que ya venía realizándose por las diputaciones al amparo de la competencia o atribución general. Y es que, además del artículo 36 de la LBRL en su redacción inicial de 1985, el artículo 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el TRLRRL, ya se refirió a la cooperación en relación con los servicios municipales, preferentemente los obligatorios, así como en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal. Se trata, por lo demás, de una valoración generalizada en la doctrina: pueden verse, entre otros, los trabajos de C. BARRERO RODRÍGUEZ, «Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación», y E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a su posible mutación constitucional», ambos en AA. VV., *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, 2016, pp. 67 y ss., y pp. 105

- A) *Competencia para la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica» a los municipios:*
- a) En los municipios de menos de 1000 habitantes garantizará la prestación de los servicios de secretaría e intervención [artículo 361.b)]¹².
 - b) En algunos casos, la asistencia y cooperación se traduce en que la diputación deberá proceder directamente a la prestación de determinados servicios municipales cuando los correspondientes municipios no los presten (y sin necesidad de que medie la conformidad de estos). Es el caso, en concreto, de los siguientes:
 - de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes [artículo 36.1.c)]¹³;
 - de los servicios de prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20 000 habitantes [artículo 36.1.c)]¹⁴; y
 - de los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en los municipios de menos de 20 000 habitantes [artículo 36.1. g)]¹⁵.

y ss., respectivamente. Y, además, la propia jurisprudencia constitucional lo ha confirmado (STC 111/2016, de 9 de junio).

Por otra parte, diversos preceptos de la LBRL en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, han sido declarados inconstitucionales o han quedado sujetos a una «interpretación conforme a la Constitución». En concreto, han sido declarados inconstitucionales y nulos:

- el artículo 26.2 LBRL, incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera» (STC 111/2016);
- el artículo 57 bis LBRL (STC 41/2016);
- las disposiciones adicional 11.^a y 16.^a [en este caso con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8.f) de la STC 111/2016];
- las disposiciones transitorias 1.^a, 2.^a, 3.^a, 4.^a³, inciso «Decreto del órgano de gobierno de», y 11.^a, párrafo tercero, inciso «Órgano de Gobierno de» (STC 41/2016, de 3 de marzo);
- el artículo 97, segundo párrafo, *in fine*, inciso «El Consejo de Gobierno de», del TRLRL aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Y han quedado sujetos a «interpretación conforme»:

- los artículos. 36.1.g) y 36.2.a), segundo párrafo, LBRL [STC 111/2016, ff. jj. 11 y 12.c)];
- la disposición adicional 6.^a [STC 168/2016, f.j. 4.b)]; y
- la disposición adicional 15.^a (STC 41/2016).

12. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

13. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

14. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

15. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. No obstante, la STC 111/2016, de 9 de junio, f.j. 11, ha procedido a una interpretación del mismo «conforme a la Constitución», por lo que debe entenderse que esta competencia «en modo alguno transfiere en bloque a la diputación provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación a municipios de menos de 20 000 habitantes», pues «en realidad, el artículo

- c) Además, se configura como obligatoria la asistencia que deben prestar a los servicios de gestión de la recaudación tributaria y servicios de apoyo a la gestión financiera en los municipios de menos de 20 000 habitantes [artículo 36.1.f)]¹⁶.
- d) La diputación «garantiza el desempeño de las funciones necesarias en los ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal» y, asimismo, «da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de los procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión [...] cuando aquellos se las encomienden» [artículo 36.2.c) y d)]¹⁷.
- e) En todo caso, la asistencia de las diputaciones o entidades equivalentes a los municipios debe ajustarse a la regla de que dicha asistencia «se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos» (artículo 26.3 LBRL)¹⁸.

36.1, letra g), LBRL, 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 [artículo 26.1, letra b), LBRL]». A juicio del Tribunal, «una traslación semejante, general e indiscriminada, ni la pretende el legislador ni resultaría compatible con la potestad de autoorganización inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada a todos los municipios (art. 137 CE), también a los de menores dimensiones», de manera que «lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20 000 habitantes) pueden no estar en condiciones de asumir». En definitiva, «solo en este sentido, que se desprende naturalmente de interpretación conjunta de los citados artículos de la Ley reguladora de las bases del régimen local, puede entenderse el precepto impugnado». Y añade finalmente: «Hay que tener en cuenta, que el art. 149.1.18 CE autoriza una legislación básica estatal que desarrolle “el apoyo a los municipios” como “núcleo” de la actividad de la provincia, “en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 CE)” con autonomía constitucionalmente garantizada (STC 109/1998, de 21 de mayo, f.j. 2). A su vez, las tareas provinciales de cooperación con (o asistencia al) municipio, lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo, por lo que no pueden entenderse infringidos los arts. 137 y 140 CE».

16. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

17. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

18. Tales servicios mínimos son los 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 5000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos. c) En los municipios con población superior a 20 000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas

- B) *Competencia para la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, comarcal* [artículo 36.1.c)], sin que, de todas formas, se especifiquen cuáles son dichos servicios¹⁹.
- C) *Competencia para el fomento o, en su caso, la coordinación de servicios*²⁰ y *la adopción de medidas*, la cual queda referida a los siguientes supuestos:

de uso público. d) En los municipios con población superior a 50 000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano». Como de inmediato se recordará, la prestación de algunos de los servicios mínimos referidos, en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes se «coordinará» por la diputación provincial o entidad equivalente (artículo 26.2 LBRL).

19. Esta competencia ya fue prevista por la redacción inicial de la LBRL de 1985. La STC 111/2016, de 9 de junio, f.j. 10, recuerda que la STC 103/2013, de 25 de abril, f.j. 5.c) declaró que la atribución a las diputaciones provinciales de la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, «no vulnera el núcleo esencial de la autonomía municipal y menos aún puede vulnerar el de las comarcas, que no gozan de dicha garantía».

20. Aunque se califican como competencias de coordinación, en la mayoría de los casos son supuestos más propios de cooperación (o de coordinación voluntaria). A. NIETO, en su trabajo «Cooperación y asistencia» (en AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional, op. cit.*, pp. 147 y ss.), explica de la siguiente manera la relación entre los conceptos de cooperación y coordinación: «Colaborar o cooperar implica la participación o realización conjunta de una tarea, a diferencia de la coordinación, que supone una actividad exterior a la realización material del trabajo. Así —y en términos gráficos— el capataz que coordina los esfuerzos de los obreros para levantar un peso, no emplea las mismas energías físicas que quienes lo están levantando materialmente: es una actividad distinta, aunque tenga el mismo fin». Pero añade: «Ahora bien, la relación entre coordinación y cooperación es tan estrecha que puede adoptar, entre sus variadas manifestaciones, algunas en las que las dos actividades se superponen. Así, los remeros de una piragua “cooperan” en su avance, pero al tiempo han de actuar “coordinadamente”, sin perjuicio de que esta coordinación les puede ser impuesta, en algunos casos, desde fuera por obra de un timonel, que materialmente no rema. E incluso en ocasiones también sucede que el timonel no se limita a coordinar sino que también está remando: no es un remero más (puesto que al tiempo coordina y dirige) pero es un remero, es decir, que no solo coordina el esfuerzo de los demás sino que también coopera en el avance del bote». En consecuencia, «con estos ejemplos puede comprobarse que, si bien las actividades de cooperación y coordinación son conceptualmente distintas y que de ordinario se efectúan separadamente, también es posible que los cooperadores se autocorreen voluntariamente o que el coordinador descienda a cooperar».

Ciertamente, no le falta razón a NIETO en lo que dice, como bien lo prueba el hecho de que la jurisprudencia constitucional haya calificado también, en ocasiones, a la cooperación como «coordinación voluntaria». Pero ello no justifica el equívoco al que puede inducir la literalidad del artículo 36 LBRL, al utilizar de manera bastante imprecisa los conceptos de «coordinación» y «colaboración». Pues no deja de ser impropio hablar de «coordinación mediante convenio» [letra i) del artículo 36.1], o también denota imprecisión la utilización del término «coordinación» para referirse a la «prestación unificada de servicios de los municipios» [letra c) del artículo 36.1], o, igualmente, a las «funciones de coordinación» en el supuesto del plan económico-financiero [letra e) del mismo artículo 36.1], o, en fin, a la «coordinación» de la prestación de determinados servicios en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, por cuanto solo a partir de la conformidad de los municipios podrá hacerse efectiva (artículo 26.2).

- a) coordinación de los servicios municipales entre sí para la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial [artículo 36.1.a)];
- b) coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios [artículo 36.1.c)]²¹;
- c) coordinación de las medidas que se incluyan en los planes económico-financieros de los municipios que queden sujetos a los mismos como consecuencia del «incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto», y que tengan carácter supramunicipal [artículos 36.1.e) y 116 bis.3)]²²;
- d) coordinación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes, mediante convenio con la comunidad autónoma [artículo 36.1.i)]²³;
- e) coordinación de la prestación en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes de los siguientes servicios municipales: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas, y alumbrado público [artículo 26.2 LBRL]²⁴. Y el párrafo 2.º del mismo artículo 26.2 establece que «para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la

21. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En rigurosos términos, la referida función no debería calificarse propiamente como «coordinación» y no puede desconocerse que tales servicios no dejan de ser de competencia municipal. Por otra parte, no parece que esta competencia difiera de la prevista, desde el primer momento, en la letra a) del mismo artículo 36.1 LBRL. La STC 111/2016, de 9 de junio, f.j. 10, lo ha advertido en estos términos: «la nueva “coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial” [letra c) del art. 36.1 LBRL] es una mención [...] muy similar a la clásica “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada” [letra a)]».

22. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En realidad, la referida función de las diputaciones tampoco es propiamente de coordinación en sentido estricto, sino de asistencia a las entidades locales y de colaboración con la Administración encargada de la tutela financiera.

23. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En realidad, se trata de una coordinación impropia, como lo denota el hecho de que se articule a través de un convenio.

24. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. No se olvide que, en municipios de menos de 5000 habitantes, los servicios de tratamiento de residuos se prestarán directamente por las diputaciones cuando los correspondientes municipios no los presten [artículo 36.1.c)]. Tampoco resulta del todo adecuado calificar esta competencia como competencia de coordinación, máxime al tener que concurrir la conformidad del municipio afectado.

diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas²⁵». Además, el párrafo 3.º dispone que «cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado». Y, finalmente, el párrafo 4.º prevé que «cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios».

D) Competencia para cooperar con otras Administraciones Públicas en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial [artículo 36.1.d) LBRL]²⁶.

25. Debe advertirse que en la redacción inicial se decía que la propuesta se haría al «Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y, asimismo, se puntualizaba que «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera». Sin embargo, tales incisos han quedado suprimidos al ser declarados inconstitucionales por la STC 111/2016, de 9 de junio. Y, por otra parte, la STC 168/2016, 6 de octubre, f.j. 5, en relación con la impugnación de este mismo artículo 26.2 LBRL, ahora por el Principado de Asturias, por considerar que «atribuye competencias al Principado de Asturias sin previsión de financiación y con vulneración de los principios de subsidiaridad y proximidad en la prestación del servicio, teniendo en cuenta la ausencia de pruebas en cuanto a que la atribución de la gestión de aquellos servicios a la diputación comporte mejoras en términos de eficacia, eficiencia o sostenibilidad», ha afirmado que «el art. 26.2 LBRL se refiere a una variedad muy indefinida de fórmulas de cooperación o “coordinación voluntaria” que puede “proponer” la diputación provincial y aceptar el municipio titular del servicio. Ello implica, correlativamente, que la diputación no tiene la obligación de asumir la gestión de aquellos servicios y que, en todo caso, el municipio puede rechazar las fórmulas de cooperación que aquella pueda proponerle. Así resultaba de su tenor originario y resulta aún más claramente ahora, una vez que la STC 111/2016, f.j. 12 d) ha eliminado la intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas destinada a reducir costes».

26. Introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Pero debe advertirse que con la reforma de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se ha suprimido la inicial letra e) del artículo 36.1 que atribuía a las diputaciones «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia». Aunque la supresión de esta competencia general para el fomento de los «intereses peculiares de la provincia» queda en gran medida paliada con el reconocimiento de la competencia «para cooperar con otras Administraciones Públicas en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial» [artículo 36.1.d) LBRL], introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre,

E) *Competencia de control y seguimiento de los costes efectivos de los servicios municipales determinante de que, cuando se detecte que los costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por la diputación, esta ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir dichos costes. Y a tal efecto, en el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal se incluirán fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir tales costes [artículos 36.1.h) y 2.a), párrafo 2.º, LBRL]*²⁷.

V

A la vista del elenco de competencias propias de las diputaciones, bien puede afirmarse que, a pesar del intento de reforzarlas llevado a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el núcleo de las mismas se sigue localizando

dicha eliminación no deja de ser en cierto modo contradictoria con la pretensión de reforzar la posición institucional de las diputaciones, que, como se declara en el propio preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, constituye uno de sus objetivos destacados (en este mismo sentido, *vid.* E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a su posible mutación constitucional», en AA. VV., *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local/IDP, 2016, pp. 124-125). Téngase en cuenta, además, que con dicha supresión desaparece cualquier mención al «interés provincial» como un «interés» propio y específico de la institución provincial y diferenciado del «interés municipal», con lo que queda aún más reafirmado el carácter puramente instrumental de la provincia respecto del municipio, en sintonía con la configuración de la misma como «agrupación de municipios», tal como de inmediato veremos.

27. Introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. La STC 111/2016, de 9 de junio, ha declarado que el artículo 36.2.a), párrafo 2.º LBRL, no es inconstitucional interpretado en los términos del f.j. 12.c). Y en dicho fundamento jurídico se afirma que, dado que «el art. 36.2 a) LBRL no predetermina suficientemente la competencia provincial atribuida ni precisa los detalles que pudieran garantizar que las fórmulas de gestión “unificada” que efectivamente se impongan asegurarán al ayuntamiento márgenes decisorios tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses municipales implicados», dicho precepto «sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación». Sin embargo, el Tribunal concluye que esta interpretación debe excluirse para acoger otra, igualmente razonable, que sea «conforme a la Constitución». De ahí que «la previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios». Todo lo cual, además, no condiciona en absoluto, naturalmente, que, frente a estas regulaciones (y los propios planes provinciales) que pudieran vulnerar la indicada serie de exigencias *ex* arts. 137 y 140 CE, podrán, en su caso, utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal constitucionalmente garantizada (en parecido sentido, con relación a las facultades de coordinación previstas en el art. 59 LBRL, STC 214/1989, FJ 21).

en la «asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica»²⁸. Mediante su ejercicio se canalizan las ayudas económicas –directas e indirectas– de las diputaciones a los municipios. En unos casos, muy tasadas y limitadas, de manera obligatoria. En los más, de manera facultativa, disponiendo la diputación de un notable margen de decisión para dirigir las a unos u otros municipios.

Tanto la previsión como el otorgamiento de tales ayudas, de acuerdo con lo dispuesto por el número 2 del mismo artículo 36 LBRL, se instrumentan básicamente a través del correspondiente plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Pero, junto al plan provincial de cooperación, dado que la diputación debe asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de servicios mínimos de competencia municipal y contribuir a la mayor eficacia y economía en la prestación de dichos servicios, se prevé, asimismo, que también pueda otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, a través de «planes especiales u otros instrumentos específicos»²⁹.

Así pues, la asistencia y cooperación económica a los municipios es el principal cometido de las diputaciones provinciales, constituyendo la esencia de las competencias propias provinciales³⁰. Una cooperación que se traduce,

28. El contraste con la enumeración de competencias que se estableció en la Ley de Régimen Local de 1955 (artículo 243) es manifiesto, lo que se explica, como es natural, por las características de la organización territorial del Estado vigente en aquel momento.

29. El otorgamiento de subvenciones y ayudas a través de planes especiales u otros instrumentos específicos ha sido introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Téngase en cuenta que, a diferencia de estos, los planes provinciales de cooperación se financian con aportaciones del Estado, de las comunidades autónomas y de las propias diputaciones, todo ello de acuerdo con la normativa estatal de carácter local, la específica que, en su caso, hayan dictado o dicten las comunidades autónomas y, en última instancia, de acuerdo con lo dispuesto en los propios planes. La aportación estatal, de acuerdo con lo previsto por el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, se distribuye territorialmente, por provincias e islas, por el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con una serie de indicadores que serán determinados previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local y teniendo en cuenta las necesidades de infraestructura y equipamiento y la capacidad financiera de las Haciendas correspondientes, el nivel socioeconómico territorial y la ejecución de los planes precedentes (artículo 5). Por consiguiente, sin perjuicio de otras reglas en las que ahora no es preciso adentrarse, son las diputaciones provinciales las que aprueban los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia de los municipios (arts. 36 LBRL y 32 y 33 TRLRL), teniendo en cuenta la distribución territorial de las subvenciones aprobada por la Administración estatal (art. 8.1) y necesariamente con la participación de los municipios, y son las mismas diputaciones las que otorgan y gestionan dichas subvenciones.

30. A. NIETO, en «Cooperación y asistencia», AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona, Civitas, 1991, p. 149, ha advertido que, aun cuando apurando las cosas puede establecerse una cierta distinción entre cooperación y asistencia (en la cooperación los esfuerzos de los actores se conjuntan para obtener un objetivo único,

sobre todo, en el otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas a través de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, aunque también a través de planes especiales u otros instrumentos específicos³¹. Como se afirma en la STC 109/1998, de 21 de mayo, «en la provincia [...], cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial [...]» (f.j. 2).

En definitiva, en la actividad subvencional, en sentido amplio³², se concreta la parte sustancial de las competencias propias de las diputaciones y, por

mientras que en la asistencia uno la presta y otro la recibe), lo cierto es que en la regulación legal no se diferencian con precisión.

31. Respecto de esta segunda posibilidad (el otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas a través de planes o instrumentos distintos al Plan provincial de Cooperación), conviene señalar que la Ley 27/2013, de 16 de diciembre, ha venido a clarificar lo que ya se apuntó, no sin cierta ambigüedad, en la STC 109/1998, de 21 de mayo, ff. jj. 7 y 13, que, en relación con la declaración de constitucionalidad del artículo 1.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, mantuvo que la cooperación económica mediante el Plan Único de Obras y Servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña (PUOSC) a la que se refiere dicho precepto es *la referida «únicamente» a la financiación de obras y servicios municipales*, por lo que las diputaciones pueden arbitrar otras formas de cooperación ajenas a dicho Plan, como son las subvenciones y ayudas económicas a favor de los municipios. Por eso, tal como se dijo en el f.j. 7 de la misma Sentencia, «[...] la sustitución de los planes por el Plan único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica (artículo 36.1 LBRL), hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del artículo 36.2.b) de la LBRL, aquella no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios». Aunque interpretativamente, a la luz del señalado pronunciamiento y de otros posteriores del Tribunal Supremo, cabía defender con fundamento que las diputaciones provinciales podían prever y otorgar otras subvenciones al margen de los planes provinciales y, sobre todo, al margen del PUOSC [*vid.*, al respecto, el convincente razonamiento de J. M. ESQUERDA ROSET, «Una interpretación congruente de la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1998 con la autonomía financiera de las diputaciones catalanas», en F. CAAMAÑO (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo*, Serie Claves del Gobierno Local, 1, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, págs. 189 y ss.], lo cierto es que la adición por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de un párrafo 2.º al artículo 36.2.b) de la LBRL, ha despejado toda duda. Recordemos de nuevo su tenor literal: «Con esta finalidad, las diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos».

32. Las entregas dinerarias o en equivalente, canalizadas a través de unos y otros planes, son verdaderas subvenciones y, por tanto, tienen carácter afectado, lo que, sin perjuicio de incidir en la autonomía financiera de los municipios receptores, permite a la diputación otorgante seleccionar a los municipios beneficiarios. Desde luego, las subvenciones previstas en

tanto, la acción provincial. E. GARCÍA DE ENTERRÍA también lo expresó en estos términos: «Desplazadas de su papel subestatal por las mucho más dotadas política y jurídicamente comunidades autónomas, consideradas por estas como rivales efectivas en su pretensión de protagonistas territoriales primarios, por ello mismo no utilizadas por las mismas para situar sus propios servicios en el territorio, ni por la vía de la delegación de funciones, ni por la de órganos ejecutivos de los servicios autonómicos periféricos, las diputaciones provinciales, que han acertado a mantener en el terreno de los hechos una autonomía que la legislación autonómica ha pretendido recortarles, han quedado de hecho reducidas sustancialmente a una función de asistencia y complemento de la Administración municipal, perdiendo virtualmente su significación de entidades políticas sustantivas»³³.

Por otra parte, la asignación de otras competencias y funciones a las diputaciones distintas de las propias apenas presenta relevancia en su materialización práctica. La previsión del artículo 37 LBRL, además de las previstas en la mayoría de los estatutos de autonomía, en cuya virtud podrán transferirse o delegarse competencias a favor de las diputaciones tanto por el

los planes provinciales de obras y servicios no pueden calificarse como aportaciones dinerarias de las diputaciones a los municipios y demás entidades locales «destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias» (supuesto al que se refiere el artículo 2.2 de la Ley General de Subvenciones, precisamente para excluirlas de su ámbito de aplicación). Se trata, por el contrario, de verdaderas subvenciones, aun cuando a las mismas no les se dé un tratamiento específico y singular, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional 8.^a de la referida Ley: «Las subvenciones que integran el Programa de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales se registrarán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley». Y aunque el precepto que se acaba de citar se refiere, ciertamente, a las subvenciones del Estado, sin que llegaran a prosperar las enmiendas formuladas por los grupos parlamentarios Entesa Catalana de Progrés y Socialista, que con toda razón propugnaban que también quedará expresamente fuera del ámbito de aplicación de la LGS la cooperación local realizada por diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares (BOCG, Senado, serie II, núm. 156, de 8 de octubre de 2003, págs. 78 a 80), ninguna duda cabe de que las subvenciones que las diputaciones provinciales aportan con idéntica finalidad a la cooperación municipal en nada difieren de esas subvenciones estatales, de manera que tanto unas como otras, conjuntamente, se instrumentalizan a través de los planes provinciales e insulares de obras y servicios y, en el caso específico de Cataluña, a través del PUOSC. Es evidente, por tanto, que si la LGS sujeta a las subvenciones del Estado destinadas a la cooperación económica en las obras y servicios locales a lo dispuesto en su normativa específica (en la actualidad, Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, y Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 126/2004, de 23 de enero, dictada en desarrollo y aplicación del mismo), también las aportadas por las diputaciones provinciales han de recibir el mismo tratamiento jurídico, rigiéndose, en consecuencia, por la normativa reguladora de dichos planes y solo, en su caso, supletoriamente por la LGS.

33. Vid. «La provincia en la Constitución», en AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona, Civitas, 1991, p. 15.

Estado como por las comunidades autónomas, así como la más específica de que las comunidades autónomas podrán encomendar a las diputaciones «la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes», no se han hecho efectivas con carácter general. Ni parece que puedan serlo a la vista de cómo se han organizado las comunidades autónomas, en especial por lo que se refiere a la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios propios de las mismas³⁴.

VI

La trascendencia y consecuencias derivadas de esa específica y prácticamente exclusiva función de ayuda y fomento que las diputaciones tienen encomendada no han pasado inadvertidas en la doctrina. Baste ahora recordar algunas valoraciones bien significativas, tanto de partidarios como de detractores de la provincia.

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, firme defensor de la institución, no ha dejado de reconocer que «las diputaciones, quizá por su tradición como entidades de beneficiencia, son también ahora benéficas entidades financieras, concretadas a subvenir a posibles demandas municipales, cauce muy singular de favores y de afirmación del poder político en los medios rurales»³⁵.

También Alejandro NIETO ha señalado que «es inevitable que, a su amparo, se produzcan presiones inconfensables, que en la actualidad tienen un contenido político muy señalado. La experiencia demuestra (aunque solo sea a la vista de los recursos jurisdiccionales que se interponen) que las diputaciones tienden a favorecer a los municipios de su mismo color político, ya que la realización de obras y servicios es la mejor propaganda electoral y el castigo más eficaz contra los municipios dominados por los partidos de la oposición»³⁶.

34. Se trata, desde luego, de un modelo absolutamente fracasado. Las comunidades autónomas, de manera generalizada, han establecido su propia red organizativa periférica, marginando la alternativa organizativa que brindaban las diputaciones para la gestión de los propios servicios autonómicos. Y las delegaciones tampoco se han hecho efectivas. Una exposición muy ilustrativa al respecto, en el trabajo de M. ZAFRA VÍCTOR, «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del Régimen Local*, Civitas, 2012, pp. 129 y ss.

35. *Vid. La provincia...*, *op. cit.*, p. 27; asimismo, p. 84.

36. En su trabajo «Cooperación y asistencia», AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona, Civitas, 1991, p. 157.

Desde otras posiciones, Miguel SÁNCHEZ MORÓN ha afirmado, asimismo, que, «en realidad, el mantenimiento de las diputaciones a quien más ha beneficiado y beneficia es a los partidos políticos», pues, «por un lado, les permite ese reparto de cargos entre militantes y afines que, como sabemos, les es consustancial», y, «de otro lado, la estructura provincial y el sistema de representación indirecta atribuye a los aparatos de partido un poder evidente para organizar sus jerarquías, promover algunas carreras políticas, premiar otras en su etapa final, recompensar fidelidades [...]. Además se viene a otorgar a los designados para tales cargos la facultad de manejar un presupuesto considerable, sin la responsabilidad correlativa de organizar ni prestar grandes servicios públicos al ciudadano. Un gasto público que consiste casi por entero en nóminas, transferencias y subvenciones y que, por así decir, es menos “visible” para el conjunto de la ciudadanía. [...] No puede extrañar por ello que para una parte significativa de la opinión pública las diputaciones se perciban hoy como “la quintaesencia del clientelismo”»³⁷.

E, igualmente, T. FONT I LLOVET³⁸ considera que «en el fondo, hay que decirlo, las diputaciones son un mecanismo más dentro del engranaje de la financiación indirecta de los partidos políticos, y más si se tiene en cuenta su proyección sobre la colocación de personal eventual. Y todo ello a pesar de las limitaciones que ha pretendido introducir la LRSAL, cuya aplicación ha suscitado precisamente, y con crudeza, los problemas que aquí se señalan».

37. Vid. «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?», *El Cronista*, núm. 65, 2017, pp. 50-51. El mismo autor señala que «en el ejercicio de sus funciones la tentación clientelar es fuerte, sin duda». Y, por otra parte, «son las direcciones de los partidos las que distribuyen los cargos de diputado provincial, en número aproximado a los mil, con gran libertad, a lo que hay que sumar otros tantos cargos de confianza [...]. Y el número, en fin, de empleados en las diputaciones superan los 61 000, mientras que el gasto en materia de personal, según el Tribunal de Cuentas, supera los 1800 millones de euros, lo que representa casi el 30 por ciento del gasto total de las diputaciones». A su juicio, en fin, todo este aparato político-administrativo y el volumen de gasto que conlleva para prestar la función de cooperación y asistencia a los pequeños municipios y unas cuantas funciones complementarias resulta innecesario, pues la función de asistencia financiera y técnica la podrían prestar perfectamente las comunidades autónomas, como ya sucede en parte a través de los servicios periféricos, y además, sin discrecionalidad, la prestación conjunta supramunicipal de determinados servicios municipales puede encauzarse a través de mancomunidades, consorcios y áreas metropolitanas, y tampoco se acredita su necesidad para la vertebración del territorio. En todo caso, concluye que, dado el arraigo que en algunas zonas pueden tener, «lo que cabe plantear es eliminar la referencia a las provincias como Administraciones locales en el texto constitucional [...]».

38. En «Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación, interiorización», en AA. VV., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, CEPC, Madrid, 2016, p. 1934.

En resumen, las funciones y los cometidos asignados a las diputaciones presentan, por sus propias características, una gran relevancia política. Se explica así que ello haya influido e influya de manera decisiva, como ya hemos dicho, en el debate y la tensión en los que permanentemente se encuentra inmersa la institución provincial. Se trata de un hecho incontrovertible.

VII

No debe concluir esta panorámica general del vigente marco regulador de la provincia y las diputaciones provinciales sin señalar que la misma Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha dado entrada a la expresión «diputación provincial o entidad equivalente», tanto en el preámbulo de la Ley como en los artículos 13.5 (en relación con la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios), 26 (respecto a la prestación de los servicios en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes y la asistencia al establecimiento y prestación de los servicios mínimos), 27.2 (con ocasión de la coordinación y el seguimiento de las delegaciones de competencias a favor de los municipios), 36 (al establecer las competencias provinciales), 116 bis (en relación con el plan económico-financiero municipal), y las disposiciones adicional 5.^a y transitorias 1.^a y 2.^a (declaradas, no obstante, inconstitucionales por la STC 41/2016), así como la disposición adicional 15.^a del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (relativa a la gestión integrada o coordinada de servicios municipales).

Estas «entidades equivalentes» a las diputaciones provinciales lo son, desde luego, las comunidades autónomas uniprovinciales, las diputaciones forales del País Vasco, y los cabildos y consejos insulares. La LBRL no deja dudas al respecto, pues dispone que las competencias que atribuye a las diputaciones provinciales también corresponden a los territorios históricos vascos (disposición adicional 2.^a), a las comunidades autónomas uniprovinciales (artículo 40) y a los cabildos y consejos insulares (artículo 41.1 y 3), por lo que, a estos efectos, son «entidades equivalentes». Pero, asimismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional 3.^a de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, también parece englobar, en su caso, a las comarcas, pues establece el apartado 2 de la referida disposición que, «en el caso de las comunidades autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales

supramunicipales previstos en los correspondientes estatutos de autonomía a los que se les atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales», con lo que tales entes no pueden ser otros que las comarcas o entidades supramunicipales similares. Lo que, por otra parte, viene a confirmar la disposición adicional sexta de la misma Ley 27/2013, de 27 de diciembre, al establecer que «las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga(n) atribuida expresamente la gestión de servicios municipales».

Puede afirmarse, por tanto, que las comarcas, en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos de autonomía las hayan previsto (entre las pluriprovinciales, Cataluña y Aragón –sin perjuicio de las referencias que a las mismas también se contienen en otros estatutos–, y entre las uniprovinciales, Asturias y Cantabria), son «entidades equivalentes a las diputaciones provinciales» a los efectos de lo previsto para estas en la Ley, lo que supone que las funciones encomendadas por la Ley básica estatal a las diputaciones pueden ser igualmente desarrolladas por las comarcas. La STC 168/2016, de 6 de octubre, al conocer de la impugnación por el Principado de Asturias de la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013, por considerar que la misma vendría a impedir que las comunidades autónomas puedan instaurar una organización comarcal, si esta no está expresamente prevista en su estatuto de autonomía como ámbito de gestión supramunicipal, también ha confirmado indirectamente esa equivalencia³⁹.

39. La referida sentencia, para determinar el significado y alcance del requisito legal de que la comarca –más allá de que se haya o no efectivamente implantado– esté estatutariamente prevista como nivel de gestión supramunicipal, recuerda, en primer lugar, que dicha disposición «afecta claramente a la Comunidad Autónoma de Aragón», habida cuenta de lo que dispone su Estatuto (artículo 83.2, que establece expresamente que «las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial»). Asimismo, señala que «los demás estatutos de autonomía no contienen previsiones con este preciso tenor, pero muchos hacen referencia a la comarca como entidad local, estableciéndola directamente como peldaño de la organización territorial o, en todo caso, permitiendo que la legislación autonómica la configure como ámbito de gestión supramunicipal» [caso de los estatutos de Andalucía (artículo 97), Cantabria (artículo 2.3), Castilla-La Mancha [artículo 29.2 a)], Castilla y León (artículo 46), Cataluña (artículos 2.3 y 92), Comunidad Valenciana (artículo 65.2), Extremadura (artículo 57), La Rioja (artículo 5.2), Principado de Asturias (artículo 6.1), Región de Murcia (artículo 3.2), e incluso Madrid, aunque no emplee dicha denominación (artículo 3.3)], de manera que «estos estatutos, al establecer (o prever la posibilidad de) un nivel local intermedio —supramunicipal e infraprovincial—, están claramente estableciendo (o previendo) que ese nivel pueda llevar a cabo una “gestión de servicios supramunicipales”». Consecuentemente, «cabe interpretar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 afecta también a estas comu-

En consecuencia, como ya ha sido señalado por la doctrina, aunque de manera un tanto sorprendente, a resultas de referir las competencias de las diputaciones a estas u «otras entidades equivalentes», bien puede mantenerse que «se ha abierto una puerta para que se produzca una sensible pérdida [por parte de las diputaciones] de sus competencias a favor de [las comarcas] que, en su caso, serían las realmente reforzadas»⁴⁰.

VIII

A partir de estos presupuestos, ¿qué se puede hacer con las diputaciones? ¿Dejarlas como están? ¿Tratar de reconfigurarlas, atribuyéndoles nuevas o distintas funciones? ¿En qué términos y con qué limitaciones? ¿Acaso debería irse algo más lejos y flexibilizarse definitivamente el actual principio del carácter necesario e indisponible de la institución provincial (en suma, prescindirse de la llamada «garantía institucional de la provincia»)?

nidades autónomas, es decir, que las previsiones de la reforma del régimen local “se aplicarán respetando la organización comarcal” de aquellas comunidades autónomas que la tengan “expresamente” prevista en sus estatutos, con independencia de que haya sido o no desarrollada efectivamente». Y por ello mismo, «bajo esta óptica, la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no impide que el Principado de Asturias decida en el futuro crear comarcas para atribuirles ámbitos de gestión supramunicipal». Pero es que, además, «la organización comarcal, esté o no prevista en los estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Tal legislación es, precisamente, la que puede establecer una regulación completa de la comarca, no limitada a las líneas fundamentales, aunque, naturalmente, respetando la legislación estatutaria y básica a este respecto, si es que existe». Así pues, teniendo en cuenta, por otra parte, que «en este preciso ámbito la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18.^a CE es más estrecha y, por tanto, que la competencia estatutaria de las comunidades autónomas es más amplia», ya que «las “entidades locales no necesarias o contingentes”, en general, y las de segundo grado (p. ej., comarcas), en particular, están dotadas de “un fuerte grado de interiorización autonómica”, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)», por lo que «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» [STC 41/2016, FJ 5, citando la STC 214/1989, FFJJ 4 b) y 15 a)], la conclusión a la que se llega es que «puede interpretarse que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 supone que las previsiones de la reforma local de 2013 “se aplicarán respetando” toda “organización comarcal” estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier comunidad autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado». Y aún añade: «Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas», por lo que no cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las comunidades autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por «un fuerte grado de interiorización autonómica». Una interpretación que, por lo demás, queda reforzada a la vista de que la Ley 27/2013 no ha modificado el artículo 42 LBRL.

40. *Vid.* E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento sobre las provincias: ...», *op. cit.*, p. 119.

Una toma de posición al respecto no puede prescindir, como es natural, de los límites y condicionamientos existentes que impone directamente el texto constitucional. El mantenimiento de este circunscribe o acota, mucho más estrechamente de lo que a primera vista pudiera parecer, los márgenes disponibles tanto por el legislador estatal como por los legisladores autonómicos en orden a una hipotética reordenación de las diputaciones. Veámoslo.

a) *La supresión de la provincia como entidad local no es constitucionalmente posible y la alteración de sus límites territoriales requiere de ley orgánica.*

Tempranamente lo advirtió la jurisprudencia constitucional, apelando para ello, como es notorio, a lo dispuesto en los artículos 137 y 141 CE, y a la doctrina de la llamada garantía institucional (STC 32/1981, de 28 de julio). Además, los propios límites territoriales de las provincias quedan constitucionalmente reforzados (necesidad de ley orgánica para modificarlos, de acuerdo con el artículo 141.1 CE)⁴¹.

Por tanto, al asumir la Constitución la existencia de las provincias como entes locales con autonomía garantizada (artículo 141.1 CE) y atribuir al Estado la competencia para proceder a «cualquier alteración de los límites provinciales», exigiendo a tal efecto el mismo artículo 141.1 CE una decisión de «las Cortes Generales mediante ley orgánica» (SSTC 32/1981, f.j. 3, y 31/2010, f.j. 40), bien ha podido afirmarse que «todo ello hace que la presencia de las provincias actuales resulte seguramente consubstancial al mantenimiento de la propia Constitución de 1978 y que no sea imaginable una transformación de dichas provincias de algún calado en el porvenir»⁴².

41. De todas formas, por lo que atañe específicamente al límite derivado de que cualquier alteración de los límites territoriales de la provincia requiere la intervención del legislador orgánico, bien podría haberse entendido que la misma trae causa de las otras dimensiones de la provincia como división de la Administración periférica del Estado y distrito electoral para la elección de los miembros de las Cortes y no de su naturaleza de entidad local. Como ha señalado COSCULLUELA MONTANER (*vid.* «Problemática de la provincia como entidad local», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, 2012, pp. 103-104), «es esa consideración [la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades de la Administración General del Estado, que nada tiene ya que ver con la Administración local], además de la implícita de que la provincia es distrito electoral para la elección Cortes, la que justifica que la alteración de los límites territoriales de la provincia deba ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. Tipo de ley que el constituyente español no considera apropiado para la regulación de la Administración local». Sin embargo, la regulación (escasamente rigurosa) del artículo 141 CE, unida a la interpretación del Tribunal Constitucional, no han tenido en cuenta esos diferentes planos o dimensiones de la provincia, extendiéndose a todos ellos la rígida regla de la necesaria mediación de la ley orgánica.

42. *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en la Constitución», *op. cit.*, p. 7.

A este respecto, no estará de más recordar que la STC 31/2010, de 28 de junio, con ocasión de enjuiciar la constitucionalidad del artículo 91.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, cuyo artículo 91.3 prevé que las diputaciones serán sustituidas por los consejos de veguería, en los ff. jj. 36 a 41, ha mantenido firme su tradicional doctrina acerca de la «indisponibilidad de la provincia para el legislador, incluido el de naturaleza estatutaria»⁴³. Por eso concluye que «esta previsión estatutaria hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico» (f.j. 41). Y aún apostilla: «Si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los consejos de veguería puedan sustituir a las diputaciones, de manera que el artículo 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los consejos de veguería pueden sustituir a las diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de la provincia» (mismo f.j. 41).

b) *La concreción de la garantía constitucional de la provincia como entidad local exige, de todas formas, la intervención (desigual en su alcance) del legislador estatal y autonómico para fijar y determinar su organización y competencias.*

Dado que la Constitución garantiza la autonomía de la provincia para «la gestión de sus intereses» sin precisar cuáles sean estos intereses, ni cuál es el haz mínimo de competencias de las que deben disponer para atender a su gestión, corresponde a los legisladores estatal y autonómicos concretar el posible alcance de la autonomía provincial, procediendo a «especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial» (STC 27/1987, de 2 de marzo, f.j. 2).

43. Recuerda la sentencia que «la provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”, y como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (art. 141.2 CE)», lo que significa que «en ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los estatutos de autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto [...]».

La concreción, a su vez, de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas para la determinación y fijación de las competencias provinciales, exige tener en cuenta que el artículo 137 CE establece una estructura territorial compuesta conforme a la cual los entes locales no están exclusivamente integrados en el nivel autonómico. Por tanto, el régimen jurídico de los entes locales no es «intracomunitario» ni «extracomunitario», sino «bifronte», en consonancia con la estructura territorial de España que «concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado». Y de ahí que Estado y comunidades autónomas compartan la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (artículo 140 CE), provincial (artículo 141.2 CE) e insular (artículo 141.4 CE).

A partir de estas premisas, como es notorio, el artículo 149.1.18.^a CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico, mientras que, a través de sus estatutos, las comunidades autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. De manera que los estatutos de autonomía, en tanto que «norma institucional básica» (artículo 147.1 CE), pueden contener las «líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local en su ámbito territorial, pero, como ha precisado la jurisprudencia constitucional, solo con el fin de «vincular al legislador autonómico» y respetando «en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” engloba a las Administraciones locales» (entre otras muchas más, SSTC 214/1989, f.j. 20, 31/2010, de 28 de junio, f.j. 36, y 103/2013, f.j. 4)⁴⁴.

44. Aunque la vinculación de la norma estatutaria a la legislación básica estatal dictada en el ejercicio de la correspondiente competencia queda plenamente afirmada, algún sector de la doctrina ha seguido manteniendo que, en realidad, tan válida puede ser la regulación estatutaria como la regulación básica estatal, pues ambas se «superponen» sin que la una «sustituya» o «desplace» a la otra, de manera que, cuando la «superposición» derive en antinomia, esta habrá de resolverse «mediante criterios de aplicabilidad (no de validez)». Y, a partir de esta transformación de las competencias básicas del Estado y de desarrollo o complementarias de las comunidades autónomas en competencias «concurrentes» en sentido estricto (aquellas que otorgan idénticas potestades en una misma materia), el criterio que se propugna no es el de la prevalencia del derecho estatal (artículo 149.3 CE), sino que se alumbra uno nuevo, de estricta elaboración doctrinal, consistente en la aplicación «del estándar más elevado de autonomía local», dando «aplicación preferente» (*vid.* F. VELASCO CABALLERO, «Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña», en AA. VV., *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas, 2011, pp. 96-97). Sin embargo, esta «reinterpretación» de las palabras claras y taxativas de la jurisprudencia constitucional resulta, a mi juicio, absolutamente artificiosa y carente de fundamento, tanto por lo que atañe a la calificación de las

De este modo, el sistema constitucional adjudica al Estado un relevante papel en la configuración del mapa local, sin perjuicio del que también corresponde a las comunidades autónomas y, en alguna medida también, a las propias entidades locales. De manera que corresponde a las leyes (básicas y no básicas) del Estado y de las comunidades autónomas asegurar que municipios y provincias tengan competencias «propias» en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal y provincial. Pero, como ha advertido la STC 41/2016, de 3 de marzo, «más delicado resulta determinar si el artículo 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica». Es decir, surge el problema de si el Estado debe solo identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la comunidad autónoma decidir cuáles son las competencias locales, o si puede ir más lejos, habilitando competencias directamente o identificando específicamente las atribuciones locales en ámbitos de titularidad autonómica.

Pues bien, tras recordar la referida sentencia constitucional que «el modelo que en su día diseñó la Ley reguladora de las bases de régimen local establecía, en líneas generales, unas bases estatales poco incisivas que, desde la perspectiva de las comunidades autónomas, no añadían muchos límites a los directamente derivados de la garantía constitucional de la autonomía local», razón por la cual «cada vez que este Tribunal ha debido enjuiciar preceptos autonómicos que centralizan en la Administración de la comunidad autónoma competencias que afectan a intereses municipales, ha hallado siempre el criterio decisivo, no dentro de la Ley reguladora de las bases de régimen local, sino en la doctrina constitucional sobre la garantía constitucional de la autonomía local [por ejemplo, SSTC 51/2004, f.j. 9; 57/2015, de 18 de marzo,

competencias en juego como en lo que respecta al propio criterio de aplicabilidad para resolver, en su caso, las posibles colisiones normativas que puedan producirse. Como señala L. COSCULLUELA MONTANER, en la «Nota preliminar» a la obra citada, p. 29, ni siquiera se alude a la regla constitucional de la prevalencia del derecho estatal, que se desconoce sin más. Cuestión distinta a esta construcción doctrinal que hace caso omiso de la interpretación establecida por la jurisprudencia constitucional (según la cual, recuérdese, los estatutos de autonomía pueden contener las «líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local en su ámbito territorial, pero solo con el fin de «vincular al legislador autonómico» y respetando «en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE») es que, como ha dicho T. FONT I LLOVET (en «Estatutos de autonomía y Gobierno local», en AA. VV., *Reforma estatutaria...*, *op. cit.*, p. 75), «el legislador básico pueda concretar el contenido “mínimo” de la autonomía local, pero el legislador estatutario pueda establecer un contenido “óptimo” para su propio territorio». Tal posibilidad, ciertamente, se adecua a las competencias en juego (bases/desarrollo), siempre, claro es, que la concreción autonómica del contenido «óptimo» no se oponga al contenido «mínimo» de la legislación básica estatal.

f.j. 18, letras a) y d), y 154/2015, f.j. 6 c)»], de inmediato puntualiza que «la cuestión de si el artículo 149.1.18 CE permite la identificación precisa o la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica no admite una respuesta unívoca». Y es que, si bien la regla general es que el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que estas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate [SSTC 214/1989, f.j. 3 a) y b); 159/2001, f.j. 4, y 121/2012, f.j. 7]», mientras que, «en materias de competencia autonómica, solo las comunidades autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, artículos 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local *ex* artículo 149.1.18.^a CE y, en su caso, los estatutos de autonomía», no cabe descartar, como excepción, que «las bases [estatales] pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales si ello no supone “un obstáculo a las competencias que corresponden” a las comunidades autónomas (STC 214/1989, f.j. 12) y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino». Por consiguiente, de acuerdo una vez más con la jurisprudencia constitucional, «la configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las comunidades autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios entes locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio)» (STC 41/2016, de 3 de marzo, f.j. 9).

Las competencias de las diputaciones serán en cada momento las que decidan atribuirles el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias, por lo que está al alcance del legislador básico tanto disminuirlas como acrecentarlas, si bien con el límite constitucional de que, en ningún caso, puedan llegar a «eliminarlas por entero» (SSTC 109/1998, f.j. 2, y 41/2016, f.j. 9). Y esta posibilidad, en el supuesto de que el Estado o las comunidades autónomas se inclinen por una ampliación de las competencias provinciales, «puede conllevar lógicamente una redefinición a la baja de las competencias municipales», lo que es una opción constitucionalmente posible siempre que se asegure a los municipios su intervención en los asuntos que les afectan, con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses [STC 41/2016, de 3 de marzo, f.j. 11 b)]⁴⁵.

45. La inicial STC 32/1981, f.j. 3, ya lo advirtió en estos términos: «La Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de

c) *Las consecuencias derivadas de la configuración constitucional de la provincia como «agrupación de municipios».*

Aunque la garantía constitucional de la provincia permite al legislador, como acabamos de recordar, un margen de decisión a la hora de fijar el contenido o ámbito competencial que les corresponde, no resulta intrascendente que la provincia se configure constitucionalmente como una «agrupación de municipios»⁴⁶.

En efecto, la configuración de la provincia como «agrupación de municipios» no deja de predeterminar los fines a los que la misma debe atender. Y tales fines no parece que puedan ir mucho más allá del tradicional apoyo y auxilio o asistencia a los municipios y en especial a los de pequeña población, así como de la procura de aquellos servicios que, sin dejar de ser municipales, por su dimensión o características requieren de un ámbito de prestación supramunicipal.

Esta concepción de la provincia como «agrupación de municipios», que entronca directamente con la Ley de Régimen Local de 1955, y esta con otras anteriores, desde la Ley sobre organización provincial de 1868, pasando por la Ley provincial de 20 de agosto de 1870, la Ley para el régimen y administración de las provincias de 29 de agosto de 1882 y, sobre todo, el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925, encorseta en gran medida sus fines, fun-

distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de estos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una *redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades*, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica».

46. Aunque algunos califican por tal motivo a la provincia como «una corporación de corporaciones» (*vid.*, por ejemplo, L. COSCULLUELA MONTANER, «Problemática de la provincia como entidad local», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, 2012, p. 120), no faltan opiniones contrarias a que esa configuración prive a la provincia de sustantividad institucional. Con todo, ni siquiera en estos casos se deja de reconocer que el vínculo de integración de los municipios en la provincia matiza la función de esta como entidad local, pues unos y otras integran un solo sistema local y operan sobre un interés local compartido: *vid.*, en este sentido, L. MORELL OCAÑA, *El régimen local español*, t. I, Civitas, 1988, p. 707, y más recientemente M. ZAFRA VÍCTOR, «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, 2012, p. 163, que afirma expresamente que la configuración constitucional de la provincia como una entidad local determinada por la agrupación de municipios «no significa que [la provincia] caiga en la irrelevancia institucional de un sumatorio indiferenciado de municipios».

ciones y funcionamiento. Y por eso mismo, las competencias de las provincias han quedado sustancialmente referidas a funciones y no a materias. Son las tradicionales competencias funcionales de coordinación, cooperación y asistencia en relación con los servicios de los municipios⁴⁷.

Es cierto, por otra parte, que la eventualidad de competencias materiales está genéricamente prevista, aunque remitida, como hemos dicho, a lo que dispongan los legisladores estatal y autonómico, de acuerdo con sus respectivas competencias. Sin embargo, queda claro el carácter residual y excepcional de tales competencias frente a las funcionales, lo que no deja de ser coherente con la jurisprudencia que identifica el núcleo esencial de la autonomía provincial con las actividades de cooperación y asistencia a los municipios.

Por lo demás, la condición instrumental de la provincia, al servicio de los municipios que la integran, también se refleja en la composición de las diputaciones, cuyos miembros lo son en función de los resultados electorales de los municipios. La representación de segundo grado y no directa de los diputados provinciales, derivada de la representación municipal, no deja de ser coherente con esa condición de la provincia como «agrupación de municipios», lo que, por cierto, se alza como un inconveniente a cualquier forma de elección directa por la «población provincial»⁴⁸. Y de ahí también la débil

47. De todas formas, la utilización de los conceptos de coordinación y cooperación, junto al de asistencia, podría ser más precisa. Como puntualiza M. ZAFRA VÍCTOR, «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, 2012, p. 161, «la relación institucional entre provincia y municipios encaja mejor en el concepto de asistencia o apoyo, donde no hay un ejercicio conjunto de competencias sino ayuda o auxilio de la provincia a los municipios con baja capacidad de gestión. La asistencia es potestativa para el municipio, pero obligatoria para la provincia».

48. Es verdad, de todas formas, tal como puntualiza la STC 111/12016, de 9 de junio, que la Constitución «deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (artículo 141.2 CE)». Y de ahí que la STC 38/1983, de 16 de mayo, ff. jj. 6 y 7, confirmara la validez constitucional del modelo de legitimidad democrática establecido para la provincia por la LOREG, porque «lo que es difícil fundamentar es que al actuar de tal modo no se haya respetado el texto constitucional, que en concreto nada disciplina al respecto». No obstante, la diferencia con la representación en los municipios es clara, tal como ha destacado la STC 103/2013, de 25 de abril, f.j. 6: «Si como hasta ahora hemos señalado, el principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas, este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial, mediante una regulación bastante más minuciosa, que contrasta con la menor densidad normativa con que la norma fundamental lo ha recogido para islas y provincias. En efecto, [...] el artículo 141.2 CE prevé, ya expresamente, para las provincias, que su gobierno y administración autónoma estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Pero, para los municipios, el artículo 140 CE, va aún más allá, al atribuir el gobierno y adminis-

sustantividad política de la provincia, a lo que coadyuva la dificultad de reconocer la existencia de unos intereses provinciales sustancialmente distintos de los municipales.

d) *El «interés provincial», como criterio constitucional para la concreción de las competencias de las diputaciones, no pasa de ser el interés propio de los municipios que la provincia agrupa, razón por la cual las mismas deben atender prioritariamente a la cooperación y coordinación de los servicios municipales.*

A partir de las premisas constitucionales expuestas y, en especial, de la concepción misma de la provincia como «agrupación de municipios», todo apunta a la necesaria toma en consideración del nivel local desde la perspectiva de un «interés local» global y unitario, que solo admite un desdoblamiento funcional entre municipios y provincias por razones estrictamente prácticas⁴⁹.

De manera destacada, Luciano PAREJO ALFONSO⁵⁰, a la vista de la concreción realizada por la LBRL, ha explicado convincentemente que «para la Constitución existe más bien un solo ordenamiento territorial administrativo-local, articulado internamente en dos instancias con distinto papel y función, pero idéntica autonomía», y que, asimismo, «de la doble circunstancia de la inexistencia de intereses locales por naturaleza y de la consistencia de la Administración local en una gestión administrativa de asuntos públicos cumplida democrática y no burocráticamente, se infiere la imposibilidad de una diferenciación neta y sustantiva –en el seno del ordenamiento territorial local– entre intereses municipales y provinciales (en su caso, insulares). De ahí que la caracterización constitucional

tración a los ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección democrática de sus integrantes».

49. En todo caso, notorio es que no estamos ante ninguna novedad. El Estatuto provincial de 1925 no dejó de afirmar que la provincia «tiene su raíz y cimientos en los municipios», de manera que se trata de «una institución contingente, no inexcusable, destinada a completar y estimular las energías municipales». Y por eso se reconoce la misma naturaleza a los fines provinciales y municipales: «Que todo cuanto se califica como de la competencia provincial, a saber: Beneficencia, Sanidad, Comunicaciones, Cultura, es también atribución propia de los ayuntamientos: la diferencia está en el grado, en la órbita. Tales servicios son de índole local, tanto al prestarlos un ayuntamiento como al regirlos una diputación: y esta, en realidad, se limita a organizarlos cuando por su radio territorial o coste económico sobrepasan las posibilidades jurisdiccionales o pecuniarias de las corporaciones municipales».

50. *Vid.*, entre otros más, su trabajo «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios: fines básicos y competencias mínimas», en AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona, Civitas, 1991, pp. 74 y ss.; en concreto, pp. 96 a 99.

de la instancia provincial como agrupación de municipios conduzca a la conclusión de que, desde el ordenamiento general, la articulación interna del específico y autónomo local opera no con una discriminación cualitativa de intereses y, por tanto, potencialmente de asuntos o competencias, sino más bien con una diferenciación de las funciones a cumplir respecto de un mismo ámbito de intereses y, consecuentemente, de competencias». En consecuencia, los intereses provinciales «no pueden ser otros que los destilados por la colectividad constituida por las vinculaciones existentes entre las municipales integradas en aquélla (provincia), por lo que la gestión de los mismos solo puede traducirse en funciones inter o supramunicipales»⁵¹.

Resulta incuestionable, pues, que la Constitución enmarca la disponibilidad del legislador a la hora de concretar las competencias que deben atribuirse a las diputaciones. Y ello por razón directa de los fines resultantes de la naturaleza misma de los «intereses provinciales», que no son algo distinto de los intereses de las colectividades integrantes de los municipios que la provincia agrupa. De ahí que la provincia como entidad local no sea otra cosa que «la instancia superior –de segundo grado– de la Administración local que cubre –en el ámbito interno de esta– las insuficiencias y deficiencias de la instancia municipal y sirve –en el externo de relación con las dos Administraciones territoriales superiores– de bisagra, de pieza de articulación e inserción de dicha Administración local, en cuanto subsistema, en el sistema del poder público administrativo en su conjunto»⁵². Y de ahí, igualmente, que sus competencias esenciales no sean otras que las relativas a la cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica, a los municipios, y, en su caso, a

51. Aún añade, en fin, que una «concepción de la provincia-ente local desde la idea de un espacio funcional propio y diferenciado, distinto en todo caso del municipal, agrava considerablemente [...] el problema de la inserción de aquella instancia en la estructura total del poder público administrativo (muy especialmente de la parte de la misma correspondiente al orden interno de las comunidades autónomas), mercedo, ya solo por esta razón, ser desestimada. Es obvio, en efecto, que aquella concepción coloca a la provincia en frontal competitividad con la comunidad autónoma y no solo en el plano competencial (la existencia de un ámbito competencial propio provincial, necesariamente correspondiente a los intereses por naturaleza provinciales, disminuye forzosamente la cuota de poder administrativo directo de la comunidad autónoma), sino también en el estrictamente organizativo (en la medida en que dicha concepción porta en sí misma la tendencia a la sustantivación de la provincia, conducente verosímelmente a su configuración electiva directa). En tal supuesto no se darían las condiciones necesarias no ya para una atribución suficiente por las comunidades autónomas de competencias propias, sino tan siquiera para el desarrollo de las mismas del modelo previsto estatutariamente de descarga en las provincias de competencias autonómicas vía transferencia y, en su caso, encomienda de la gestión ordinaria» (p. 99).

52. De nuevo son palabras de L. PAREJO, «La provincia:...», *op. cit.*, p. 101.

la coordinación de la prestación de determinados servicios de carácter supra-municipal⁵³.

Ahora bien, lo dicho determina que, desde una perspectiva material, las funciones propias de las diputaciones (cooperación/asistencia y, en su caso, coordinación de los servicios) pueden alcanzar y extenderse a todos los ámbitos materiales en los que los municipios disponen de competencias propias. Si, como hemos visto, la diferenciación de competencias entre municipios y provincias no puede fundarse en la diferenciación material de asuntos, sino en las distintas funciones a desarrollar por unos y otras, es indudable que «la materialidad de las competencias provinciales hay que buscarla en los listados de los artículos 25.2 y 26.1 de la LRBRL»⁵⁴. En todos los ámbitos materiales sobre los que los municipios ostentan competencias, resulta posible, pues, la actuación provincial en ejercicio de las funciones de cooperación y coordinación que le competen⁵⁵.

En suma, de acuerdo con la configuración constitucional y no solo legal, la autonomía provincial es en lo sustancial una «autonomía de apoyo» a

53. Lo dicho no significa que el legislador (tanto el estatal, básico o sectorial, como los autonómicos) no pueda ir más allá y atribuirle otras competencias. A este respecto no estará de más recordar que, por relación a los municipios, la STC 41/2016, de 3 de marzo, ha concluido que «debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25 LRBRL», ya que «si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las comunidades autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente», sin perjuicio, además, de que «semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las comunidades autónomas». Por todo ello, concluye la sentencia que «consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LRBRL, las comunidades autónomas pueden decidir si –y hasta qué punto– los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LRBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los estatutos de autonomía». Por tanto, también queda abierta la posibilidad de ampliar el círculo de las competencias provinciales circunscritas a la garantía de los estrictos intereses locales.

54. Vid. L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, «Comentario al artículo 36», en M. REBOLLO PUIG (dir.), *Comentarios a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*, t. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 866.

55. En consecuencia, las funciones de las diputaciones mediante la cooperación, la coordinación o la prestación directa de servicios, pueden proyectarse en un amplísimo abanico de sectores y actividades: entre otros, al abastecimiento de agua potable, acceso a núcleos de población, control de alimentos y bebidas, tratamiento de residuos, protección civil, prestación de servicios sociales, instalaciones deportivas, mataderos, protección del medio ambiente, ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, conservación de caminos y vías rurales, patrimonio histórico-artístico, atención primaria a la salud, servicios de promoción y reinserción social, suministro de alumbrado público, tratamiento de aguas residuales, transporte público de viajeros, actividades culturales y deportivas, ocio y tiempo libre, turismo, comunicaciones y administración electrónica, etc.

los municipios, de carácter complementario o subsidiario. O con las propias palabras de las SSTC 109/1998, de 21 de mayo, y 111/2016, de 9 de junio, «el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial constituye el “núcleo” de la actividad de la provincia, “en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios”». Función de apoyo que, por lo demás, evita que la actividad estrictamente supramunicipal –que no tiene distinta naturaleza de la municipal– escape del ámbito local para pasar a ser responsabilidad del ámbito autonómico, lo que inevitablemente sucedería si no existiese una instancia local superior a la municipal. Como se ha dicho oportunamente, la razón de ser de la institución provincial no es otra que la de «articular efectivamente la autonomía municipal», pues «trasladar sus funciones a otro nivel de Gobierno (no local) sería violentar el principio de subsidiariedad y debilitar la autonomía municipal»⁵⁶. Y por eso mismo, tampoco puede pasar desapercibido que «el núcleo esencial de las competencias provinciales no solo es garantía del ente provincial, sino también garantía del esquema constitucional de distribución territorial del poder», pues «para que las deficiencias estructurales del nivel local no deriven hacia una centralización, debe existir la barrera de un ente de matriz local que evite que allí donde un municipio aparezca como nivel insuficiente se produzca una asunción de competencias por el ente comunitario o por el Estado»⁵⁷.

e) *Límites o condicionamientos a las competencias que pueden ser atribuidas a las diputaciones: el contenido esencial de la autonomía municipal y el respeto al ejercicio de las competencias municipales.*

La atribución de competencias a las diputaciones provinciales, al igual que encuentra límites derivados de la propia concepción de la provincia como agrupación de municipios, de manera que aquellas deben estar al servicio de

56. Vid. R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga?», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 35, 2016, p. 5. También T. DE LA QUADRÀ-SALCEDO, «El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII», *DA Nueva Época*, núm. 3, 2016, resalta el papel y función de las diputaciones para llevar a su plenitud la «democracia local integral», lo que, a su juicio, «no se lograría entregando a las comunidades autónomas las funciones de las diputaciones», ni «tampoco con fórmulas que confíen a las comarcas el papel que las diputaciones tienen».

57. Vid. J. TORNOS MAS, «La provincia en la legislación de las comunidades autónomas», en AA. VV., *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, 1991, p. 263. También, entre otros más, T. FONT I LLOVET, «Perspectiva de organización supramunicipal», *Autonomías*, núm. 1, 1985, p. 68: «La mejor forma de evitar una “nueva centralización” en favor de las comunidades autónomas consiste en dotar a las entidades locales de los instrumentos necesarios para fortalecer su posición frente y junto a la comunidad autónoma, entre los cuales se cuentan las técnicas de organización supramunicipal».

los intereses municipales, también debe respetar la propia autonomía municipal. Por tanto, el legislador no puede desapoderar sin más a los municipios de sus competencias y servicios para trasladar o entregar la gestión de los mismos a las diputaciones provinciales.

Toda reordenación de competencias y servicios se enfrenta a límites resultantes de la garantía constitucional de la autonomía municipal. Y por eso mismo, la jurisprudencia constitucional ha tenido que pronunciarse en repetidas ocasiones sobre la constitucionalidad de las nuevas atribuciones de competencias establecidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Aunque las mismas han sido consideradas constitucionales en la mayoría de los casos, lo relevante ahora es que lo han sido a la vista de las condiciones mismas a las que el legislador, o, en su caso, la propia interpretación jurisprudencial, las han sujetado. Todo lo cual pone claramente de manifiesto que existe un límite constitucional último e infranqueable a la ampliación competencial de las diputaciones.

Ese límite, derivado de la autonomía y las competencias municipales, ya se expresó con claridad por la jurisprudencia constitucional, aunque por relación a las comarcas, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 3, al afirmar que su creación «no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25 [ambos de la LBRL]». Y añade en el f.j. 13.c): «La configuración constitucional de la comarca como agrupación de municipios (art. 152.3 CE) impide, en efecto, la materialización del supuesto último del municipio-comarca, de manera que por muy profundas que pudieran imaginarse esas alteraciones municipales no podrían llegar a semejante situación. De ahí que el artículo 42.4 [LBRL] marque un límite infranqueable a la redistribución de competencias que como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las comunidades autónomas».

Esta misma posición, en lo sustancial, se ha reiterado, ahora por relación a las competencias que el legislador puede atribuir a las diputaciones. Baste recordar, a este respecto, que la STC 111/2016, de 9 de junio, se ha pronunciado sobre la constitucionalidad, cuestionada por la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la atribución a las diputaciones de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes [artículo 36.1.c), *in fine*], manteniendo en el f.j. 10, con apoyo en lo ya declarado en la

STC 41/2016, de 3 de marzo, que la competencia para adoptar las bases del régimen local permite al Estado «adoptar una regulación como la enjuiciada, que se apoya en la diputación provincial con el fin de asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables», sin que, además, con ello quede comprometida la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (artículos 137 y 140 CE), pues, «al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal, no produce estrictamente una injerencia –ni legítima ni ilegítima– en la autonomía municipal». Y añade: «Ciertamente, la Ley reguladora de las bases del régimen local no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las comunidades autónomas (como sucede precisamente en materia de tratamiento de residuos así como de prevención y extinción de incendios) [en este sentido, SSTC 271/2015, de 17 de diciembre, f.j. 5 a), y 41/2016, f.j. 7 c)]».

En consecuencia, la nueva atribución competencial a favor de las diputaciones resulta compatible con la autonomía municipal en cuanto que la misma se configura como subsidiaria de la no intervención o actuación municipal.

Asimismo, en relación con la prestación directa de servicios municipales por las propias diputaciones, al amparo de las competencias que se les han atribuido para la «coordinación de los servicios municipales entre sí» [artículo 36.1.a) LBRL] y para la «coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial» [artículo 36.1.c)], una vez más la STC 111/1986, de 9 de junio, f.j. 12, ha mantenido que la competencia provincial de coordinación «está prevista en términos generalísimos», aunque «esta ausencia de precisión o determinación no puede entrañar un problema en el contexto de una regulación afirmada como básica y, por tanto, incompleta o necesitada del complemento autonómico; a la que se añade la legislación sectorial del Estado y las comunidades autónomas, que es la encargada de definir concretamente las competencias locales [SSTC 214/1989, f.j. 3, letras a) y b) y c); 41/2016, f.j. 9]».

Y también la misma STC 111/2016, de 9 de junio, respecto del artículo 116 *ter* LBRL, que obliga a las entidades locales a calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios –que una orden ministerial habrá de desarrollar–, teniendo en cuenta, además, que la nueva redacción del

artículo 26.2 LBRL se apoya en ese «coste efectivo» para desapoderar a los municipios de menos de 20 000 habitantes de determinados servicios, que el nuevo artículo 36.2 a) LBRL, relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, permite la inclusión de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos cuando «la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella», y que el artículo 36.1 h) LBRL establece como «función supervisora» de la diputación respecto de los municipios el «seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados, ha concluido que, a pesar de no ser inconstitucional dicho artículo 116 ter por el mero hecho de imponer a los entes locales las obligaciones de calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios y de comunicar el cálculo resultante al Estado para su publicación, «ciertamente, no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirven del concepto de “coste efectivo” regulado en el art. 116 ter LBRL vulneren la garantía constitucional de la autonomía local».

No obstante, la misma sentencia ha examinado el nuevo artículo 26.2 LBRL y ha concluido que lo previsto «no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía». Y es que, en efecto, tal como señala seguidamente, «conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones Públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de “coordinación” correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, “con la conformidad de los municipios afectados”».

Por otra parte, añade el Tribunal que «la competencia provincial regulada en el art. 26.2 LBRL se corresponde con la sucintamente enunciada en el art. 36.1 h) LBRL, cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter volun-

tario o consentido de estas fórmulas (llamadas) de coordinación»⁵⁸. Unas fórmulas que son igualmente voluntarias, sin perjuicio de los estímulos financieros que para favorecerlas se prevén en la disposición adicional decimoquinta, sobre «gestión integrada o coordinada de servicios», del Real Decreto Legislativo 2/2004, en la redacción dada por el art. 2.5 de la misma Ley 27/2013⁵⁹.

Por último, la sentencia aún puntualiza que «no puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura el art. 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado art. 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de “conformidad” que este impone. Por consiguiente, desde la perspectiva de la autonomía local, el precepto analizado no es inconstitucional»⁶⁰.

58. Recuérdese que el referido artículo 36.1.h), inciso segundo, LBRL prevé que «cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes».

59. La disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, bajo la rúbrica «Gestión integrada o coordinada de servicios», establece que «cuando la diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10 % respecto al coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se incrementará en 0,04. De la aplicación de esta regla no se podrá derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales». Y el artículo 124 fija los criterios para la distribución del importe total de la participación de los municipios en los tributos del Estado (Fondo complementario de financiación).

60. Juicio distinto merecen al Tribunal Constitucional las funciones que a la Administración General del Estado reservaba el mismo artículo 26.2 LBRL. Pues considera, de una parte, que la función atribuida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para conocer de la propuesta que formule la diputación acerca de la forma de prestación del servicio no encuentra amparo en la competencia ex artículo 149.1.18.^a CE, y, en consecuencia, declara inconstitucional el inciso «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas»; y, de otra, estima, igualmente, que «respecto de los concretos servicios sometidos al plan de aprobación ministerial, el Estado carece también de las competencias sectoriales que pudieran dar cobertura a la tarea ejecutiva que ha querido atribuirse en el párrafo segundo del art. 26.2 LBRL», por lo que también se declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera».

En resumen, la habilitación a las diputaciones para que procedan a prestar por sí mismas o para establecer determinadas formas de prestación de los servicios de titularidad y de competencia municipal, encuentra el límite de la propia autonomía municipal y, en consecuencia, su ejercicio queda condicionado a la conformidad o voluntariedad de los propios municipios.

f) Y asimismo, el límite derivado de la competencia de coordinación de las comunidades autónomas.

Resta añadir que, si las competencias municipales marcan un límite efectivo a las competencias que pueden asignarse a las diputaciones, también el ejercicio de estas queda sujeto a la competencia de coordinación que corresponde a las comunidades autónomas.

A diferencia de la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas, el carácter impositivo de la coordinación «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales» [STC 27/1987, f.j. 2; asimismo STC 214/1989, f.j. 20. f)], que encuentra el obstáculo constitucional infranqueable de la garantía institucional de la autonomía local. Y es que, como han reiterado las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, y 109/1998, de 21 de mayo, dado que «la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas» (f.j. 5), la misma coordinación no puede, bajo ningún concepto, «traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía» (f. j. 6).

Por otra parte, la competencia autonómica coordinadora de los planes provinciales de cooperación económica a las obras y servicios municipales, presenta desigual alcance dado el «carácter asimétrico de las bases estatales». Y es que, tal como reconociera la STC 109/1998, de 21 de mayo, es posible que, dentro de ciertos límites, «junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas, coexistan situaciones particulares», para lo cual, no obstante, deberá mediar «una expresa habilitación constitucional» (STC 214/1989, f.j. 26) o «un específico anclaje estatutario», tal como sucede, por ejemplo, con el apartado sexto de la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña (STC 109/1998, f.j. 5).

Se explica así, pues, que la excepción, avalada por el inciso del artículo 36.2.a) LBRL, «sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos», permita a las correspondientes comunidades autónomas en materia de coordinación unas posibilidades de actuación menos restringidas que las que, en el marco del artículo 59 LBRL, se reconocen en general a las comunidades autónomas⁶¹.

En estrecha relación con lo que se acaba de señalar, la normativa básica estatal [artículos 36.1 a) y b), y 36.2 a) LRBR], que delimita las atribuciones de las diputaciones provinciales y contempla la actividad instrumental para su ejercicio, permite que si los estatutos de autonomía lo prevén –tal como sucede con el de Cataluña de manera particular–, las comunidades autónomas puedan, si bien con algunos límites, imponer a las provincias la instrumentación exclusiva a través del Plan Único de las inversiones que, con cargo a sus presupuestos, efectúen para la cooperación a las obras y servicios municipales, así como que a través de los mismos se canalicen los demás recursos

61. El artículo 59 LBRL dispone lo siguiente:

1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 [que establece que «procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas»] y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior [que, en lo que ahora importa, prevé que «en todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados»].

Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes [de coordinación] a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.

financieros que dichas corporaciones destinen, en concepto de cooperación económica, a la realización, la ampliación o la mejora de obras y servicios de competencia municipal⁶².

Ahora bien, esto no significa que la sustitución de la figura de los planes provinciales por un plan único de obras y servicios para todo el ámbito territorial de la comunidad autónoma no esté sujeta a los límites derivados de la autonomía provincial. La misma jurisprudencia constitucional (STC 109/1998, de 21 de mayo, ff.jj. 11 y 13) ha señalado a este respecto que hay que «distinguir con nitidez entre lo que son, de un lado, las competencias propias de las diputaciones provinciales –citadas en el art. 36.1 LRBRL–, y lo que, de otra parte, no puede estrictamente calificarse sino como actividades instrumentales previstas por el legislador básico para el desempeño de algunas de dichas competencias, a las que se dedica el segundo apartado del citado art. 36 LRBRL»⁶³. Y de ahí que el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña deba operar propiamente en este segundo plano, afectando exclusivamente a la actividad instrumental con que cuentan las diputaciones, cual es la planificación *ex* artículo 36.2 a) LRBRL, determinante de que dichas corporaciones locales no puedan elaborar y aprobar los mencionados planes provinciales al margen del referido Plan Único. Pues lo que no resulta constitucionalmente factible es que ese instrumento que es el Plan Único yugule o cierre toda posibilidad de que las diputaciones puedan desempeñar su competencia de cooperación

62. Así lo previó el artículo 2.3 de la Ley de Cataluña 23/1987, y así resulta del hecho de que el Decreto de la Generalidad de 17 de abril de 1979 –dictado antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía– hubiera dispuesto (artículo 15) que «las diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona incluirán en sus presupuestos las cantidades que, como ayuda financiera a los municipios, se les exijan en virtud de las disposiciones que se dicten en este sentido y que, en cualquier caso, se canalizarán a través del Plan de Obras y Servicios de Cataluña. Los servicios de cooperación de las citadas diputaciones habrán de adaptarse a las exigencias legales de elaboración de un plan único para todo el territorio de Cataluña». Y es que, según se afirma en la STC 109/1998, de 21 de mayo, la remisión a las competencias prestatutarias, contenida en la cláusula «sin perjuicio» del artículo 36.2 a) LRBRL, «ha venido a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Único tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales» (f.j. 6). Queda admitida, por tanto, esta excepción o singularidad de origen prestatutario por la propia Ley básica.

63. Conviene señalar que esta distinción o diferenciación entre las competencias propias y las actividades instrumentales no ha dejado de ser criticada con fundamento por M. ZAFRA VÍCTOR, «La intermunicipalidad...», pp. 143 y ss. y 164 y ss., pues, a su juicio, «se entiende mal la disociación de la titularidad y el ejercicio de la competencia provincial», ya que «la elaboración de un plan no es más que una manera de ejercer la titularidad de las funciones de cooperación y asistencia»; en suma, esta concepción del Plan como mero instrumento para el ejercicio de la competencia provincial de cooperación y asistencia «desconoce que en realidad, la elaboración del plan sigue un procedimiento que favorece la convergencia entre las políticas provinciales y las municipales».

económica a favor de los municipios mediante cualesquiera otras fórmulas, al margen de las obligatorias aportaciones al Plan Único.

Así pues, dado que la competencia propia de cooperación económica a los municipios que ostentan las diputaciones no queda agotada con la aprobación de un plan anual de obras y servicios, tal como se infiere de lo establecido en el artículo 36.2 b) de la LRBRL, el Plan Único no puede absorber y eliminar la subsistencia de otras fórmulas y cauces de cooperación económica. O lo que es lo mismo, el Plan Único no puede tener un carácter exhaustivo, integrador de toda forma de cooperación económica en obras y servicios de los municipios⁶⁴.

Por todo ello, la competencia autonómica de coordinación no ampara el establecimiento de la obligación de encauzar a través del Plan Único, no solo el conjunto de las inversiones en obras y servicios municipales, sino toda suerte de manifestación de la cooperación económica con los municipios, pues en tal caso no subsistiría ninguna auténtica capacidad decisoria de las provincias que pudiera merecer tal nombre. Por consiguiente, la coordinación del ejercicio de la competencia provincial de cooperación económica que se instrumente a través de un plan único de obras y servicios, solo puede alcanzar a la cooperación destinada a financiar inversiones en obras y servicios municipales, y no la destinada a cualquier otra finalidad.

Por último, aun observándose el referido límite, debe garantizarse, además, la participación de las diputaciones en la elaboración del Plan Único e, igualmente, la observancia de una adecuada correlación entre las aportaciones a dicho Plan y los municipios del ámbito territorial de la provincia en los que las mismas repercuten (STC 109/1998, de 21 de mayo, f.j. 7).

64. No otra cosa sucederá cuando la obligada financiación del Plan Único con aportaciones provinciales, en lugar de ceñirse a las cantidades destinadas por las diputaciones a la financiación de inversiones, se extienda, con afán de exhaustividad, a la totalidad de los recursos económicos incardinados a las obras y servicios de competencia municipal, con independencia de cuál sea su finalidad específica. Y no otra cosa se apreció por el Tribunal Constitucional al analizar el artículo 2.3 de la Ley 23/1987 reguladora del Plan Único, por cuanto el mismo ampliaba el radio de acción de Plan Único mucho más allá de lo posible, ya que, según su tenor literal, a través del Plan Único habría de canalizarse, no ya la manifestación fundamental en que se proyecta la cooperación económica de las diputaciones con los municipios, cual es, sin duda, la financiación de inversiones en obras y servicios municipales, sino que dicho instrumento venía prácticamente a absorber tal función de cooperación económica en su integridad. De ahí que se apreciase lesión de la autonomía provincial.

Queda por recordar que la misma STC 109/1998, de 21 de mayo, manteniendo doctrina constante, admite que el artículo 142 CE, además del principio de suficiencia de las Haciendas locales, «implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la Norma suprema, también consagra la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiéndose por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas». En consecuencia, a las entidades locales se les asegura la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, y, por ello, la facultad de aprobar sus presupuestos es, ciertamente, «una potestad decisoria fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía» y cuya privación, por tanto, «ha de considerarse contraria a la Constitución, especialmente en su art. 142» (f. j. 8).

Además, esta autonomía en la vertiente del gasto, tal como precisa la STC 237/1992, de 15 de diciembre, f.j. 6, entraña, en línea de principio, la plena disponibilidad de sus ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias, si bien ello no significa que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos –en definitiva el presupuesto– se establezca constitucionalmente con carácter absoluto. Por tanto, la autonomía de gasto provincial puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad. Y, de este modo, con el fin de garantizar la coordinación de los planes a través de un plan único, pueden introducirse condicionamientos para que las aportaciones provinciales se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando se orienten a la indicada finalidad y sean criterios dotados de proporcionalidad. Unos módulos o criterios que pueden establecerse tomando como referencia decisiones presupuestarias producidas previamente, en el ejercicio de su potestad financiera, por las propias diputaciones provinciales.

Con todo, dada la garantía constitucional de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, al legislador –tanto estatal como autonómico– le está vedada la «unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias, sin dejar a las diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa, el concreto *quantum* de tales aportaciones al Plan Único» (STC 109/1998, f. j. 11).

IX

Llegados a este punto, a la luz de la vigente Constitución y de la jurisprudencia constitucional, no parece que sea mucho el margen de disponibilidad que tiene el legislador básico estatal en orden a un replanteamiento y reorganización del actual marco regulador de las diputaciones provinciales. La propia experiencia de la reforma de 2013, más allá de sus imperfecciones, lo evidencia con claridad. Y, de manera generalizada, así viene considerándolo la doctrina. Una doctrina, de todas formas, a la que cada vez se incorporan más partidarios de proceder a un cambio constitucional, aunque lo sea no tanto para reforzar de manera uniforme la posición institucional de la provincia-ente local como para, sencillamente, flexibilizar y, por tanto, eliminar su actual carácter necesario en la estructura y organización territorial del Estado.

En este sentido, por ejemplo, para E. CARBONELL PORRAS⁶⁵ hay que «asumir, de una vez por todas, que la variedad y heterogeneidad de la posición institucional de la provincia como entidad local, en el panorama organizativo actual de España, impide cualquier intento de potenciación que el Estado pretenda imponer con carácter general. Por eso, debería posibilitarse que cada comunidad autónoma organice los llamados Gobiernos locales intermedios como considere oportuno».

También muy recientemente se ha pronunciado P. ESCRIBANO COLLADO en la misma dirección⁶⁶, manteniendo que la limitada relevancia y escaso desarrollo de la provincia «requiere un final definitivo que actúe sobre el problema originario, es decir, sobre la regulación constitucional [...]»; de manera que se muestra partidario «de la opinión favorable a una reforma constitucional que modifique el carácter necesario de la provincia como entidad local y, en consecuencia, la exigencia de un régimen uniforme a nivel estatal, dando entrada en la organización supramunicipal a un principio de diversidad y pluralismo que debería determinarse por cada comunidad autónoma, de acuerdo con sus intereses, tradiciones y perspectivas de organización territorial».

65. *Op. cit.*, pp. 148-149.

66. *Vid.* «Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional», en AA. VV., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 1995 y ss.; en concreto, pp. 2003 y 2015.

Se trata, como digo, de una apreciación mayoritaria⁶⁷. Incluso, el propio Consejo de Estado la expresó sin reservas en su Informe sobre «Modificaciones de la Constitución Española»⁶⁸: «[para] resolver el problema que se acaba de mencionar (la conexión “provincia-división territorial” y “provincia-entidad local”), sería necesario, además de cambiar la redacción del precepto [se refiere al artículo 141 CE] en el sentido ya indicado, introducir una modificación más profunda que, manteniendo la universalidad de la provincia como forma de división territorial para el funcionamiento de la Administración General del Estado, no le atribuyese necesariamente la naturaleza de entidad local con personalidad y autonomía».

Sucede, sin embargo, que una reforma constitucional que viniera a suprimir la consideración de la provincia como entidad local garantizada constitucionalmente no está suficientemente madura, ni tampoco parece viable en estos momentos. Y todo ello con independencia de que una reforma tal –más allá de hacer de la provincia un ente «disponible» para, en su caso, su posible sustitución, según las particularidades de los diversos territorios autonómicos, por otras entidades de carácter supramunicipal de características estructurales y funcionales similares– necesariamente debería ser acompañada de una reconsideración de la propia configuración constitucional de la organización municipal. Y es que no puede pasar desapercibida la directa dependencia o relación entre la planta municipal y la institución provincial. El minifundismo y las carencias y deficiencias de los pequeños municipios justifican la razón de ser de la actual provincia/ente local, por lo que, en principio, la desaparición de esta, o bien daría paso a la creación de organizaciones que cumplieran funciones similares, o bien necesitaría de una profunda rectificación de la organización municipal⁶⁹. Todo lo cual aún hace más complejo y hasta arriesgado cualquier intento de reforma al máximo nivel.

Si descartamos la viabilidad por ahora de una reforma constitucional, el margen de maniobra de que dispone el legislador básico estatal para proceder a una reorganización de la provincia/ente local y de las diputaciones no es mucho. Con todo, se han formulado algunas posibles reformas que es preciso tener en cuenta.

67. El propio F. ESCRIBANO, *op. cit.*, p. 2015, recuerda la de un buen y significativo puñado de autores.

68. *Vid.* Informe E 1/2005, febrero de 2006, pp. 202 y ss.

69. En este mismo sentido, L. COSCULLUELA MONTANER, «Presentación», en AA. VV., *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas, 2012, p. 46; y, asimismo, en «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», *Anuario del Gobierno Local 2011*, pp. 45 y ss.

De manera destacada, Luciano PAREJO ALFONSO⁷⁰, frente al sentido y alcance de la reforma de 2013 –que ciertamente no le merece un juicio favorable, como en general no se lo ha merecido a la doctrina–, ha venido a sugerir la conveniencia de restringir las diputaciones/islas a la agrupación de municipios que alcancen un umbral máximo de población y, en su caso, de riqueza o potencia de generación de ingresos ordinarios, de manera que los municipios que rebasaran ese umbral quedarían al margen de la diputación, es decir, quedarían «liberados» del vínculo de la agrupación y fuera de su radio de acción. Y añade que junto a ello cabría, en su caso, convertir a las diputaciones en entidades locales de primer grado o, lo que es lo mismo, en entidades cuyos representantes lo fuesen por elección directa de los ciudadanos. Y, además, como complemento de estas dos medidas, la diputación debería ostentar, de un lado, la competencia de coordinación de los servicios municipales, y, de otro, en régimen de concurrencia imperfecta, el «mismo paquete competencial» que los municipios agrupados, de modo que, en caso de insuficiencia municipal para el ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios, entrara en juego la competencia provincial. Por tanto, a su juicio, la articulación interna de la relación entre diputación y municipio debería hacerse sobre la base de los principios de subsidiariedad, participación, cooperación y coordinación.

Ahora bien, aunque se trata de una propuesta a tener en cuenta, la realidad es que no deja de suscitar algunas dudas en cuanto a cuál podría ser su efectivo alcance y en qué podría mejorar la actual situación. Pues, de una parte, que las diputaciones pasasen a ser agrupaciones de «municipios pequeños», en función del umbral de población y capacidad económica, y con exclusión de los demás, conllevaría, ciertamente, la consecuencia fundamental de tener que reconformar la actual composición de los representantes-miembros de la diputación, pero, más allá de esa consecuencia, la realidad es que, en la actualidad, la acción provincial ya se orienta y dirige preferentemente a los pequeños municipios. Y, de otra, la propuesta de dar entrada a la elección directa de los miembros de la diputación no deja de plantear alguna dificultad en tanto que la provincia siga configurada constitucionalmente como una «agrupación de municipios» –sean estos todos los de la demarcación provincial o, como propone PAREJO, solo unos cuantos–, ya que, aun cuando la vigente Constitución no cierra definitivamente tal opción, no deja de ser coherente con la

70. En su trabajo «Reflexiones en torno al gobierno y administración locales y su racionalización para garantizar su sostenibilidad», en AA. VV., *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 1899 y ss.; en especial, pp. 1907-1910.

concepción de la diputación como agrupación de municipios que su composición sea fruto de una representación de segundo grado, formando parte de la misma quienes previamente ostentan la condición de representantes municipales; y todo ello sin perjuicio de que, en otro caso, la elección directa por la población «provincial» –por toda ella o, en su caso, solo por la que reside en los pequeños municipios–, cuando menos obligaría a reconsiderar la posible existencia de unos «intereses» específicos, singulares y distintos, de la provincia, rompiendo así la unidad del interés local estructurado en el doble escalón municipal y provincial. Por último, la actuación provincial presidida por los principios de subsidiariedad, participación, cooperación y coordinación respecto de los municipios que agrupa, tampoco parece que pudiera cambiar en mucho la situación actual. Y es que son, sencillamente, principios que ya rigen la acción provincial, tal como hemos visto.

Por otra parte, cualquier intento de dotar a las diputaciones de nuevas competencias materiales, tampoco parece que pueda tener mucho recorrido a la vista de su configuración constitucional y de las funciones que, con arreglo a la misma, han de cumplir.

Por todo ello, la acción legislativa tal vez pudiera ser más útil si tratara de fijar pautas y criterios de actuación más estrictos o precisos que pudieran atemperar los riesgos que conlleva el ejercicio de las competencias que las diputaciones tienen atribuidas y que, como se ha visto, difícilmente pueden ser otras o ir más allá sin desnaturalizarse. Criterios más estrictos o precisos en el sentido de acotar más si cabe la «discrecionalidad» en el reparto o destino de los fondos que gestionan a favor de los municipios, garantizando a tal efecto más y mejor la posición de estos en la toma de esas decisiones provinciales (y, en su caso, autonómicas, a través del mecanismo de la coordinación).

En este sentido, el Plan provincial, ciertamente, es un medio de constreñir la discrecionalidad a la hora de seleccionar las intervenciones que las diputaciones desarrollarán en la cooperación/asistencia técnica y sobre todo económica a los municipios. Aunque, con arreglo a la regulación vigente, en la elaboración del Plan «deben participar los municipios de la provincia», y el mismo ha de «contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos –criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos⁷¹ y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios

71. La precisión de que los criterios han de ser objetivos y equitativos fue introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

de los municipios»⁷²—, el margen para decidir esa distribución es importante. Y ahí radica, en gran medida, el poder y, por tanto, la influencia que, a través de su ejercicio, desarrollan quienes deciden. Por ello, con carácter general, debería garantizarse de manera más estricta esa participación/concertación de los municipios en la conformación de los planes de cooperación y, a la vez, garantizarse también que cualesquiera solicitudes y prioridades municipales para ser incluidas en los mismos sean obligatoriamente consideradas en sede provincial y motivadamente rechazadas en caso de inadmisión⁷³.

E, incluso, a partir de esa posición municipal más fuerte en la gestión provincial, cabría también favorecer, como alternativa a la creación de nuevos entes comarcales por las comunidades autónomas, la comarcalización de servicios desde la posición institucional de la provincia y, por tanto, a través de las diputaciones.

En todo caso, como se ve, no son muchas las mejoras a las que con una nueva reforma legal se podría aspirar. De manera que tal vez sea lo mejor dejar la regulación actual como está. El vigente marco regulador de las diputaciones provinciales no es la causa, desde luego, de su posible cuestionamiento. Más lo pueden ser algunas actuaciones de las propias diputaciones. Justificada la necesidad de la provincia/ente local para la vertebración del municipalismo actual, a su legitimación de origen debe acompañar el riguroso ejercicio de las competencias y funciones que a las diputaciones les han sido asignadas. Y es que en otro caso difícilmente lograrán erradicar la «duda existencial» que permanentemente las acompaña.

72. La precisión de que han de contener el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales ha sido prevista por la Ley 27/2013.

73. Como ha dicho M. ZAFRA VÍCTOR, «La intermunicipalidad...», *op. cit.*, pp. 163-164, la garantía de la autonomía municipal «consiste en garantizar las prioridades políticas; en esencia, la política consiste en la elección de bienes igualmente valiosos, sacrificando unos para alcanzar otros», de manera que «si los municipios ven condicionada esta elección por la convocatoria de ayudas técnicas o económicas promovidas desde otro nivel de Gobierno, su autonomía sufre una inevitable disminución». Y de ahí que la «concertación» entre la provincia y los municipios marque una diferencia sustancial con esas otras alternativas. El propio proceso que debe observarse en la elaboración de los planes lo evidencia, tal como ha previsto el artículo 11 de la Ley de Andalucía de Autonomía Local de 2010: la diputación recaba de los ayuntamientos información detallada sobre sus necesidades e intereses; tras ello establece criterios para que los municipios fijen sus prioridades; seguidamente la diputación elabora un proyecto de plan articulando las prioridades de los municipios de acuerdo con los principios de solidaridad y equilibrio territorial; el proyecto se somete a continuación a consulta y valoración de los municipios a fin de llegar a un acuerdo; incluso, tras ello puede abrirse un trámite extraordinario de consulta para los municipios perjudicados; y la aprobación definitiva corresponde a la diputación; y, además, el rechazo de una prioridad municipal requiere motivación.

Ordenación del territorio, planta municipal y prestación de servicios



Despoblación rural, comarcas y áreas metropolitanas en España

Guillermo Morales Matos

*Catedrático de Análisis Geográfico Regional,
con experiencia profesional y política en los ámbitos
del urbanismo y la ordenación del territorio*

Benjamín Méndez García

*Doctor en Geografía, con experiencia profesional en los
campos de la ordenación del territorio y el desarrollo local*

SUMARIO. 1. Resumen. 2. Despoblación y mapa municipal. 3. La comarca, un ente intermedio problemático. 4. Las áreas metropolitanas: la otra cara de la evolución demográfica. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

1. Resumen

En España coexisten dos realidades contrapuestas desde los puntos de vista demográfico, socioeconómico y funcional: las áreas en despoblamiento y las áreas metropolitanas en expansión. Tal coyuntura se asienta sobre una planta municipal, heredada del siglo XIX como poco, que poco tiene que ver con tales realidades. Así pues, parece necesario abordar un replanteamiento de los ámbitos de responsabilidad de las Administraciones locales, redefiniendo la planta municipal para adecuarla a la España del siglo XXI. Se concluye el presente artículo con una serie de propuestas para la reflexión al respecto.

2. Despoblación y mapa municipal

El poblamiento rural responde, en esencia, a una determinada forma de aprovechamiento agrario del medio (agrícola, ganadero y forestal), que dio lugar

históricamente a una trama de pueblos organizados en municipios y a paisajes característicos en la escala comarcal. Pues bien, roto en favor de las ciudades el equilibrio con el campo, en España sobre todo desde los sesenta del pasado siglo, el despoblamiento pone en entredicho la planta municipal, dificulta la gestión y la prestación de servicios a la población rural y pone en riesgo la preservación del valioso patrimonio (de pueblos y paisajes), al tiempo que desmoviliza los potenciales de vastas porciones del territorio.

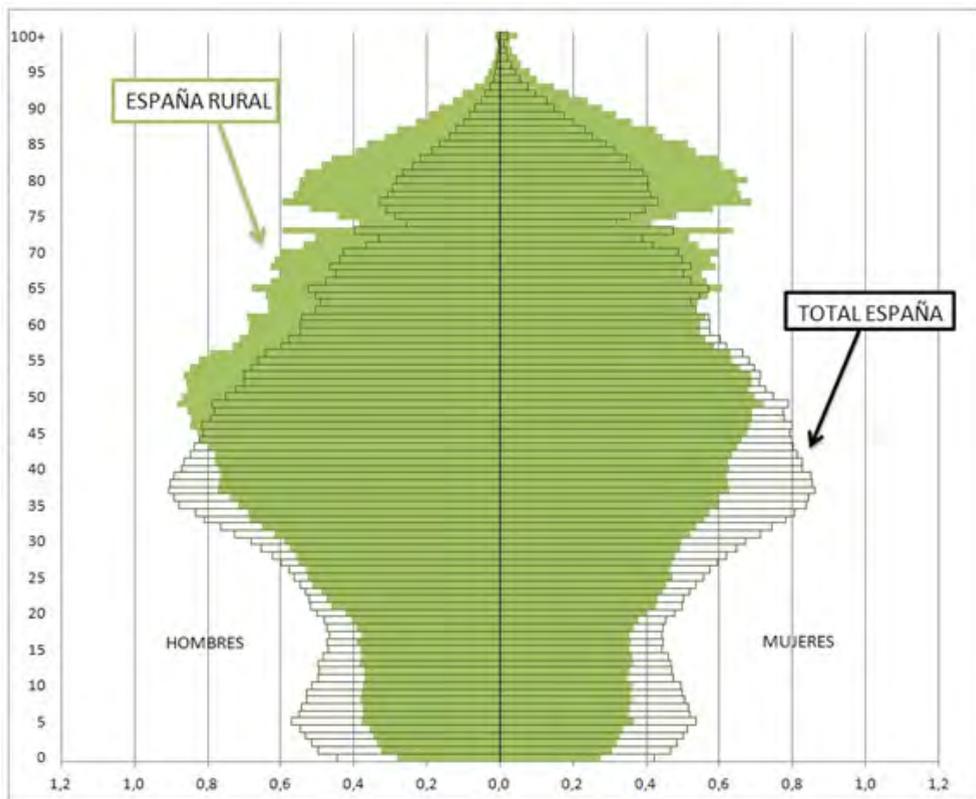
El resultado es que una parte sustantiva de la España peninsular está afectada por un grave problema de desactivación, reciente o ya secular (pues el mayor peso de la periferia se consolidó en el XIX). Coincide básicamente con la parte más continental de su espacio generalmente montañoso, aunque no siempre, en el que el silencio y el vacío parece que se han apoderado de todo. Además de sus abruptas pendientes y de su escasez de suelos, aptos poco más que para la agricultura de autoabastecimiento y la ganadería extensiva, los rasgos que definen en buena medida las comarcas en trance de despoblación y de antigua ocupación cristiana son: pendientes pronunciadas con escasos rellanos (en muchos casos con altitud por encima de los 900 metros), abundantes lluvias, viento, frío y, sobre todo, sensación de aislamiento, acentuada a partir del inicio del éxodo rural masivo, en la década de 1960. Veinte años después (los ochenta), ya se hablaba del vaciamiento demográfico, y así hasta nuestros días, cuando se reflejan nítidamente las cicatrices y arrugas seniles en un medio geográfico ya roto, descoyuntado. El esfuerzo del campesino para adaptar la orografía a las necesidades del cultivo, pastizal y habitación de sus asentamientos apenas es valorado allende sus entornos. Desde el punto de vista mediático, este fenómeno de vaciamiento demográfico en el ámbito de la España rural más profunda, apenas es percibido por la mayoría de los 46,5 millones de españoles que habitan en algo menos del 10 % del espacio urbanizado peninsular e insular. Solo algunos documentales específicos, o programas televisivos tales como «Caravana de Mujeres» o «Caravanas de Solteros», han puesto el foco en este problema ajeno a las áreas metropolitanas; también lo enfocan el creciente interés, entre la nostalgia y la huida de las aglomeraciones, por los pueblos abandonados o deshabitados y por los ámbitos con alto grado de naturalidad, protegidos o no.

Desde el punto de vista de la distribución real de la población, en las últimas cinco décadas (tras la promulgación del Plan de Estabilización de 1959), se produjeron dos notables fenómenos, que constituyen la base de la actual conformación demográfica: el éxodo rural, inicialmente inducido por el poder estatal, y el basculamiento centro-periferia de la población urbana, totalizando

esta hoy cuatro quintas partes de la población española; es decir, el traslado hacia las zonas costeras, sean las áreas metropolitanas perimetrales (todas menos Madrid, Zaragoza y Valladolid) o las turísticas (inducidas en buena medida por la Ley de zonas y centros de interés turístico de 1963, auspiciada por Fraga Iribarne). En pocos años, se pasó de una separación nítida entre lo urbano y rural a un espacio desorganizado, fragmentado, difuso, en el que la onda expansiva urbana de las áreas metropolitanas se ha ido extendiendo físicamente, al tiempo que iban quedando marginadas sus terceras y cuartas coronas aureolares.

FIGURA 1. EL ENVEJECIMIENTO DE LA ESPAÑA RURAL.

La estructura de la población de la España rural evidencia el envejecimiento acusado que augura un porvenir negro desde el punto de vista demográfico a la mayor parte del territorio.



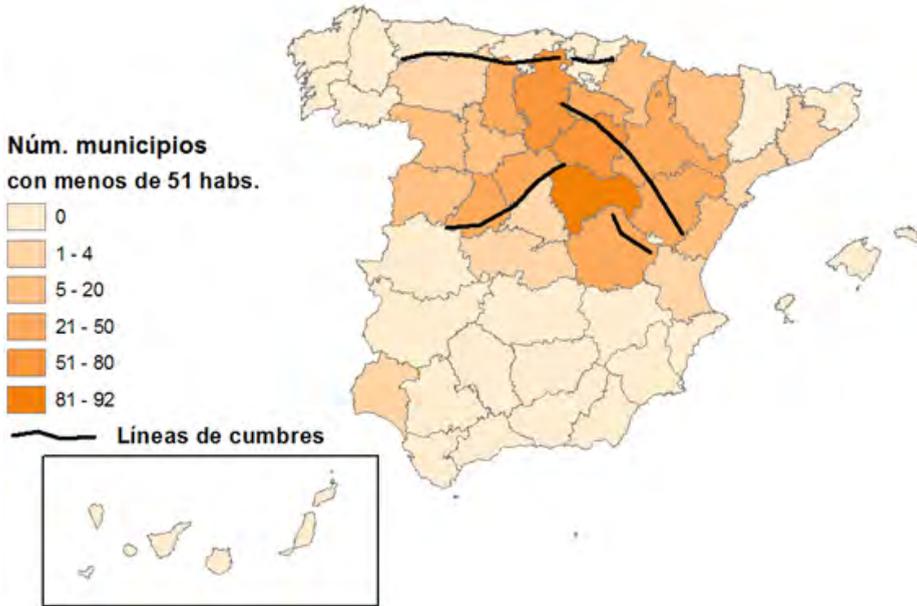
Fuente. INE, Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2014. Datos por municipios.

El éxodo rural supuso la salida masiva de los activos agro-silvo-pastoriles hacia empleos industriales y de servicios, localizados en el extranjero (los españoles tuvieron un extraordinario papel en el «milagro alemán» de

los sesenta y setenta y en el de otros países de la Europa occidental), en las ciudades en crecimiento, o incluso hacia nuevos focos de atracción internos (los Polos de Desarrollo). Por contra, las amplias zonas que iban quedando despobladas, se desarticulaban social y económicamente, sin que recibiesen apenas atención; solo se abordaron tímidas políticas comarcales «de acción especial», contemplando la unificación de servicios municipales y legislando para mantener población y actividad en las zonas ya deprimidas en los ochenta del siglo pasado, casi todas ellas en áreas de montaña. Ni siquiera el ingreso de España en la Unión Europea pudo contener un proceso de vaciamiento poblacional y envejecimiento demográfico que no ha tocado fondo, y peor aún, un fenómeno para el que solo se han encontrado fórmulas de gestión que, por lo general, a duras penas logran ralentizarlo.

Grosso modo, el mapa de las áreas más dañadas por la despoblación está, básicamente, en los rebordes montañosos de la Cuenca del Duero, las laderas meridionales del Sistema Central y en el Sistema Ibérico. La llamada población rural se asienta sobre grandes espacios naturales, agropecuarios, mixtos, o incluso en pequeñas ciudades, que van desde las villas cantábricas de unos dos mil habitantes, hasta las agrocidades castellanas, leonesas, manchegas o andaluzas, con menos de diez mil habitantes en hábitat concentrado. En efecto, según datos del INE, entre 1999 y 2016 el número de municipios con menos de 101 habitantes ha pasado de 905 a 1286, cifra esta que supone el 16 % de los más de ocho mil existentes; además, su número se ha incrementado precisamente en la vertiente norte del Sistema Central, hacia el Duero, y en ambas vertientes del Ibérico, tanto hacia el Ebro como hacia el Tajo. Y no solo es el resultado del pequeño tamaño de los municipios, heredero de la repoblación medieval, sino que también se percibe en la escala comarcal.

FIGURA 2. LA CONCENTRACIÓN ESPACIAL DE LOS MUNICIPIOS MENOS POBLADOS. La mayor presencia numérica de municipios con menos de 51 habitantes se relaciona, en general, con los rebordes montañosos de la cuenca del Duero, el Sistema Central y el Sistema Ibérico.



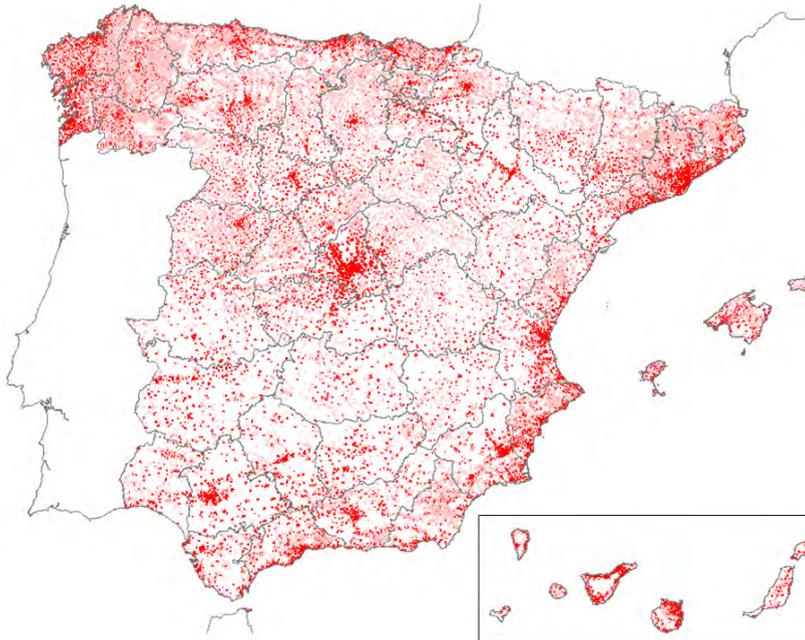
Fuente.— Elaboración propia sobre datos del INE, Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal, 2016.

Así, comarcas tradicionales enteras, como Montes Universales (Teruel, Cuenca, Guadalajara), La Cabrera (León-Zamora), Montaña Palentina, Babia, Tierras de Aliste, Tierras Altas de Soria, Sierra de la Demanda, Sierra de Albarracín, Maestrazgo, Monegros, La Bureba, Las Villuercas, Cameros, La Siberia, Molina de Aragón, La Alcarria, etc., ponen nombre a este drama estructural para el que se considera que no habrá una solución próxima en el tiempo, aunque no imposible. Ahora bien, difícilmente con el actual mapa administrativo municipal español. Son aquellas que tienen un envejecimiento demográfico muy marcado, con un 8 % de menores de 20 años, y más de un 40 % de más de 65; crecieron en su momento a base de mano de obra que nunca fue sustituida por mano de obra, y no solo por la mecanización o las mejoras productivas que expulsan población; el fenómeno tiene también que ver con la accesibilidad en esas comarcas, donde los núcleos urbanos que actúan como cabeceras para la prestación de los servicios comarcales más elementales exigen desplazamientos por encima de los cincuenta kilómetros. Hay una sensación de abandono, afianzada por la desinversión pública y privada, derivada de la sangría

de al menos la mitad de la población entre 1960 y 1980, traducida en el retroceso de sus densidades de unos 16 a 4 habs./km² en el mismo período.

Se trata, pues, de un amplio espacio (en torno a los cien mil kilómetros cuadrados, la quinta parte de España) frágil, sometido a tensiones diversas como la desmovilización productiva (despoblamiento), que conduce a una «recuperación» espontánea, adaptada a las condiciones físicas, de vegetación natural o naturalizada; como los cambios de uso (resultado de la difusión urbana, la periurbanización, la fragmentación consecuente a infraestructuras, la demanda de espacios de turismo y ocio); o por expectativas de cambio (generadas por la evolución económica, o por las políticas –o la falta de ellas–, y el marco legal). Tensiones, en definitiva, ligadas a la expansión del modo de vida urbano, cuyos efectos son distintos según la posición relativa del rural en despoblamiento con respecto a las áreas más dinámicas, a menudo conceptuadas como áreas metropolitanas.

FIGURA 3. DENSIDADES CRÍTICAS, OROGRAFÍA Y POBLAMIENTO HEREDADO. Las densidades de población por km² (rojo oscuro, más de 100 habs./km²; rosa, entre 0 y 100; blanco, sin población) permiten identificar no solo las áreas despobladas como consecuencia de la orografía desfavorable (zonas de montaña y áridas), sino también aquellas donde el hábitat es más concentrado, como en la submeseta sur y el valle del Ebro (consecuencia de las condiciones naturales y de la historia).



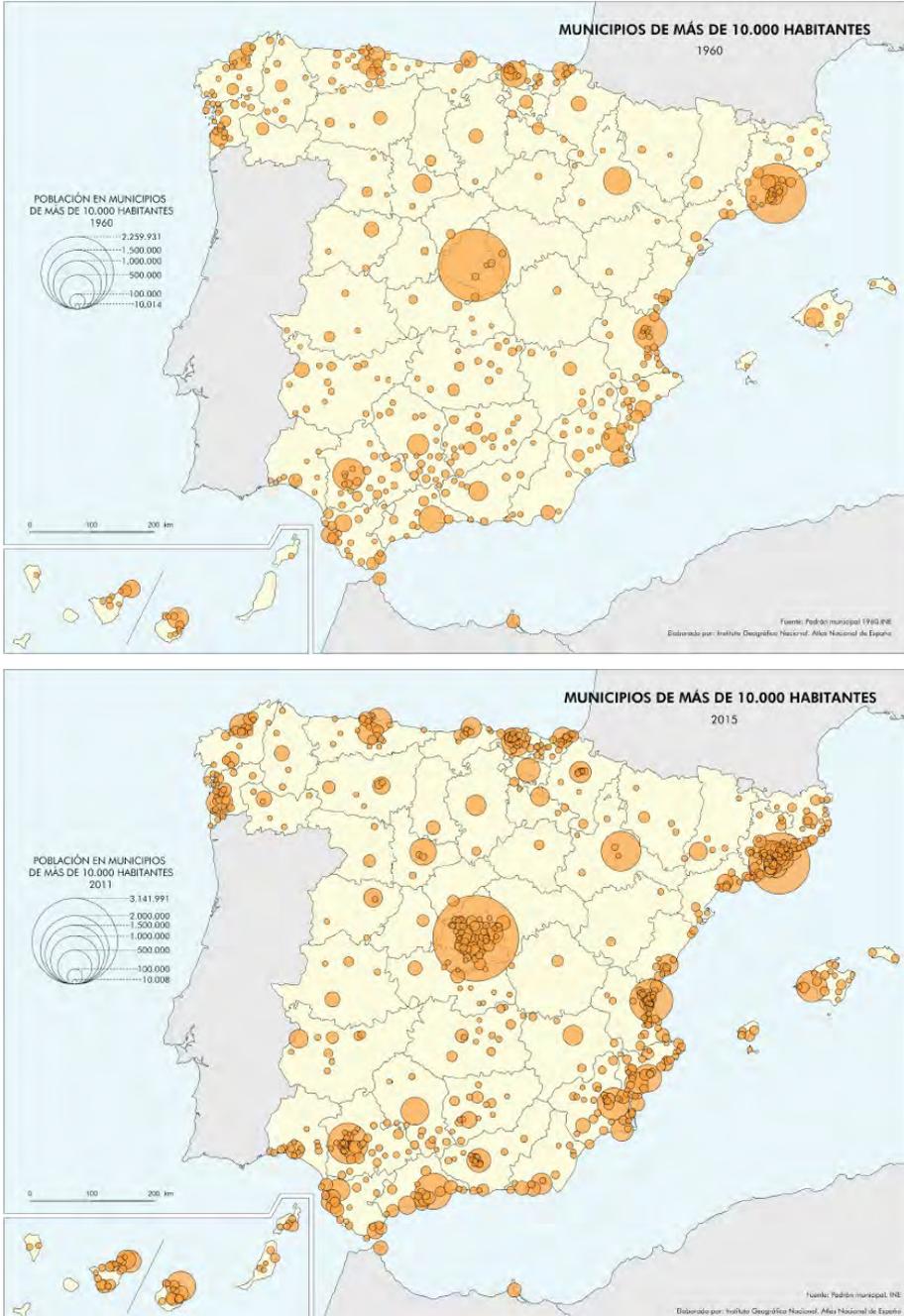
Fuente. Elaboración propia sobre datos del INE, Censo de 2011, rejilla de 1 km².

La densa ocupación histórica de la Cuenca del Duero y el Sistema Ibérico propició la proliferación de pueblos con sus términos agrícolas, ganaderos y forestales. Siempre tuvieron una supervivencia difícil, pues de lo contrario habrían crecido más de lo que lo hicieron; hasta que colapsaron con la mal llamada modernización tecnocrática. Si en 2001 la mitad de las cincuenta provincias españolas habían reducido su población rural, ello resulta especialmente grave en el arco interior conocido por la Serranía Celtibérica, en palabras del historiador Francisco Burillo. Se estiman en unos tres mil los pueblos afectados de forma severa, pero son unos siete mil trescientos municipios los que han tenido merma demográfica notoria.

En un reciente artículo del geógrafo Julio Muñoz sobre la comarca soriana de Las Tierras Altas (Yanguas y San Pedro Manrique), el autor establece una clara diferencia entre cinco tipos de pueblos: los que apenas han variado de morfología y número de habitantes, los desocupados, los abandonados, los pueblos en ruinas, y los rehabilitados. Los dos primeros son núcleos de treinta a ochenta casas, unas más ocupadas que otras, con visitantes estivales originarios del mismo pueblo o de la comarca, bien conservados los edificios e infraestructuras varias. Los pueblos abandonados (los más significativos en el reciente imaginario popular) tienen mucha menos población que los anteriores, casi residual, pero el deterioro de gran parte del caserío y del viario se hace muy evidente, con maleza en muchos de los solares o tejados desvenecijados. La iglesia aparece en pie en casi todos ellos, pero sin culto ni cura que la cuide. Los pueblos en ruinas son aquellos en los que no hay población alguna, aunque pueden tener algún uso pecuario episódico, ya que las escasas y no siempre pobres tierras de labor han quedado abandonadas, desmoronándose también los muros y las precarias cuadras. Por último, la excepción al avance del deterioro la marcan los pueblos rehabilitados parcial (unos pocos) o totalmente (uno solo, Valdelavilla, utilizado como un todo para diversos usos, tales como hotel rural o centro de cursos de inglés por inmersión, hasta que duró la apuesta del empresario Vaughan en su «Pueblo Inglés»). Fuera de las Tierras Altas, la tipología se repite en lo esencial y también los procesos que llevaron del vaciamiento de excedentes de mano de obra agraria a la ruina definitiva, cuando se rebasó el mínimo pulso vital (ante el señuelo del ambiente urbano y el desapego, favorecido por ejemplo por las concentraciones escolares), o a la recuperación con cambio de uso (segunda residencia estacional –Madriguera, Calatañazor–, barriadas de adosados cuando la distancia permite trabajar en las áreas metropolitanas, etc.); el vaciamiento permitió, además, la actividad agraria extensiva o, excepcionalmente, industrializada, que acaba por desfigurar los valores patrimoniales de los paisajes.

FIGURA 4. LA PÉRDIDA DE POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS.

Leído en negativo, el crecimiento de la población de los municipios de más de diez mil habitantes entre 1960 y 2015 denota la pérdida de pulso vital de los municipios rurales.



Fuente. Atlas Nacional de España del Instituto Geográfico Nacional.

Hasta aquí apenas se hizo referencia a la planta municipal de la España rural. Si atendemos a criterios estadísticos, el número de municipios españoles no deja de crecer desde 1982 (8022), hasta los 8117 de la actualidad¹. Y decimos que han crecido en demasía, pues han sido muchos más los municipios que han ido perdiendo vitalidad económica y poblacional, pero sobre todo no se han podido acoger a los beneficios de la mejor gestión de los recursos coordinada y ejecutada por la Administración intermedia. El incremento en el número de municipios va, además, a contracorriente de lo que ha exigido la UE, y que han cumplido otros países como Suecia, Dinamarca, Bélgica, Islandia o Grecia, con reducciones drásticas en el número de municipalidades; la región transfronteriza escandinava de Laponia, muy utilizada por sus similitudes en términos de densidades de población con el interior peninsular ibérico, bajó de 500 a 118 municipios.

Si procediéramos como Grecia, a eliminar los municipios con menos de 10 000 habitantes, la planta quedaría reducida a 488 municipios, y si la supresión afectara a los que cuentan con menos de 5000 habitantes, como se baraja en otros países de nuestro entorno, la resultante sería 1052 municipios de nuevo cuño, que reduciría drásticamente el minifundio municipal. Ahora bien, este tipo de traslaciones no deja de ser un dislate si no se barajan argumentos sólidos en favor de una eventual redefinición de los límites concejiles. No demos munición a muchos de los ediles que, sin razones distintas a las electoralistas, se oponen a las fusiones.

3. La comarca, un ente intermedio problemático

Salvo en los primeros pasos de gestión autonómica, cuando hubo cierta eferescencia en la creación de mapas comarcales a partir de la amplia tradición española de esas realidades territoriales, el concepto de comarca, en su sentido más operativo, pareció quedar proscrito desde las tres instancias administrativas, pero sobre todo desde la provincia, supuestamente la más perjudicada por la emergencia de ese nivel territorial supramunicipal. Se fortalecieron

1. Algunos de los últimos municipios aparecidos por segregación (según el Registro del Ministerio de Hacienda) son: Vegaviana, Alagón del Río y Pueblonuevo de Miramontes (Cáceres); Guadiana del Caudillo (Badajoz); La Canonja (Tarragona); Villanueva de la Concepción (Tarragona); El Pinar de El Hierro, Montecorto y Serrato (de Ronda, Málaga); Dehesas Viejas y Domingo Pérez de Granada (de Iznalloz, Granada). Por el otro lado, por agregación, hay dos casos en Galicia, que sepamos: Cercedo-Cotobade (Pontevedra) y Oza dos Ríos-Cesuras (Coruña).

mancomunidades de todo tipo, consorcios, asociaciones o agrupaciones para el desarrollo, comunidades de municipios, etc., e incluso parroquias y juntas vecinales en la escala inframunicipal, pero las comarcas quedaron, en el mejor de los casos, en ejercicios casi exclusivamente académicos de los geógrafos mutados en responsables de la ordenación del territorio regional. Se avanzó mucho en las propuestas de comarcalización de Cataluña, Aragón, Andalucía, Asturias y Galicia, pero ninguna tuvo un recorrido legislativo decidido. Nos consta que todas las otras comunidades autónomas tienen propuestas de comarcalización en los cajones de los despachos, o ya en los archivos, pero no se atreven a dar protagonismo a la comarca como cuarta Administración, dependiente de las más que consolidadas cincuenta provincias españolas.

Frente a las demás fórmulas adoptadas para la gestión de fondos (europeos, por ejemplo) o servicios, como pueden ser los consorcios o las mancomunidades, las comarcas tienen el inconveniente de una menor flexibilidad en los límites territoriales y en las funciones, por tratarse de potenciales entes político-administrativos que chocan con la resistencia al cambio de las instancias municipal y provincial. Sin embargo, dando por sentada la necesidad de una reducción drástica del número de municipios, así como la conveniencia de una racionalización en la inversión y el gasto en infraestructuras, equipamientos, sistemas generales, servicios básicos, flujos, compensaciones territoriales dentro de áreas homogéneas, etc., las comarcas podrían ser el germen de la nueva planta municipal. Su conformación requeriría establecer los límites comarcales por conjuntos de dos o más municipios contiguos sobre la base de criterios como la historia (no debe olvidarse que parte de los municipios provienen de la segregación en el siglo XIX de otros mayores), la dinámica poblacional, los rasgos económicos y paisajísticos, etc., pero tomando también en consideración las complementariedades en esa escala comarcal (núcleos urbanos y centros de servicios, polígonos industriales y parques empresariales, áreas de uso agrario intensivo y extensivo, espacios naturales de interés, etc.); en definitiva, sobre la base del viejo concepto de villa y alfoz, aunque para evitar agravios pudiera establecerse la capitalidad compartida entre las sedes municipales preexistentes, siempre y cuando se evitase la duplicidad de servicios.

FIGURA 5. LA PLANTA COMARCAL PREVISTA EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.



Por otra parte, en las últimas décadas, la incapacidad de los pequeños municipios y las disfuncionalidades propias del ámbito rural han tenido que ser cubiertas, incluso totalmente, por unas diputaciones, cabildos, consejos insulares, e incluso comunidades autónomas en el caso de las uniprovinciales (Asturias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid y Murcia); y ello se ha resuelto, al menos en parte, recurriendo a entes intermedios (mencionados arriba, en especial las mancomunidades) de «geometría variable» (en el sentido de los límites adoptados para determinados servicios) para hacer frente a las dificultades inherentes a espacios geográficos desarticulados por la despoblación y con una diversidad de tejidos intraprovinciales, intra-comunitarios o intrainsulares, que cada vez resulta más difícil cohesionar. De la necesidad se ha hecho virtud, aunque dada la complejidad de esos

espacios rurales, no siempre está todo resuelto, ni garantizado que así sea en años venideros.

Por ello, la asistencia en materia urbanística, jurídica, tributaria y presupuestaria, los planes de obras y cooperación en materia de mejora de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos, la modernización cibernética, etc., deben seguir constituyendo los pilares de la atención de la Administración intermedia. Ahora bien, se requiere acierto en la organización en comarcas, más coordinación en todo tipo de políticas y evitación de duplicidades en los equipamientos comarcales e incluso provinciales (aunque conjugando austeridad y accesibilidad, para afrontar la tendencia a la concentración de la población en los centros de servicios). Asimismo, siendo las identidades locales un componente consustancial de las sociedades humanas, el patrimonio de todo tipo (casi siempre de alcance al menos comarcal) ha de ser puesto en valor bajo criterios de desarrollo local, endógeno y sostenible, puesto que la despoblación no puede pararse solo con infraestructuras y servicios estandarizados accesibles para la población rural, sino que requiere unas relaciones con el medio que faciliten el desenvolvimiento social y económico de un mínimo de residentes permanentes.

FIGURA 6. LA PROPUESTA DE COMARCALIZACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.



Fuente. Propuesta de comarcalización de la Consejería de Política Territorial y Energía de la Junta de Andalucía.

4. Las áreas metropolitanas: la otra cara de la evolución demográfica

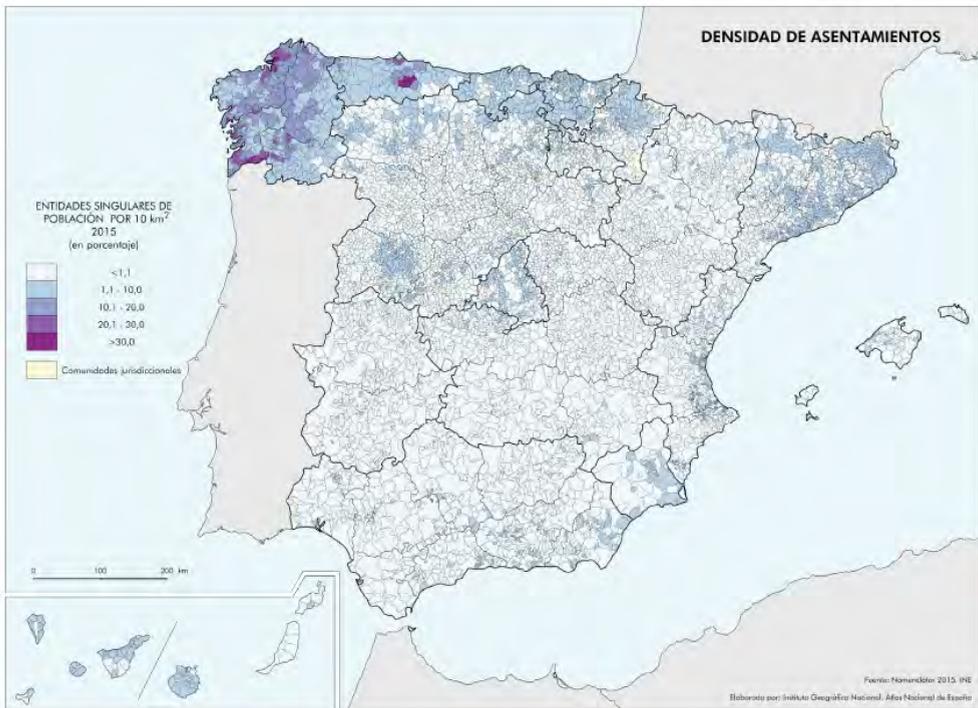
La primacía de las ciudades, fortalecida desde la Revolución Industrial, acusó en las últimas décadas en España los efectos de procesos como la exurbanización (expulsión de los usos más contaminantes y más consumidores de suelo, entre otros factores) y la difusión urbana favorecida por el uso masivo del transporte privado, el deseo de ocupar viviendas unifamiliares (siguiendo el modelo anglosajón, frente al de la ciudad compacta mediterránea) o las políticas de producción de suelo urbano también con fines especulativos. Así, de un espacio urbano, concreto, físicamente identificable en plano y realidad morfológica, opuesto a un campo libre de edificaciones, y que urbanísticamente tenía su traslación en las «Delimitaciones de Suelo Urbano», se ha pasado a un espacio complejo, polifuncional y polimórfico, nada isotópico, que ha difuminado el binomio campo-ciudad. Como consecuencia, se han visto también desbordadas las organizaciones administrativas tradicionales (municipios y provincias), las comunidades autónomas (Madrid hacia las dos Castillas, sintiéndose la ola expansiva urbana en Toledo, Guadalajara o Segovia) e, incluso, los territorios estatales (Vigo y norte de Portugal, San Sebastián y el suroeste francés). Igualmente resultaron desbordadas las más tempranas áreas metropolitanas que pretendían resolver la realidad de la ocupación por la ciudad central de los municipios colindantes, como se puede constatar en los casos de las primeras áreas urbanas supramunicipales contempladas oficialmente, casos de Madrid (1944), Gran Bilbao (1945), Gran Valencia (1946) y Barcelona (1953). Finalmente, tampoco resultaron suficientes para afrontar la superación del binomio campo-ciudad las mancomunidades de municipios trazadas sobre áreas funcionales homogéneas.

El concepto de área metropolitana procede de las «*Standard Metropolitan Statistical Areas*» (USA, 1910 y 1920), resultado de la preocupación censal por delimitar y analizar adecuadamente los datos demográficos de las nuevas urbes emergentes entonces. En España, aparece por vez primera en el Proyecto de Ley de Chapaprieta (1923), donde se incorpora el concepto como recurso para la gestión apoyada en una concepción unitaria de la planificación municipal y supramunicipal. Ya desde la década de los cuarenta del pasado siglo, se crearon órganos y regímenes urbanísticos especiales (dependientes de la Administración central) para afrontar la anexión de municipios por las grandes ciudades (en concreto, las cuatro citadas antes). Con todo, la expresión no apareció en el derecho positivo español hasta 1963, cuando el PGOU de Madrid incluyó la figura «Comisaría de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid» (COPLACO), adscrita al Ministerio de la Vivienda; tras la llegada de las comunidades autónomas, a raíz de la vigente Constitución, es liquidada bajo el pretexto del excesivo

papel del poder central del Estado, y la primacía del municipio cabecera. Lo mismo ocurrió con las otras tres «áreas metropolitanas».

FIGURA 7. EL DESIGUAL TAMAÑO DE LOS ASENTAMIENTOS DE POBLACIÓN.

El Nomenclátor de entidades de población responde solo en parte a la configuración funcional y morfológica de los núcleos de población; a pesar de ello, evidencia diferencias sustanciales en el poblamiento de los municipios españoles, entre las áreas de hábitat concentrado y, en el extremo opuesto, las de hábitat disperso puro o conformado por pequeñas aldeas de elementos disociados (colores más oscuros, mayor porcentaje de entidades de población por cada 10 km²).



Fuente. Atlas Nacional de España, del Instituto Geográfico Nacional, basado en el Nomenclátor 2015 INE.

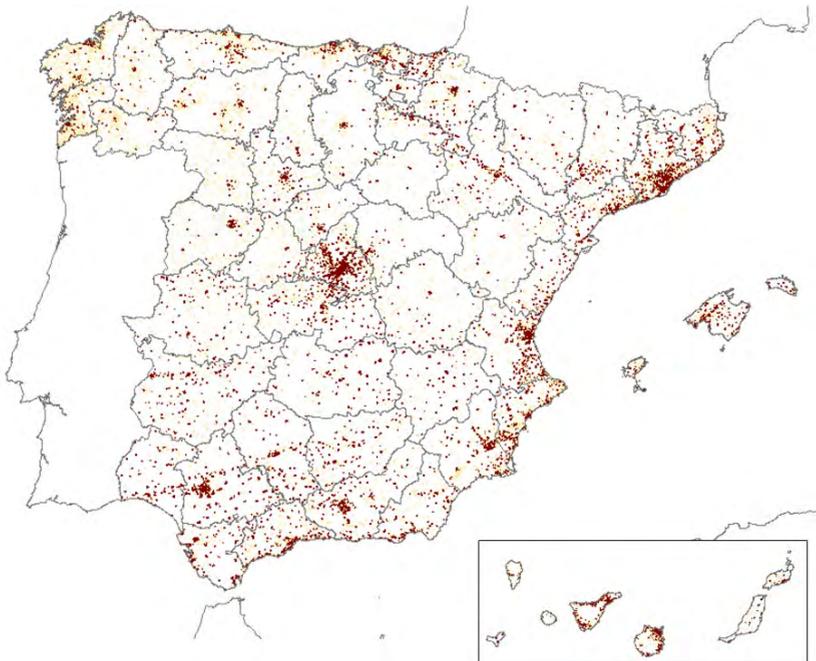
La constitución de las áreas metropolitanas, con naturaleza de entidades, se transfiere a las comunidades autónomas, tras la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En su artículo 43 se contiene la definición de las mismas como «Entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales, que hagan necesaria

la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras [...]». Quedan así desligadas del control por el Gobierno estatal que inspirara la gestión metropolitana durante el franquismo. En la escala local, la primacía de la ciudad efectora vino suscitando las suspicacias de los municipios de las áreas, aunque tuviesen representación en los órganos de gobierno.

El único movimiento en la dirección de crear jurídicamente esa figura fue la Ley de 31 de diciembre de 1986, cuando se creó el «Consell Metropolità de l’Horta» (Valencia), sin ningún desarrollo posterior, o los intentos teóricos en esa dirección de las áreas metropolitanas del Área Central de Asturias, de Sevilla, o de Vigo (con la clara oposición de Pontevedra, su capital provincial). No obstante, la necesidad de compartir la gestión de determinados servicios llevó a la conformación de mancomunidades, consorcios y otras fórmulas encaminadas a racionalizarla.

FIGURA 8. DENSIDADES DE POBLACIÓN Y ESPACIO URBANO.

Las densidades de población por encima de 2000 hab./km² denotan la ubicación de las grandes áreas residenciales y de otras menores (capitales de provincia, zonas industriales, franjas costeras, grandes ejes viarios, etc.), mientras que la nube de puntos entre 500 y 2000 (marrón claro) abunda en las diferentes pautas del poblamiento histórico.

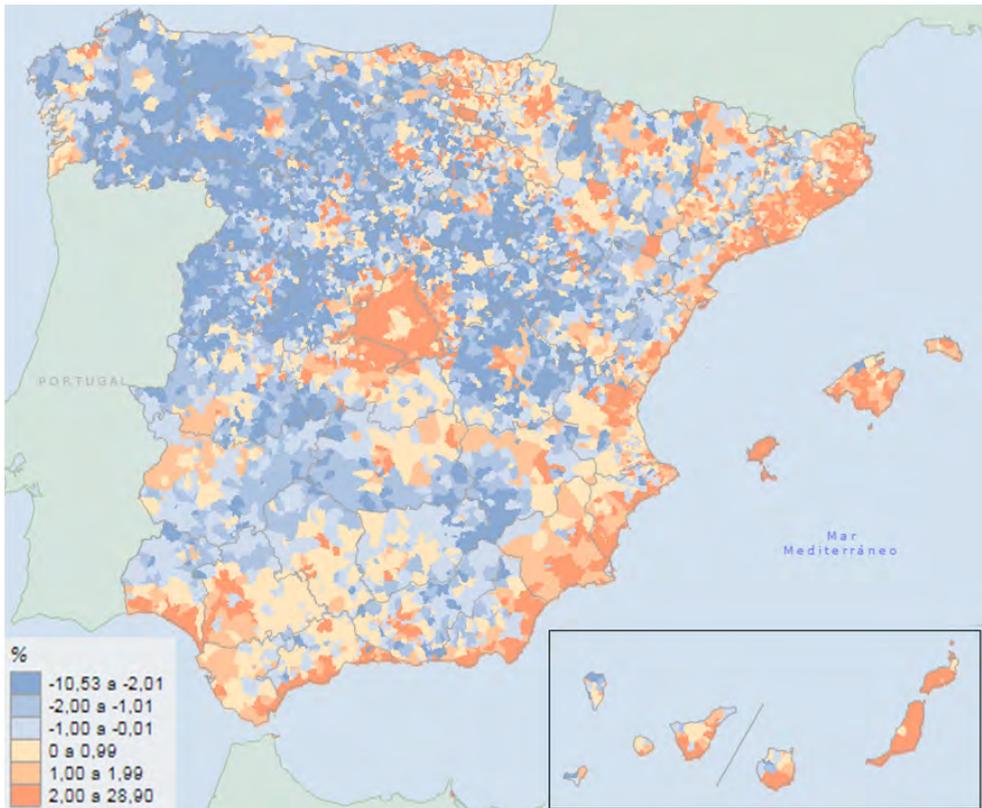


Fuente. Elaboración propia sobre datos del INE, Censo de 2011, rejilla de 1 km².

Glosando a José M.^a Feria, un área metropolitana es un área urbana polinuclear, que conforma un mercado unitario de residencia, trabajo (y ocio), que refleja, a la vez, el aumento de escala del «espacio de vida» colectivo y las diferentes estrategias espaciales de los agentes económicos. Ello da lugar a procesos y estructuras espaciales relativamente complejos, que dependen tanto de las características singulares que cada espacio urbano posee –territorial, o de evolución diacrónica– como de la intensidad y el alcance de tales procesos, pero que, en cualquier caso, ofrecen como resultado la aparición generalizada de una nueva forma urbana (o urbanizada, si se prefiere), claramente diferenciada de la ciudad tradicional compacta (Miles y Hall, 2003).

FIGURA 9. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN 2001-2015, POR MUNICIPIOS.

El vaciamiento demográfico de amplias áreas contrasta con el crecimiento en parte de las áreas urbanas, quedando bien patente la difusión en aureola en torno a ellas.



Fuente. Composición propia utilizando el Atlas Digital de las Áreas Urbanas, del Ministerio de Fomento (la base estadística son los datos padronales del INE).

En España son muchos los intentos por reconocer, identificar y delimitar adecuadamente esas nuevas realidades urbanas, en cuyo seno hay procesos, funciones, dinámicas y formas muy distintas y complejas; problemática abordada por numerosos autores, como Manuel Valenzuela, Oriol Nel·lo, Rubén Lois, Joseba Juaristi, J. M.^a Feria, Antonio Serrano y otros; incluso ya López Rodó alentó el tratamiento de las áreas metropolitanas (en una vertiente más economicista que de economía regional), dentro de su Ministerio tecnócrata de los años sesenta.

En diferentes países hay cierta tradición positiva para delimitar con mayor precisión la ciudad real y, a partir de ahí, recoger información y, posteriormente, analizar y evaluar su dimensión y funcionamiento. En España, por el contrario, no hay un procedimiento aceptado y general para la delimitación de áreas metropolitanas ni a efectos puramente estadísticos ni, lógicamente, a efectos institucionales. Ante este vacío, algunas instituciones y organismos intentan superar tal carencia mediante propuestas de delimitación y publicando información estadística referente a ellas. Probablemente el trabajo más consistente al respecto viene siendo el realizado por el área de vivienda dependiente del Gobierno estatal (con categoría de Ministerio o encuadrado en otros, como es el caso de Fomento en la actualidad), siguiendo una ya larga tradición de interés por las cuestiones que se tratan aquí.

FIGURA 10. LAS ÁREAS URBANAS DEL MINISTERIO DE FOMENTO.

La delimitación de las áreas urbanas adoptada para el Atlas Estadístico del Ministerio de Fomento incluye (tomando como base la planta municipal) aquellas que cuentan con un municipio de al menos 50 000 habitantes, formando parte de ellas otros que tengan como mínimo mil. Resultan tres niveles: áreas mayores de 50 000 habs., y pequeñas áreas urbanas que incluyen municipios entre 20 000 y 50 000 y otras entre 5000 y 20 000² además de las “áreas no urbanas”.



Fuente. Atlas Digital de las Áreas Urbanas, del Ministerio de Fomento.

2. Para integrar este grupo de 5000 a 20 000 habitantes es preciso, aplicando sucesivos filtros, que cuenten con un núcleo de 10 000 (según el nomenclátor de 2015), que su evolución demográfica desde 1960 no sea negativa, y que el peso del sector servicios sea similar al de municipios mayores de 20 000. Por el contrario, se añaden los municipios turísticos capaces de acoger estacionalmente a más de 15 000 habitantes. Quedan fuera más de siete mil municipios, que ocupan casi el 80 % del territorio, pero con una población de apenas el 18 % del total estatal.

Así, el Atlas Estadístico de las áreas urbanas de España, atendiendo a parámetros como población, vivienda, servicios, infraestructuras o planeamiento urbanístico, plantea en el escalón superior de la jerarquía urbana un conjunto de grandes áreas urbanas a partir del umbral de población (al igual que EUROSTAT, 1999) de 50 000 habitantes. En total establece 83 de tales grandes áreas urbanas, de las cuales 64 son plurimunicipales, siendo estas últimas calificadas como las auténticas «aglomeraciones metropolitanas españolas». El problema surge cuando se comprueba que las delimitaciones realizadas no son el fruto de la aplicación de unos criterios homogéneos y consistentes en todas ellas, sino el resultado bien de la propuesta de cada una de las comunidades autónomas que poseen delimitaciones siguiendo sus propios y variados criterios, o bien de la aplicación directa por parte del Ministerio de variables (densidades de población, dinámica del parque de viviendas, redes de transporte existentes) de las que no hay concreción de sus valores objetivos.

No obstante, a pesar de este esfuerzo aislado, en España las referencias básicas siguen siendo las que aportan las estadísticas municipales. Y esta insuficiencia tiene consecuencias no solo académicas, sino que trascienden a aspectos claramente pragmáticos. Un ejemplo concreto quizás puede corroborar esta aseveración. Las estadísticas urbanas que publican las Naciones Unidas, y que son generalmente suministradas por los Gobiernos respectivos, incluyen de manera sistemática el concepto de área metropolitana (o aglomeración urbana), centrando además su atención en aquellas que tienen más de un millón de habitantes. De España solo figuran dos (Madrid y Barcelona), frente a las 15 de Alemania por ejemplo, mientras que ni se cita a Valencia, Sevilla o Bilbao, con alguna tradición como áreas metropolitanas. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) apenas aporta información sobre esta escala territorial tan delicadamente marginada en las estadísticas oficiales de todo tipo³, a pesar de que sería una herramienta útil para la gobernanza del territorio infraprovincial e incluso para las actividades empresariales.

3. Aparte del problema que supone tener como principal referente estadístico a los términos municipales con su planta novecentista, está el de que en amplias áreas del territorio español tienen ya poco que ver con la realidad funcional.

FIGURA 11. LAS ÁREAS METROPOLITANAS SEGÚN LA VARIABLE RESIDENCIA-TRABAJO.

Según los criterios elegidos, en la gran escala las áreas metropolitanas tendrán diferentes delimitaciones. Una de las claves está en las posibilidades de las fuentes estadísticas manejadas; cuando se parte de una base municipal, aparecerán integrados en ella espacios rurales e incluso vacíos demográficos; tampoco el recurso a los suelos urbanos del planeamiento municipal clarifica el panorama.



Fuente. Atlas Nacional de España, del Instituto Geográfico Nacional, basado en FERIA, J. M.^a y MARTÍNEZ, L. (2016).

En un proyecto de investigación para el Ministerio de Economía y Competitividad sobre las dinámicas urbanas y metropolitanas (Lois, 2011), se analizaron todas las capitales de provincia y núcleos urbanos de más de 50 000 habitantes. Una primera conclusión derivada de ese estudio, en el que se analizaron datos demográficos oficiales relativos a espacios urbanizados en las periferias de la cabecera urbanas, es la existencia de 23 áreas metropolitanas en España, con más de 11 municipios involucrados en cada una, y con superficie y número de población variables.

<i>Com. Aut.</i>	<i>Área metropolitana</i>	<i>N.º municipios</i>
Galicia	Coruña-Ferrol	15
	Vigo	13
Asturias	Área Central de Asturias	24
Cantabria	Corredor Santander-Torrelavega	26
País Vasco	Gran Bilbao	37
	San Sebastián	22
Navarra	Pamplona	16
Castilla y León	Valladolid	15
Madrid	Madrid Región	74
Cataluña	Barcelona Metropolitana	119
Aragón	Zaragoza	14
Comunidad Valenciana	Horta de Valencia	67
	Gran Alacant	37
	Castelló-Vila-Real	11
Murcia	Murcia Metropolitana	14
Andalucía	Sevilla	34
	Bahía de Cádiz-Jerez	14
	Granada	21
	Málaga-Costa del Sol	20
Baleares	Mallorca Meridional	11
Canarias	Gran Canaria Costa	11
	Tenerife Norte	15

5. Conclusiones

A modo de síntesis propositiva para la reflexión y para la acción frente a una problemática de doble vertiente (el despoblamiento, por una parte, y la difusión urbana, por otra), cabe indicar:

- La necesidad de una nueva planta municipal, con reducción significativa del número de municipalidades y, en primer término, la paralización de los expedientes de segregación municipal en toda España.
- La posibilidad de utilizar las comarcas como instancias político-administrativas intermedias entre municipios y provincias que lleven a la reorganización y simplificación del mapa municipal, en particular en las áreas de dominancia rural.

- El aprovechamiento de las potencialidades de los ámbitos supramunicipales para el desarrollo local y el rearme socioeconómico de las áreas rurales, facilitando la reconstitución de una población permanente no incompatible con la residencial temporal, o el aprovechamiento para ocio y turismo de los territorios con menos densidad de población. Y ello haciendo valer el nuevo papel, neo-rural, de tales territorios en el marco de la globalización.
- La implicación y corresponsabilidad de las áreas metropolitanas y sus instancias de decisión y gestión en el sostenimiento de los espacios dependientes (periferias próximas o alejadas), puesto que constituyen con ellos sistemas de componentes indisociables: las ciudades no viven encerradas en sí ni se está en disposición de seguir infrautilizando los enormes potenciales de la inmensidad de la España no netamente urbana.

Asimismo, en lo que respecta a las áreas metropolitanas más o menos consolidadas como entidades estadísticas o como espacios que ya comparten algunas fórmulas de gestión supramunicipal (e infraprovincial), cabe registrar los siguientes ámbitos:

- Agua (infraestructuras de captación, canalización, depósitos y distribución);
- Planificación y construcción y mantenimiento de las grandes infraestructuras de comunicación (lineales, portuarias, aeroportuarias);
- Saneamiento (estaciones de depuración de aguas residuales, complejos de residuos sólidos, red subterránea, emisarios submarinos en su caso, etc.);
- Transportes (autobuses, metro, escolar, empresarial, privado, carriles de alta ocupación...);
- Servicios de seguridad ciudadana y de salvamento;
- Protección del medio;
- Redes eléctrica, con sus distintos elementos de distribución, y de telecomunicaciones;
- Equipamientos (hospitales, prisiones, parques metropolitanos, centros culturales de nuevo cuño);
- Áreas empresariales, tanto industriales como comerciales.

En suma, los organismos metropolitanos actuarían sobre los grandes pilares del «estado del bienestar», debiendo tener en cuenta la accesibilidad a los centros de servicios (con la isócrona de una hora como referencia límite).

Por supuesto, no se nos escapan las posibles fricciones entre las Administraciones actuales y la conformación de verdaderas áreas metropolitanas, especialmente si se las dotase de capacidad política. Y ello especialmente cuando tales áreas tienen un peso demográfico y territorial muy grande en la provincia e incluso en las comunidades autónomas uniprovinciales; en tales casos, se generaría una bipolarización entre diputaciones y áreas metropolitanas, quedando para las primeras los ámbitos residuales en términos de población, aunque con notables potenciales agrarios y de uso y disfrute de los espacios menos alterados ambientalmente. En todo caso, aplazar las soluciones no resuelve la problemática, por lo que cabría (más allá de la mera gestión de estadísticas, obras y servicios) replantearse el mapa administrativo español tomando en consideración las áreas metropolitanas (o urbanas, en su defecto, casos de León, Toledo, Huelva, Lugo, Teruel, etc.) y comarcales, a partir de las propuestas que ha habido en todas las comunidades autónomas, y aprovechando el gran potencial de los técnicos de las diputaciones para los nuevos requerimientos.

6. Referencias bibliográficas

- ALBERDI, A. (2004): «Euskadi Ciudad Global y la Nueva Gobernanza Territorial», en *Mesa redonda del curso Ciudades Región Globales: El nuevo papel de las autoridades urbanas y regionales en la gestión de las políticas públicas*. Donostia-San Sebastián.
- BARBERÁN, R. (2003): «La comarcalización de Aragón: Una perspectiva económica», en *Economía Aragonesa*, 21, 50-86.
- BURGUEÑO, J. (1995): «La génesis de la división territorial contemporánea en la España atlántica (Galicia, Asturias, Cantabria y El Bierzo)». *Ería*, 36, 5-33.
- (2001): «Geografía y administración: Proyectar territorios en el siglo XXI». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32, 191-207.
- (2003): *Història de la Divisió Comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau Editor.
- (2014): «Conclusions i cloenda de la jornada sobre l'organització territorial dels governs locals». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 78, 99-106.
- y LASSO, F. (2002): *Història del mapa municipal de Catalunya*. Barcelona: Direcció General d'Administració Local.
- y GUERRERO, M. (2014): «El mapa municipal de España: Una caracterización geográfica». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64, 11-36.
- BURILLO, F. (dir., 2013): *Serranía Celtibérica (España). Un proyecto de desarrollo rural para la Laponia del Mediterráneo*, Instituto Celtiberia de Investigación y Desarrollo Rural, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Zaragoza.

- BURRIEL, E. (2009): «La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)». *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII, 306.
- DÁVILA, Nagore (2012): «Las características naturales como factor inicial para una correcta planificación territorial: Una aplicación al área funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa (País Vasco)», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 60, 187-202.
- FERIA, J. M.^a y MARTÍNEZ, L. (2016): «La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencias y cambios entre 2001 y 2011», en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, N.º 187, págs. 9-24.
- INFANTE, J. (2010): «Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón: Una reflexión crítica». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 52, 59-80.
- JUARISTI, J. (2009): «La red urbana vasca y el área metropolitana de Bilbao en la transición económica postfordista (1981-2006)», en *Áreas Metropolitanas en España. La nueva forma de la ciudad*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Oviedo, págs. 73-101.
- LOIS, R. C. (2011): «Sistemas de indicadores para el análisis de las dinámicas urbanas y metropolitanas en España a comienzos del siglo XXI», Proyecto de Investigación de la USC para el Ministerio de Economía y Competitividad
- LOIS, R. y ALDREY, J. (2010): «El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia». *Cuadernos Geográficos*, 47, 583-610.
- MEMBRADO, J. C. (2013): «La división territorial valenciana: Antecedentes, problemas y política de la Generalitat». *Investigaciones Geográficas*, 59, 5-24.
- MÉNDEZ, B. y ORTEGA, M. (2013): «Ciudad difusa y gobernanza: el caso del área central asturiana», en *Ciudades*, Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid, núm. 16, págs. 131-144.
- MILES, M. y HALL, T. (2003): *Urban futures: critical commentaries on shaping the city*, New York, Routledge.
- MORALES, G. y MÉNDEZ, B. (2017): «Despoblación rural en España, ¿problema u oportunidad?», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 36, págs. 4-13.
- MUÑOZ, A. y DOMÉNECH, V. (2012): *Comunitat Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial*, Generalitat Valenciana.
- MUÑOZ JIMÉNEZ, J. (2016): «Los despoblados en el paisaje de las Tierras Altas de Yanguas y de San Pedro (Soria): pueblos desocupados, pueblos abandonados y pueblos en ruinas», en *Ería*, 99-100-100 bis (2016), pp. 131-154.
- NEL-LO, O. (2014): «Realitats metropolitanes i governs locals». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 78, 69-94.
- PERDIGÓ i SOLÀ, J. (2013): «La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual», en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.

- SERRANO RGUEZ., A. (2003): «El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español», en *Urban*, núm. 8, págs. 65-54.
- VALENZUELA, M. (2010): «La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid, una asignatura pendiente», en *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada* (Ejemplar dedicado a: El estado de la Ordenación del Territorio en España), págs. 95-129.
- ZOIDO, F. y otros (2013): *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*, Cátedra, Grandes Temas, Madrid.

La atomización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: la operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales

Judith Gifreu Font

Profesora titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO. 1. ¿Un mapa municipal excesivamente fragmentado? 2. La reforma municipal ante el espejo: lecciones desde Europa. 3. Los intentos de reconfiguración de la planta municipal; nuevas propuestas en torno a un viejo propósito. 4. Repensar el modelo local en el marco de la LRSAL: la ausencia de una intervención más incisiva para corregir las disfuncionalidades del nivel municipal. 4.1. El régimen de alteración del mapa municipal: un más que improbable adelgazamiento por causa de fusión. 4.2. Una tentativa de superación del minifundismo local: el bloqueo a la creación de nuevos municipios si cuentan con una escasa densidad poblacional. 5. El nuevo cuadro de competencias municipales y su derivada provincial: el refuerzo del posicionamiento institucional de las diputaciones. 5.1. La introducción de parámetros económicos para perfilar un modelo competencial municipal más eficiente. 5.2. La incidencia de las competencias provinciales en el ámbito de los pequeños municipios: coordinación y gestión integrada de servicios. 5.2.1. *La legitimidad democrática de las diputaciones en punto a la coordinación de servicios mínimos.* 5.2.2. *La aplicación opcional de la función coordinadora de los servicios municipales de prestación obligatoria.* 6. La eficiencia en la prestación de servicios a partir del conocimiento de los costes que se derivan de su prestación. 6.1. La reordenación de objeti-

vos e instrumentos de política económica. 6.2. El cálculo del coste efectivo: mayor calidad del servicio a menor coste. 6.3. La influencia del tamaño en la prestación eficiente de servicios. **7. Conclusiones.**

1. ¿Un mapa municipal excesivamente fragmentado?

España es un país que cuenta con una constelación de municipios superior a la media de la mayoría de sus vecinos europeos. No es de extrañar, por tanto, que el debate político-doctrinal acerca de la idoneidad de mantener la cifra de municipios existentes no haya abandonado nunca los foros de discusión patrios, agazapado en un estado más o menos silente y despertando con virulencia de su letargo en todas y cada una de las ocasiones en que se ha promovido una reforma de la Administración local¹. Las voces autorizadas coinciden en que la reorganización del mapa municipal es una solución pragmática que busca mejorar la gestión de los servicios y reducir el gasto público², y no ocultan la dificultad que supone adoptar una medida de este tenor por las connotaciones

1. Como afirma EMBID, la problemática del régimen local «es intemporal» (EMBED IRUJO, A., «Reforma de la planta municipal i prestació de serveis locals», *Quaderns de Dret Local*, 29, 2012, p. 102). Otro debate paralelo que se ha mantenido abierto gira en torno a la conveniencia de mantener la institución provincial, que es objeto de otro capítulo de este trabajo, aunque es claro, como destaca PAREJO, que cualquier reflexión sobre el futuro de la organización administrativa provincial «debe partir del diagnóstico del estado de situación de la basal municipal» (PAREJO ALFONSO, L., «El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 2016, p. 13). En las últimas elecciones generales, el programa de Ciudadanos incluía entre sus propuestas la eliminación de las diputaciones. En simultáneo, la Comunidad Autónoma catalana ha impulsado su sustitución por nuevas entidades locales, las veguerías, más cercanas a su tradición jurídica. En este sentido, *vid.* la STC 31/2010, de 28 de junio, y FORCADELL i ESTELLER, X., *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, València: Tirant lo Blanch, 2016. Sobre los efectos de una hipotética supresión o reforma de las diputaciones, *vid.*, entre otros, COSCULLUELA MONTANER, L., «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», *Anuario del Gobierno Local 2011*, Madrid: IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 45 y ss.; ZAFRA VÍCTOR, M., «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España», *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 2011, pp. 91 y ss.; desde una perspectiva económica, *vid.* ROMERA JIMÉNEZ, Ó., «El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial», *Cuadernos de Derecho Local*, 46, 2016, pp. 268 y ss.

2. En cualquier caso, lo pequeño no tiene por qué ser sinónimo de débil. Una parte de la doctrina se muestra escéptica ante las pretendidas ventajas de los grandes municipios, puesto que no todos sus objetivos van a satisfacerse necesariamente con un mayor tamaño, y defiende la existencia de unidades administrativas de pequeño tamaño y con funciones muy determinadas. *Vid.* los ya clásicos trabajos de DAHL, R., «The city in the future of democracy», *American Political Science Review*, 61(4), 1967, pp. 953-970, y *Size and democracy*, Stanford: Stanford University Press, 1973. Asimismo, KEATING, M., «Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice», en JUDGE, D., STOKER, G. y WOLMAN, H. (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres: Sage, 1995, pp. 179-199.

sentimentales que destila (el legado histórico y el consabido arraigo a los orígenes) y por el temor de las colectividades locales a la pérdida de sus estructuras político-administrativas y, con ellas, de la capacidad de actuar en defensa de sus intereses particulares. En cualquier caso, una reforma del mapa municipal solo podrá prosperar si se aborda globalmente en el marco de un planteamiento integral que atienda otras cuestiones estrechamente vinculadas a la misma, como son los regímenes competencial y fiscal de las entidades locales en general, y de los municipios en particular. Y una reestructuración de este calibre requiere diálogo y el máximo consenso posible, sin imponer o priorizar criterios cuantitativos por encima de otros objetivos y evitando cualquier tipo de conflicto de orden político o social que pueda surgir en este punto.

Los tímidos intentos de reconducir la situación han resultado estériles³ y la tendencia secular que se aprecia es justo la opuesta: aunque de forma muy ralentizada, en los últimos años el número de municipios no ha dejado de medrar, de tal manera que «el inframunicipalismo se tiende a considerar el principal problema organizativo del régimen local español»⁴. Sorprende este incremento sostenible, a pesar de la situación económica que viene arrasando el sector público desde hace unos cuantos años. Así, según el INE, en 2007 se contabilizaban 8111 municipios; en 2009, 8112; en 2010, 8114; en 2012, 8116; en 2013, 8117; en 2015, 8122; y en 2016, la cifra ascendía hasta los 8125 municipios⁵. La fragmentación municipal está particularmente acen-

3. Una perspectiva histórica de la planta municipal puede encontrarse en MORELL OCAÑA, L., *El Régimen Local Español*, Madrid: Civitas, 1988; ORDUÑA REBOLLO, E. y COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*, Madrid: Iustel, 2008; POSADA, A., *Evolución Legislativa del Régimen Local en España 1812-1909*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982; FERNÁNDEZ, T. R. y SANTAMARÍA, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977; MARTÍN-RETORTILLO, S. y ARGULLOL, E., *Descentralización administrativa y organización política. Aproximación histórica (1812-1931)*, Tomo I, Madrid: Alfaguara, 1973; SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987; LÓPEZ RAMÓN, F., «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», y VELASCO CABALLERO, F., «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones», ambos en GIMENO FELIÚ, J. M.^a (coord.), *La nueva organización local. Nuevos modelos*, Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2011.

4. SIMÓN YARZA, F., «La reestructuración del mapa municipal: el paper de les províncies (del “cost estàndard” al “cost efectiu”», *Quaderns de Dret Local*, 33, 2013, p. 56.

5. En 2016, la única variación apreciable fue la fusión de dos municipios gallegos de la provincia de Pontevedra (Cerdedo-Cotobade), de donde resulta que el número de municipios en enero de 2017 era de 8124. Para mayor detalle, *vid.* el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, así como el informe del Ministerio de Administraciones Públicas titulado «Alteraciones de los municipios en los censos de población desde 1842» (octubre de 2008), en el que se recogen las sucesivas variaciones que han experimentado los censos desde ese año.

tuada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con 2248 municipios; le siguen Cataluña, con 947 municipios, Castilla-La Mancha, con 919, Andalucía, con 775, y Aragón, con 731 municipios (INE 2015). La doctrina ha puesto de manifiesto que esta atomización del territorio es inviable en términos de racionalidad económica y administrativa, y dificulta enormemente que pueda alcanzarse un nivel óptimo de prestación de servicios⁶. Nótese además que los municipios de nuevo cuño se hallan cortados por el mismo patrón. Así, los municipios que proliferan son entidades de pequeño tamaño, situados mayoritariamente en ambientes rurales, que surgen por segregación de otros y que, en la mayoría de los casos, han disfrutado de la condición de entidades locales menores antes de consolidar su nuevo estatus jurídico.

Siendo la población uno de los elementos configuradores del municipio, si se divide el censo español por el número de municipios (8125 en 2016) resulta una media ideal de 5754 habitantes por municipio, pero de las ciencias exactas a la realidad hay un gran salto, puesto que algunas localidades no superan la decena de habitantes –una ratio por completo inasumible–. El padrón municipal da cuenta de que casi la mitad de los municipios españoles tienen menos de 500 habitantes y, de ellos, un número considerable no supera los 100 habitantes. Según datos del INE (2016), 4961 municipios tienen una población menor de 1000 habitantes⁷, y 2416 se sitúan en el tramo inmediatamente superior (de

6. A favor de la reducción del número de municipios, *vid.*, entre otros, LÓPEZ RAMÓN, F., «Por la reforma del mapa municipal», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 167, 2014; REBOLLO PUIG, M., «La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios», en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Madrid: Civitas-Thomson Reuters, 2012; ESCUÍN PALOP, C., «Los retos del mundo rural: la fusión de municipios como fórmula de viabilidad y su problemática», *Revista de Estudios Locales*, 90, 2006; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Entre el derecho y la política (escritos dispersos de un jurista independiente)*, Madrid, 1987; ARENILLA SÁEZ, M., «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», en *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomo*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012; SOSA WAGNER, F., «Creación, fusión y supresión de municipios. El ejemplo alemán y la necesidad de un nuevo mapa municipal en el marco de las competencias de las comunidades autónomas», en DE OLIVEIRA, A. C. (coord.), *Actas do 8º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo. Problemas atuais da Administração municipal*, Braga: Nedal, 2010; y DE DIEGO GÓMEZ, A., «Hacia la fusión no traumática de ayuntamientos», *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, 2012.

7. España es un país en el que abundan los micromunicipios. En Cataluña, donde se ha creado una asociación que agrupa a los micropueblos de menos de 500 habitantes (www.micropobles.cat), una tercera parte de sus municipios son candidatos a formar parte de la misma. Según *La Vanguardia*, la población de estos micropueblos (80 000 personas) supone el 1 % del total de residentes en la Comunidad Autónoma y, no obstante, ocupan el 35 % del territorio catalán (*La Vanguardia*, 4 de junio de 2014). A nivel estatal, Castilla y León encabeza la lista de municipios con menos de 1000 habitantes (1994 municipios), seguida de

1001 a 10 000 habitantes). Mientras que el 20,8 % de los españoles reside en municipios menores de 10 000 habitantes⁸, cerca del 40 % del censo poblacional español se concentra en los principales núcleos urbanos, los de más de 100 000 habitantes⁹. A todo lo anterior se suma el fenómeno de la despoblación, que se halla en un punto de no retorno en muchos municipios rurales. La realidad es que estos municipios están experimentando un decrecimiento paulatino de la población, cuando no un abandono absoluto, ante la dejadez del legislador en acometer políticas tenaces de fomento de los recursos naturales y de recuperación de actividades tradicionales vinculadas a la tierra. Esta pobreza demográfica se manifiesta principalmente en la España interior –con excepción del ámbito capitalino–, donde se localizan cientos de pueblos semiabandonados cuya organización administrativa, puramente testimonial, pervive orgullosamente a pesar de la mengua de vecinos¹⁰.

En cualquier caso, conviene clarificar que la mención que la literatura jurídica en general hace del tamaño o dimensión de los municipios se realiza en términos de población, sin perjuicio de que a través de concretas políticas sectoriales

Castilla-La Mancha (639) y Aragón (627). En el lado opuesto se sitúan Canarias (1), Región de Murcia (3) e Islas Baleares (6).

8. Este 20,8 % se distribuye de la siguiente manera: el 3,2 % de la población reside en municipios de menos de 1000 habitantes y el 17,6 % en municipios de entre 1001 y 10 000 habitantes.

9. En la actualidad, 61 municipios tienen más de 100 000 habitantes, la mayoría de los cuales se ubican en Andalucía (12), Cataluña (10) y la Comunidad de Madrid (10). Por la franja inferior, existen 82 municipios de entre 50 001 y 100 000 habitantes (con un porcentaje de población inscrita del 27 %) y 605 municipios de entre 10 001 y 50 000 habitantes (que agrupan el 12,8 % de la población).

10. Mientras que los municipios del sur y del arco mediterráneo concentran buena parte de la población, el centro de la Península presenta una menor densidad. Especialmente extrema es la despoblación de la llamada «Serranía Celtibérica», un territorio de 63 098 km² situado a caballo entre las comunidades autónomas de las dos Castillas, La Rioja, Aragón y Comunidad Valenciana. Con 487 417 habitantes y una densidad que no llega a los 8 habitantes por km², se la conoce como «la Laponia del sur». De un total de 1263 municipios, 556 tienen menos de 100 habitantes. *Vid.* un reciente estudio auspiciado por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona que, tras analizar las características demográficas (envejecimiento, emigración, proximidad a espacios más poblados...) de cerca de 5000 municipios españoles, alerta de la despoblación que sufren 4200 municipios situados mayormente en las áreas rurales y de la necesidad de contrarrestarla con medidas que garanticen su supervivencia futura. Según el estudio, mientras los municipios del sur de la península y los contiguos a la costa mediterránea y atlántica disfrutaban de estabilidad demográfica, los situados en el centro y norte del país se han visto afectados por una disminución importante de la población. A estos efectos, el estudio establece tres tipologías: espacios rurales de resiliencia demográfica, espacios rurales de emigración y espacios rurales en riesgo de despoblación irreversible. En los dos últimos grupos se inscriben las áreas circundantes a Madrid, especialmente el conjunto del territorio de Castilla y León y los municipios más pequeños de Guadalajara y Cuenca, así como Aragón, especialmente Teruel, y La Rioja. Las comunidades autónomas de Galicia y Asturias han quedado fuera del estudio. RECAÑO, J., «La sostenibilidad demográfica de l'Espanya buida», *Perspectives Demogràfiques*, 7, pp. 1-4.

http://ced.uab.es/PD/PerspectivesDemografiques_007_CAT.pdf (última visita: 23 de julio de 2017).

se apueste puntualmente por rebasar la entidad territorial del municipio a fin de mejorar su capacidad de gestión estratégica. A los pequeños municipios se les cataloga como tales en atención al número de habitantes, pero paradójicamente suelen ser municipios con una extensa superficie y diversos núcleos habitados diseminados¹¹, y es esta característica, más que el número de habitantes en sí, lo que condiciona el coste de los servicios locales. Habida cuenta de la diversidad y heterogeneidad que caracteriza la realidad municipal española, pues no todos los municipios disfrutan de las mismas facilidades para gestionar servicios, resulta arriesgado fijar un determinado umbral demográfico para calcular costes de servicios, sin atender a otras variables distintas del tamaño y distribución de la población, como pueden ser la orografía, la propia estructura social o el carácter rural o urbano del municipio. Por lo mismo, resulta un tanto pueril incluir a todos los pequeños municipios en el mismo saco y ofrecerles las mismas soluciones, puesto que sin duda existen municipios que, a pesar de sus reducidas dimensiones, desarrollan una gestión eficiente de los servicios, mientras que otros de mayor densidad poblacional pueden presentar problemas a este respecto.

2. La reforma municipal ante el espejo: lecciones desde Europa

La –lenta– proliferación de municipios que se registra en España, muy distintos entre sí, contrasta con la tendencia inversa que experimentan la mayoría de países de nuestro entorno, en cuya agenda política esta cuestión adopta una posición central. España figura a la cabeza de los países con mayor número de municipios, solo superada por Francia (cerca de 37 000) y Alemania (más de 11 000), aunque ciertamente el gran tamaño de dichos países puede justificar en buena parte esos números, ya que por lógica los estados más pequeños muestran una planta municipal menos robusta, como ocurre en Luxemburgo (105)¹², Dinamarca (98), Irlanda (95) o Malta (68)¹³.

11. Ténganse en cuenta los perjuicios que una fusión municipal puede acarrear a los vecinos, que deberán desplazarse al núcleo en el que se haya fijado la capitalidad del municipio para todo tipo de gestiones y trámites administrativos, salvo que se haya mantenido al tiempo la estructura en el otro núcleo –art. 24 bis.3 LBRL, que prevé la creación de entes de ámbito territorial inferior al municipio–, una opción poco razonable si de lo que se trata es de ahorrar costes administrativos.

12. Luxemburgo es uno de los países que está incentivando la fusión municipal, especialmente en los municipios de menos de 3000 habitantes, con la idea de reducir el número actual hasta 70.

13. Estas cifras y buena parte de las que se ofrecen en este apartado proceden de la web del Council of European Municipalities and Regions (www.ccre.org). Datos actualizados a 2016.

A pesar de la diversidad existente, un lugar común en las propuestas de organización territorial de los países europeos es la búsqueda de la «medida perfecta» del municipio, que permita garantizar la eficacia económica en la prestación de los servicios y la democracia local¹⁴. Desde la segunda mitad del siglo XX se implementan en Europa numerosas reformas territoriales de calado que, con distintas estrategias y prioridades, tienen por objeto el redimensionamiento del número de municipios, mediante su fusión más o menos gradual y la revisión de los perímetros regionales, a fin de que los entes territoriales ganen población y peso económico en un contexto competitivo comunitario entre regiones¹⁵. Téngase en cuenta que la reducción de municipios no es un fin en sí mismo, sino una consecuencia de la creencia de que solo los municipios de mayores dimensiones pueden beneficiarse de las economías de escala¹⁶, aunque tal afirmación no venga respaldada por evidencias contundentes de que un mayor tamaño resulte más efectivo para la satisfacción de los intereses locales.¹⁷ La crisis económica y financiera que ha asolado el Viejo Continente ha transmutado la necesidad en virtud, readaptando los objetivos de estas reformas¹⁸ no solo para avanzar en procesos de simplificación territorial, sino también para clarificar las competencias ejercidas por las autoridades locales en un contexto de reducción de costes por la menor disposición de recursos económicos, materiales y humanos, debido a las restricciones impuestas por los gobiernos centrales, y para introducir programas de mejora de la eficacia en la gestión

14. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES & REGIONS, *Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*, 2009, p. 5.

15. Algunos pocos Estados han tomado el camino opuesto; es el caso de la República Checa, donde más de 2150 municipios han sido reestablecidos desde 1989. En Eslovenia, en el marco de una política que favorece los pequeños municipios, se ha pasado de 54 municipios en 1976 a 212 en 2016. Y en Lituania, donde la política de fusiones de 1994 ha arrojado resultados muy positivos, se considera ahora que los municipios tienen un perímetro demasiado grande, y no se desdénia desandar parte de lo andado. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES & REGIONS, *Balancing democracy, identity and efficiency...*, *op. cit.*, p. 6.

16. MOURITZEN, P. E., «City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited», *European Journal of Political Research*, 17, 1989, pp. 661-668.

17. *Vid.* al respecto COPUS, C., «British local government: A case for a new constitutional settlement», *Public Policy and Administration*, 21(2), 2006, pp. 4-21, y DOLLERY, B. y FLEMING, E., «A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government», *Urban Policy and Research*, 24(2), 2006, pp. 271-282.

18. Las presiones fiscales a las que están sometidos los países han instigado la mayor parte de las reformas. *Vid.* sobre esta cuestión HANSEN, S. W., HOULBERG, K. y PEDERSEN, L. H., «Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?», *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 2014, pp. 196-214. En el mismo sentido, ASKIM, J., KLAUSEN, J. E., VABO, S. I. y BJURSTROM, K., «What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences 2004-13», en KUHLMANN, S. y BOUCKAERT, G. (eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, Londres: Palgrave Macmillan, 2016. Estos autores sostienen que los procesos de fusión municipal son la consecuencia de diversos factores, entre ellos, la presión fiscal y los procesos de urbanización.

pública. La motivación dominante en estas reformas estructurales acostumbra a ser el logro de objetivos de eficiencia económica, no solo en términos de costes y beneficios en la prestación de servicios, sino también en aras de reducir el aparato administrativo y el número de representantes electos.

Los países del norte de Europa exhiben las experiencias más precoces en punto a reducir las dimensiones numéricas de sus Administraciones locales, generalmente para adaptar las estructuras locales a la descentralización competencial que demanda la construcción del Estado de bienestar. Suecia ha sido uno de los Estados pioneros en abordar una medida de este tenor. Su planta local se compone de 290 municipios (*kommuner*), que gestionan más de la mitad del gasto público (54 %), y a escala regional se disponen 11 condados (*landsting*) y 9 regiones (*regioner*). El nivel municipal ha sido el centro de importantes procesos de fusión: si en 1951 Suecia contaba con cerca de 2500 municipios, en 1974 la cifra había caído drásticamente hasta los 274, alumbrando municipios de gran tamaño, la mayoría de los cuales tienen entre 10 000 y 50 000 habitantes. Estos porcentajes se mantienen estables a partir de entonces, salvo un ligero incremento, y las últimas propuestas de reforma territorial se han olvidado del nivel municipal para centrarse en la regionalización del país. Otro Estado que abordó tempranamente la problemática de la planta municipal es Austria. Diversas reformas iniciadas en los años 50 han reducido cerca de un 40 % el ámbito municipal, que constituye el único nivel de Administración local, para crear municipios (*Gemeinden*) de mayor tamaño, más aptos para la gestión de servicios, aunque siguen perviviendo municipios muy pequeños. En la actualidad, existen 2100 municipios, frente a los 2357 contabilizados en 2012. Asimismo, en 2011 se aprobó una ley constitucional que fomenta la cooperación intermunicipal –sin quedar constreñida por los límites de los *Länder*– para mejorar la capacidad de gestión de las competencias propias y delegadas y para prestar servicios locales esenciales, como el suministro de agua potable¹⁹. En Alemania occidental, los procesos de fusión municipal instados con distinta intensidad por los respectivos *Länder*²⁰ (*Gebietsreform*) se fraguaron en los años 60-70, primero de manera voluntaria y después coercitiva, pasándose de 24 371 municipios en 1951 a 8514 en 1978. El número de condados (*Kreise*) también se redujo casi a la mitad (295). Tras la reunificación alemana de los años 90,

19. Las ciudades austríacas de más de 20 000 habitantes pueden acogerse a un régimen estatutario particular que les permite configurar su carta municipal y sus estructuras organizativas (*Statutarstädte*).

20. Para mayor detalle, *vid.* KUHLMANN, S. y WOLLMANN, H., *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 2014, pp. 163-167.

el número de municipios alemanes llegó a la friolera de 15 000 unidades administrativas. Las políticas actuales potencian la cooperación intermunicipal incentivada, mientras los procesos de fusión continúan activos en los *Länder* de la antigua República Oriental, de modo que el número de municipios alemanes aún no se ha estabilizado. A día de hoy, se contabilizan 11 313 municipios, de los cuales 2060 son ciudades (*Städte*)²¹. Finlandia, por su parte, ha sido testigo de iniciativas tendentes a reforzar el papel de los municipios (*kunta*) mediante su agrupación o adhesión voluntaria (en 2013, se pasó de 431 municipios a 320 y, posteriormente, la cifra ha descendido hasta los 313) y el impulso de acuerdos de cooperación entre municipios de menos de 20 000 habitantes en materias como la vivienda o los servicios sociales.

Bélgica, antaño un país fuertemente centralizado bajo la influencia de los principios de organización territorial francesa, ha virado a una estructura federal con un doble nivel de gobierno intermedio (regiones y comunidades) y local (provincias y municipios). A nivel local, Bélgica mantuvo a lo largo de la primera mitad del siglo XX una cifra próxima a los 2700 municipios, que se redujeron a 2359 a finales de 1971 y a 589 en 1976, en una operación de eliminación en masa²². En la actualidad, está inmersa en un proceso de reforma federal para incrementar el poder de las regiones y los municipios a expensas de las provincias, pero al tiempo que las primeras acrecientan su autonomía fiscal, los municipios ven cómo disminuyen los recursos financieros procedentes del Gobierno federal²³. También Holanda, unida a Bélgica hasta 1830, partía de un alto *average* (1120 municipios en el año 1900 y 994 en 1960), aunque aquí el proceso reduccionista, que se inicia en los años 60, no ha sido tan dinámico, y la mengua de municipios (*gemeenten*) se ha producido en aplicación de políticas de largo efecto, que se acentúan moderadamente en los años 80 y 90, hasta consolidarse en los actuales 390 municipios. Las últimas reformas tienden a reforzar la cooperación intermunicipal para una mejor gestión de las nuevas competencias en materias como servicios sociales, sanidad y políticas de juventud –sin que ello haya supuesto un aumento de las

21. Los 12 431 municipios existentes en 2006 se habían reducido, en 2013, hasta los 11 252. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, octubre 2013, p. 34.

22. Solo el 0,3 % de municipios belgas tienen menos de 1000 habitantes, mientras que el 14,6 % se sitúan en un tramo entre 1000 y 5000 habitantes. La media de habitantes de los municipios belgas es de 18 676 habitantes. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Decentralisation at a crossroads...*, p. 13.

23. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Decentralisation at a crossroads...*, p. 22. Este estudio pone de manifiesto que aunque se detecta un proceso generalizado de descentralización administrativa a favor de las instancias locales, no siempre va acompañado de la correspondiente compensación económica para asumir las nuevas competencias.

transferencias financieras del Estado–, y a mantener el carácter voluntario de las fusiones a nivel municipal y provincial.

Dinamarca es un país con una estructura político-administrativa muy descentralizada, donde el Gobierno central gestiona el 37,1 % del gasto público y las autoridades locales el resto. La configuración territorial implementada desde 1970 (13 condados y 271 municipios)²⁴ fue objeto de una *kommunalreformen* que entró en vigor en enero de 2007 y que impulsó serios cambios para modernizar la Administración, cuyos ejes eran el establecimiento de un nuevo mapa local, la redistribución de competencias entre Estado, regiones y municipios, y un nuevo sistema de financiación para reajustar desigualdades. En lo que respecta a la primera cuestión, se abolió la división provincial existente (14 condados), redefiniéndose en su lugar cinco grandes regiones, y se redujo drásticamente el número de municipios (*kommuner*) en base a un criterio objetivable relativo al número de habitantes. Así, todos los municipios han de disponer de una población mínima de 20 000 habitantes, y los que no cumplían ese requisito debían o bien fusionarse con los municipios colindantes o bien asociarse voluntariamente, formando un *partnership* para la provisión de servicios públicos locales dirigidos a un grupo de 30 000 habitantes como mínimo. Fruto de esta reforma, los municipios se redujeron a 98, formando unidades geográficas de mayores dimensiones con una media de población de 55 217 habitantes, de manera que los municipios pequeños son una excepción²⁵. Por otra parte, su capacidad de actuación ha aumentado, adquiriendo mayor protagonismo, con la atribución de competencias focalizadas en el servicio al ciudadano (servicios locales, atención a la infancia y la tercera edad, escuela primaria, atención a la salud, planes de ocupación activa, promoción del turismo, planificación en temas de naturaleza y medio ambiente, sistema tributario y recaudación de tributos²⁶, etc.)²⁷. La doctrina no se pone de

24. Con la reforma implementada en 1970, Dinamarca pasó de 1108 municipios a 275 municipios.

25. Después de la reforma, solo 7 municipios daneses tienen menos de 20 000 habitantes, lo que representa poco más del 7 % del total, frente al porcentaje del 77,8 % de antes de la reforma.

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38223/cf_202/Background_Paper__Local_Government_Reform.PDF

26. Los ingresos de los municipios provienen de impuestos (impuesto sobre la renta –su principal fuente de financiación–, impuesto a la propiedad y cuota sobre el impuesto de sociedades), ingresos de explotación y de capital, procedentes de las compañías de suministro, de las guarderías y de la venta de terrenos, reembolsos del Estado especialmente en materia de servicios sociales, subsidios generales sin destinación específica y préstamos. Existe asimismo un fondo de compensación conforme al cual los municipios con mayores recursos atienden las necesidades de los menos favorecidos.

27. Salvo las competencias locales en sanidad preventiva, las regiones son las responsables de la gestión del sistema sanitario danés. Puesto que no tienen capacidad impositiva, las

acuerdo sobre el éxito de la reforma en términos de eficacia y eficiencia, más allá de la reducción del número de cargos electos locales (de 4650 electos locales, en 2003, a 2500, en 2009).

En Grecia, los efectos generados por las medidas de austeridad implementadas por mandato de la troika comunitaria²⁸ para poner coto al déficit y la deuda pública, precipitaron en 2011 la aplicación de una reforma integral de la Administración Pública, una verdadera «refundación del Estado», que se venía reclamando hacía tiempo desde las instancias públicas y privadas. Esta reforma, conocida como plan Kallikratis²⁹, ha supuesto un avance significativo hacia un sistema territorial más descentralizado que, en el ámbito local, se traduce en el reforzamiento de las competencias y la *accountability* de las entidades locales. La reforma ha conllevado un redimensionamiento del mapa municipal, puesto que de las 1034 entidades locales de primer nivel (comunidades y municipios) se ha pasado a 325 municipios (*dimos*), erradicando por completo la institución de las comunidades³⁰. También se han eliminado

regiones son financiadas por el Estado y los municipios mediante subvenciones y contribuciones generales y específicas relacionadas con la actividad.

28. Las líneas maestras de la reforma parten de las recomendaciones del informe de la OCDE «Functional Review of Public Administration in Greece» (diciembre 2011). *Vid.* a este respecto COMISIÓN EUROPEA, *European Economy. The Second Economic Adjustment Programme for Greece*, Occasional Papers 94, marzo 2012, especialmente pp. 35 y 36, y SPANOY, C., «Administrative Reform and Policy Conditionality in Greece», *Administration and Public Employment Review*, 1, 2015 (pp. 31-54).

29. En 1997, una primera reforma (plan Kapodistrias) comprimió el primer nivel de Administración local (comunidades y municipios), inicialmente con carácter voluntario y después por imposición. A resultados de esta reforma, 5700 comunidades y 300 municipios quedaron reducidos a un total de 1034 (900 municipalidades y 134 municipios). El plan Kallikratis de 2010 (así denominado en alusión a uno de los dos arquitectos del Partenón) impulsó cambios mucho más profundos encaminados a reducir el peso del sector público y modernizar el Estado con medidas orientadas en dos direcciones: recorte del gasto público y mejora de la eficacia de la actividad administrativa. *Vid.* AKRIVOPOULOU, Ch., «The “Kallikratis Program”». *The influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2012, pp. 671 y ss., en relación con las medidas reformistas que afectan a la Administración local.

30. Las municipalidades se dividen en comunidades locales (poblaciones con menos de 2 000 habitantes) y comunidades municipales (poblaciones de más de 2000 habitantes, salvo las islas, en las que se permite una población mínima de 1000 habitantes). *Vid.* AKRIVOPOULOU, Ch., «The “Kallikratis Program”...», *op. cit.*, p. 676.

La media de habitantes por municipalidad en Grecia es de 33 753 habitantes, siendo 745 514 el número máximo de habitantes de una municipalidad y 98 el mínimo. Solo 45 municipalidades tienen menos de 5000 habitantes. Las magnitudes relativas a municipalidades y población se reparten de la siguiente manera: hasta 5000 habitantes, 548 municipalidades (53 %); hasta 10 000 habitantes, 259 (25 %); hasta 50 000, 186 (18 %); hasta 100 000, 31 (3 %), y con población superior, 10 municipalidades (1 %).

Fuente: CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Local and regional democracy in Greece*, CG/2015(28)8FINAL, 26 de marzo de 2015.

las 54 prefecturas y las provincias, que han sido reemplazadas por 13 regiones administrativas (*peripheria*) que formaban parte de la organización periférica estatal³¹ y que a partir de ahora adoptan la naturaleza de Administración local de segundo nivel. Por otro lado, el mandato de los cargos electos locales se ha ampliado de cuatro a cinco años, adecuándolo al *timing* de las elecciones europeas.

El paradigma del Estado unitario, Francia, posee tres niveles territoriales de alcance local: municipios (*communes*), departamentos y regiones. Las reformas territoriales que se están desarrollando abarcan toda la organización territorial del país galo y afectan también a la propia Administración periférica central. Desde la Ley 2010-1563, de 16 de diciembre, de reforma de las colectividades territoriales, se han implementado diversas reorganizaciones administrativas con el horizonte del año 2020, que se aplican a estos niveles territoriales mencionados *supra*, lo que ha implicado, entre otras medidas legislativas, una reorganización de los servicios desconcentrados de los ministerios, el fomento de las mancomunidades, la fusión de estructuras organizativas y de servicios, y todo ello en un horizonte de desarrollo de las metrópolis en torno de las grandes ciudades francesas. La Ley 2015-29, de 16 de enero, relativa a la delimitación de las regiones, las elecciones regionales y departamentales, y modificadora del calendario electoral, ha comportado la reducción del número de regiones, que pasan de 22 a 13 (por fusión de algunas de ellas, mientras otras conservan su perímetro original). Esta redefinición territorial, reclamada por Bruselas para reducir un déficit excesivo, permitirá equiparar las regiones francesas a las italianas y alemanas en términos de peso de población, al pasar de poco más de 2 millones a 4 o 5 millones de media. La intención, además de ahorrar costes, es hacerlas más competitivas con sus homólogas europeas, atribuyéndoles competencias bien definidas, al tiempo que los departamentos focalizan su actividad en el ámbito de la solidaridad social y territorial³². La potenciación del hecho metropolitano es otro rasgo característico de los nuevos aires de cambio³³. En el escalón

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2298287&direct=true#P356_53025

31. Estas regiones han sido sustituidas por 7 autoridades administrativas que actúan como estructura descentralizada del Gobierno central.

32. La Ley de la nueva organización territorial de la República de 7 de agosto de 2015 refuerza el papel de las regiones con importantes competencias estratégicas en materia de desarrollo económico y ordenación del territorio, así como con competencias hasta ahora atribuidas a los departamentos, como el transporte y la movilidad.

33. En aplicación de la Ley 2014-58, de 27 de enero, de modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis, se crean 10 áreas metropolitanas que engloban más de 400 000 habitantes con competencias principalmente en materia de desa-

inferior, los municipios se conciben como Administraciones de proximidad. Particularmente interesante en un Estado con más de 36 000 municipios^{34 35} es el proceso de fusión voluntaria que promueven la Ley 2015-292, de 16 de marzo, relativa a la mejora del régimen de los nuevos municipios para unos municipios fuertes y vivos³⁶ y la Ley de 8 de noviembre de 2016, con el establecimiento de incentivos financieros diversos, según si se agrupan en la franja de entre 1000 y 10 000 habitantes o en la de más de 10 000. Por otro lado, se continúa promoviendo la cooperación intermunicipal (*intercommunalités*), muy enraizada en Francia desde finales del siglo XIX, ya que se amplía el radio de acción geográfico de las mancomunidades para mejorar la provisión de servicios públicos, pasando de 5000 a 15 000 habitantes, con excepción de las zonas de montaña y las zonas poco densificadas.

La estructura organizativa y funcional del gobierno local en el Reino Unido es realmente compleja debido a las singularidades presentes en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, y a las irregularidades que presenta la planta local con la coexistencia de dos modelos: el que pervive fundamentalmente en las áreas rurales, configurado por dos niveles administrativos (condados y distritos), y el que presenta un solo nivel administrativo (áreas metropolitanas), consecuencia de la abolición de los condados y de sucesivas recon-

rollo económico, vivienda, medio ambiente, carreteras y acción social. Las áreas metropolitanas más densamente pobladas (Lyon, Aix-Marsella-Provenza y el Gran París) disponen de un estatuto particular, con un paquete de competencias *ad-hoc* adaptado a sus concretas características y necesidades.

34. Se estima que en 1806 había en Francia unos 44 000 municipios. AUBELLE, V., *Panorama des communes nouvelles*, Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, marzo 2017, p. 11. *Vid.*: http://www.amf.asso.fr/document/communes_nouvelles.asp

35. El número de municipios franceses oscila ligeramente en función de si se tienen en cuenta los de ultramar: en 1990, existían en Francia 36 551 (36 664); en 2000, 36 566 (36 680); en 2010, 36 570 (36 682); y en 2015, 36 529 (36 658).

Desde los años 60 hasta 2015, la cifra no desciende de los 36 000 municipios, pero en ese año se produce un punto de inflexión por efecto de la Ley de nuevos municipios. En 2016, Francia tiene 35 756 (35 885) municipios, y en 2017, 35 287 (35 416). En estos dos años se han producido 517 fusiones, que afectan a 1761 municipios y que han dado lugar a unas 300 nuevas entidades municipales. Datos extraídos de: <http://www.maire-info.com/communes-nouvelles/la-nouvelle-carte-des-communes-nouvelles-article-20354> y <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

36. Desde 1971, únicamente se producen supresiones masivas de municipios en 1972 (804) y 1973 (286), y a partir de 1977, el número de municipios experimenta un ascenso sostenido hasta 2015. La eliminación neta (la diferencia entre municipios suprimidos y creados) en los años 2015 y 2016 se sitúa en los 1243 municipios, un porcentaje superior a la eliminación neta que se produce entre los años 1971-2010, que arroja una cifra de 1068 municipios. AUBELLE, V., *Panorama des communes nouvelles*, *op. cit.*, pp. 11 a 14. http://www.amf.asso.fr/document/communes_nouvelles.asp

versiones, supresiones y refundiciones de entidades locales, sin olvidar las especialidades jurídicas que se reconocen a determinadas ciudades³⁷. A pesar de las iniciativas tendentes a racionalizar esta planta, entre las que destaca la promovida en 1972 a cuenta del Informe Redcliffe-Maud (1969), se hace imposible manejar cifras exactas relativas a la eliminación de entidades locales, aunque la orientación es descendente: de 433 entidades locales en 2012 se pasa en 2016 a 419. Lo cierto es que, en la actualidad, el Reino Unido cobija los municipios más grandes de Europa –algunos, con una población que llega a los 350 000 habitantes–, con el riesgo de que ese tamaño disfuncional (*oversize*) les haga perder su condición de Administración cercana³⁸. A pesar del centralismo que impera en el país, puede detectarse cierto avance descentralizador, con el reconocimiento de mayores competencias a los gobiernos locales en materia de salud y servicios sociales (*Localism Act* de 2011), sin perjuicio del sometimiento de la actividad municipal a estrictos controles, en especial financieros y de eficiencia, en la prestación de servicios. Sin embargo, pese a lidiar con mayores competencias, los gobiernos locales han visto reducidas las transferencias procedentes del Estado, acudiendo a la externalización de servicios³⁹ y a fórmulas de cooperación para compensar los recortes sin menoscabar la calidad del servicio (*value for money to best value*).

37. Cabe apuntar que las diferencias existentes a nivel de Administración local entre las áreas rurales y las urbanas no son tan tajantes. Aun así, por lo general, la organización administrativa local de las primeras está formada por un nivel superior (27 *shire counties*) y otro inferior (201 *district councils*). Por debajo de este nivel se sitúan las parroquias (*civil parishes*), aunque no están implantadas de manera uniforme. El gran tamaño de sus municipios puede explicar el porqué de que el Reino Unido, como Portugal o Lituania, disponga de un nivel inframunicipal. En las áreas urbanas, por el contrario, esta organización se configura con un solo nivel (55 *unitary authorities*). En 6 áreas metropolitanas existen, además, 36 *all-purpose metropolitan councils*, además del caso especial del Gran Londres (*Greater London Authority*), que se divide en 32 *boroughs* y la *City of London*. En Escocia, Gales e Irlanda del Norte, la Administración local se configura, tras sendas reformas, en un único nivel (*all-purpose unitary authorities*). En Escocia, existen 32 *councils* (con un censo poblacional que va de los 20 000 a los 600 000 habitantes) que conforman el nivel unitario de Administración local, que reemplaza desde 1996 al doble nivel de regiones y distritos. En Gales, los 22 *councils* reciben denominaciones distintas (*county, county borough, city, city and county*), y a un nivel inferior disponen, como en Inglaterra, de autoridades con poderes semejantes a los *parish councils (town and community councils)*. Finalmente, Irlanda del Norte se organiza en 26 *local councils* con las mismas competencias, puesto que Belfast no tiene un estatuto especial de ciudad capitalina. Una reorganización territorial implementada en abril de 2015 fusionó los *councils* existentes hasta reducirlos a 11, que disponen de mayores competencias (por ejemplo, en materia de urbanismo, desarrollo económico y turismo). Los cargos electos también se han reducido, pasando de 582 a 462.

38. Según datos del Consejo de Municipios y Regiones de Europa sobre los 29 Estados que forman parte de la UE, los municipios del Reino Unido (136 000), Lituania (58 500), Dinamarca (56 600) e Irlanda (56 100) son los que presentan, por media, una mayor densidad geográfica. España ocupa el puesto número 19, con una ratio de 5700 habitantes, lo mismo que Alemania. En la cola se encuentran Eslovaquia (1800), Francia (1700) y la República Checa (1600).

39. La visión tradicional de la Administración local inglesa como prestadora universal de servicios ha sido superada por la adopción de un nuevo rol centrado en el liderazgo comunita-

Si en países como Lituania⁴⁰ y Letonia⁴¹ se ha puesto en marcha una drástica reestructuración de la planta local, en otros esta reconfiguración se ha abordado con moderación. En Suiza –integrada a nivel local por municipios y, en algunos de los 26 cantones, por un segundo nivel (distritos)–, la mitad de los municipios no alcanzan los 1000 habitantes; por ello, se han implementado medidas que promueven la cooperación intermunicipal, así como la fusión voluntaria de municipios a cambio de incentivos financieros, debiendo someterse la decisión final a un referéndum popular⁴². En Irlanda, la *Local Government Reform Act* de 2014 ha modificado la estructura establecida por la Ley de Gobierno Local de 2001⁴³. Esta reforma ha comportado la reducción del número de entidades locales e intermedias, mediante la eliminación de todos los consejos de ciudad (*town councils*), además de la fusión de algunas entidades de segundo nivel (*county councils* y *city councils*). Consecuentemente, la Administración local irlandesa se estructura en 95 distritos municipales y 31 ciudades y condados. También los representantes locales se han reducido en número y pasan de 1627 a 949. Finlandia, por su parte, ha vivido en los últimos años un debate que se abrió en la década de los 60-70 acerca de cómo reformar el sistema municipal, habiéndose barajado diversas posibilidades, entre ellas la exigencia de un número mínimo de habitantes, que rondaría los 2000. Tampoco ha habido unanimidad entre las entidades locales: mientras las grandes ciudades preferirían fusionarse con los municipios limítrofes –como vía para conseguir suelo para la construcción de vivienda–, los pequeños municipios estaban dispuestos a renunciar a sus competencias

rio, mediante el desarrollo de actividades o la toma de decisiones que potencien los recursos existentes a favor de la comunidad.

40. Fruto de la aprobación de sendas leyes de régimen local a mediados de la década de los 90, las aproximadamente 600 entidades locales existentes fueron sustituidas por 60 nuevas entidades con distinta denominación según se tratara de áreas urbanas o mixtas (*rajono / miesto savivaldybės*), aunque con las mismas competencias.

41. Hasta julio de 2009, la Administración local letona se estructuraba en un primer nivel (distritos) y un segundo nivel compuesto este último por ciudades, municipios rurales y parroquias (*pilsētas, pilsētu lauku teritorijas y pagasti*). El proceso de reforma ha comportado la eliminación de los distritos y la fusión voluntaria de entidades de segundo nivel, pasando de 595 entidades locales (26 distritos, 7 ciudades, 70 pueblos y 502 municipios rurales) a 119 consejos locales: 110 municipios (*novads*) y 9 ciudades independientes (*republikas pilsētas*). COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Balancing democracy, identity and efficiency. Changes in local and regional structures in Europe*, 2009, pp. 23-29.

42. De resultados de estas iniciativas, en 2012 se eliminaron 526 de los 3021 municipios existentes. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Decentralisation at a crossroads...*, *op. cit.*, p. 57. Actualmente, Suiza cuenta con 2324 municipios.

43. La *Local Government Act* de 2001 configuró un sistema de doble nivel, en el que el escalón superior (*county councils, city councils*) tenía implantación en todo el territorio, mientras que el escalón inferior, representado por los consejos de ciudad (*town councils*), existía en 80 ciudades situadas dentro del territorio de un consejo de condado.

en sanidad y educación secundaria a favor del nivel superior de Administración local, con el propósito de mantener su identidad. Finalmente, las discusiones se saldaron con una solución salomónica consistente en disponer fusiones voluntarias incentivadas, o alternativamente, en función del número de habitantes del municipio, fórmulas de cooperación intermunicipal. En el período 2005-2017, se ha reducido el número de municipios (*kunta*) de 444 a 311, teniendo en cuenta que algunas de las fusiones han implicado a más de tres y cuatro municipios. En Portugal, la reforma administrativa de 2013 mantiene el número de municipios (308), incrementando sus competencias en materia de urbanismo, salud pública y sanidad, a la vez que potencia las asociaciones intermunicipales (como establecía el Libro Verde de reforma local de 2011)⁴⁴ y reduce sensiblemente el número de parroquias (*freguesías*), entidades locales de ámbito inframunicipal y autonomía constitucionalmente garantizada con competencias en materia de salud y educación (pasan de las 4259 existentes a 3092). En Italia, la atención está puesta en la eliminación de las provincias, aunque la iniciativa haya sido pospuesta reiteradamente, la última tras el fracaso del referéndum de 2016. A nivel municipal, se mantiene un régimen uniforme que no atiende a las dimensiones de los *comuni*⁴⁵. Lejos de incidir en la revisión de la planta municipal⁴⁶, las propuestas más recientes se han centrado en la cooperación intermunicipal, mediante la creación de 10 ciudades metropolitanas y la obligada constitución de mancomunidades para los municipios de menos de 5000 habitantes.

Como ha podido observarse, el replanteamiento de las estructuras territoriales en el conjunto de Europa tiende a promover la institucionalización de espacios supramunicipales como ámbito de gestión de servicios locales, otorgando un gran protagonismo a las fórmulas de cooperación intermunicipal, mediante la constitución de una gran heterogeneidad de organismos que incrementan la capacidad operacional de los municipios. Se trata de un

44. OLIVEIRA, C., BREDA-VÁZQUEZ, I., «Europeanisation of Territorial Policies in Portugal and Italy: A Cross-national Comparison», *Policy Press*, 40, 2012, pp. 87-103.

45. VANDELLI, L., «Local Government in Italy», en MORENO, Á. M. (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid: INAP, 2012, p. 339. Del mismo autor, «Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías», en FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Madrid: IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 203 y ss.

46. En los últimos 7 años, el número de municipios (*comuni*) ha descendido sensiblemente de los 8101 municipios (2007) a los 8059 (2014).

Fuente: <http://dati.statistiche-pa.it/Index.aspx?lang=en> (última visita: 11 de abril de 2017). En 2016, la cifra ha declinado hasta los 8006 municipios.

mecanismo alternativo y compensatorio de las fusiones y agregaciones⁴⁷ que permite compartir recursos y alcanzar una dimensión «viable» para la prestación de servicios. Actualmente, en todos los procesos de reforma territorial ocupa un lugar preponderante la necesidad de reforzar la cooperación intermunicipal, en orden a gestionar más adecuadamente las nuevas competencias asignadas. Francia se ha servido con extraordinaria asiduidad de esta técnica cooperativa para evitar abordar el rediseño de su fragmentada división organizativa municipal (téngase en cuenta que muchas de estas agrupaciones tienen capacidad impositiva, lo que las hace enormemente atractivas). También es recurrente en Austria, Bélgica, Alemania y, asimismo, en Holanda⁴⁸, donde esta cooperación puede hacerse asimétricamente dependiendo de las competencias que se encomienden. En Finlandia e Italia, la cooperación intermunicipal es obligatoria para los municipios de menos de 20 000 y 5000 habitantes, respectivamente, lo mismo que ocurre a nivel práctico en la República Checa, puesto que muchos servicios a la ciudadanía solo pueden ser prestados por las autoridades locales más grandes. En Islandia, la prestación de determinados servicios también exige la asociación de municipios de menos de 8000 habitantes. En Hungría, la prestación conjunta de los servicios locales es preceptiva, con el fin de eliminar las oficinas municipales de los municipios más pequeños (los de menos de 2000 habitantes), aunque mantienen su existencia política y administrativa⁴⁹.

La economía sigue mandando en el horizonte, y tal como pronostica la OCDE debe darse continuidad a las reformas emprendidas por los Estados para la contención del gasto público y para establecer mayores controles en su ejecución⁵⁰. En el marco de reformas estructurales de mayor envergadura y planes de austeridad que afectan a todas las políticas públicas, las reorganizaciones territoriales que se han acometido en el ámbito local son un ejemplo de la búsqueda de mayor eficiencia en el servicio a la ciudadanía. Aunque el enfoque y el diseño sean distintos en cada caso en atención a las específicas

47. GOLDSMITH, M. J. y PAGE, E. C. (eds.), *Changing Government Relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*, Londres: Routledge, 2010, p. 257.

48. Ambos países consideran la cooperación intermunicipal como un instrumento para resolver los problemas de escala, sin renunciar a la fusión municipal. DE CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K. y VALCKE, T., «Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions», *Local Government Studies*, 36(6), 2010, pp. 803-822; en especial, p. 810.

49. Estas asociaciones intermunicipales deben estar constituidas por un mínimo de 7 municipios o dar servicio a un mínimo de 2000 habitantes. COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS, *Decentralisation at a crossroads...*, *op. cit.*, p. 36.

50. *Vid.* OCDE, *Economic Policy Reforms 2017: Going for Growth*, marzo de 2017.

características demográficas, económicas, administrativas y culturales concurrentes, en todas estas reformas territoriales puede visualizarse un propósito general de simplificación de la organización administrativa para alcanzar economías de escala y mejorar la provisión de servicios, así como configurar entidades más fuertes con capacidad para promover desarrollo económico. La manera como se aborda esta estrategia permite singularizar dos patrones de comportamiento, que se corresponden, respectivamente, con el que adoptan los países del norte de Europa, como Suecia, Dinamarca o Letonia, predispuestos a fusiones coercitivas de amplio espectro, y el asumido por los países del sur, como Italia, España y Portugal, más conservadores en lo que respecta al mantenimiento de municipios de pequeño tamaño⁵¹, bien por contar ya con estructuras municipales de importantes dimensiones (Portugal) o bien por el peso de la tradición, que los predispone a resistirse a un cambio en la estructuración municipal (España, Italia)⁵². Asimismo, también se detectan diferencias en el *tempus* de implementación: aun cuando se trata de una cuestión que ha anidado en las agendas políticas durante décadas, en algunos casos la reestructuración de la planta municipal ha sido un proceso gradual y continuado (Holanda), y en otros la medida se ha aplicado en toda su intensidad con carácter puntual (Grecia, Dinamarca).

Si bien, cuando se plantea la necesidad de disponer de municipios de mayores dimensiones, se piensa fundamentalmente en los beneficios económicos que tal medida puede proporcionar en términos de economías de escala, tal decisión tiene efectos colaterales menos evidentes que también deben tomarse en consideración, entre ellos, la incidencia negativa del tamaño en el buen funcionamiento de la democracia local, no solo a nivel externo (contacto directo entre los representantes electos y sus votantes, por el mayor número de ciudadanos a los que se debe servir)⁵³,

51. Vid., entre otros, NORTON, A., *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Aldershot: Edward Elgar, 1997, pp. 40 y ss.; WOLLMANN, H., «The two waves of territorial reforms of local government in Germany», en MELIGRANA, J. (ed.), *ReDrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, Vancouver: UBC, 2004, pp. 106-129; BALDERSHEIM, H., ROSE, L. (eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010; y MARCOU, G. y VEREBELYI, I. (eds.), *New trends in local government in Western and Eastern Europe*, Bruselas: International Institute of Administrative Science, 1993.

52. BRUNAZZO, M., «Italian Regionalism: A Semi-federation is Taking Shape – or is it?», en BALDERSHEIM, H., ROSE, L. (eds.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

53. MARTINS, M., «Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective», *Environment and planning C: Government and policy*, 13 (4), 1995,

sino también en su dimensión interna, mucho menos analizada⁵⁴. Siendo los municipios el nivel territorial básico, la proximidad al ciudadano es un dato a tener en cuenta; por ello, hay unanimidad en que los acuerdos intermunicipales son una buena alternativa para la gestión eficiente de las competencias sin perder al mismo tiempo esa proximidad. En simultáneo, prácticamente todos los países han iniciado procesos de fusión municipal, ya sea por imposición legal (Grecia, Dinamarca) o mediante procesos *bottom-up* (Suiza, Finlandia). Estas fusiones han venido en la mayoría de los casos acompañadas de incentivos políticos o económicos, como en Suiza y Alemania, aunque en algunos países no se ha dejado opción y las agrupaciones municipales han tenido carácter obligatorio. Al reforzarse la base territorial de la institución municipal, esta puede asumir nuevas responsabilidades políticas y administrativas, como así ha ocurrido, puesto que la reorganización territorial ha venido, la mayor parte de las veces, acompañada del reconocimiento de nuevas competencias (propias o delegadas). No obstante, en algunos países, la asignación de mayores competencias no ha comportado un aumento de las transferencias financieras necesarias; tal ha sido el caso del Reino Unido.

pp. 441-458. Existen opiniones contrarias que argumentan que disponer de municipios más grandes permite un proceso político más democrático, favoreciendo la participación ciudadana (BOSCH, N. y SOLÉ, A., «A Preliminary Evaluation of the Local Administration Reform in Spain», *IEB's Report on Fiscal Federalism*, 12, 2012, pp. 12-19).

54. A este respecto, la reforma estructural de la organización municipal danesa puede aportarnos elementos de juicio para llegar a alguna conclusión sobre el impacto negativo en el funcionamiento saludable de la democracia local a causa de la creación de municipios más grandes. En un estudio realizado por la Asociación de Municipios de Dinamarca (*Local Government Denmark*), se concluye que los patrones de influencia política de los miembros de consistorio han trasmutado a causa de las sucesivas reorganizaciones territoriales, visualizándose esta mudanza en tres planos distintos (interno, externo y ascendente). En primer lugar, existen evidencias de que al incrementarse el número de concejales (de 16,9 a 25,7), el poder de influencia de cada uno de ellos en el seno del ayuntamiento se desplaza internamente, concentrándose en un pequeño círculo de concejales en torno al alcalde (el *inner circle*). En segundo lugar, la influencia política tiende a desplazarse hacia el exterior, desde los concejales hacia el personal al servicio de la Administración local, puesto que al incrementarse la actividad, los concejales sin dedicación exclusiva no pueden aumentar en paralelo la dedicación a la cosa pública y no tienen más remedio que delegar en unos trabajadores públicos cada vez más profesionalizados. Finalmente, también se detecta una pérdida de influencia a favor del Gobierno central —a pesar de que la reforma danesa no ha supuesto una centralización de competencias—, debido a que la toma de decisiones a nivel local está cada vez más condicionada por las leyes y reglas impuestas por el Gobierno central, aunque esta circunstancia no se relaciona directamente con la fusión de municipios. KJAER, U., HJELMAR, U. y OLSEN, A. L., «Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform», *Local Government Studies*, 36 (4), 2010, pp. 569-585; en especial, pp. 572 y ss.

3. Los intentos de reconfiguración de la planta municipal; nuevas propuestas en torno a un viejo propósito

El debate sobre la configuración que debería tener nuestra planta local asoma con regularidad a la agenda política, paralelamente a los proyectos que se han implementado progresivamente allende nuestras fronteras. De manera intermitente han ido apareciendo propuestas de reducción y homogeneización del mapa municipal que, como globos sonda, intentan calibrar las percepciones y las inevitables resistencias a la aplicación de una medida de tamañas consecuencias. Si atendemos a las reformas europeas, nos daremos cuenta de que el propósito central, más que reducir el número de municipios, es incrementar sus dimensiones para hacerlos más competitivos y capaces de satisfacer las necesidades del ciudadano. En este proceso la eliminación de municipios no es sino un daño colateral.

Las tentativas de reforma del mapa municipal español han sido diversas, la mayoría centradas en el establecimiento de una cifra mínima de población considerada ideal para la prestación de servicios. No obstante, ninguna de las iniciativas reformistas que se han ensayado ha tenido un alcance global sobre el territorio, cuya configuración actual es esencialmente producto de sucesivas operaciones aisladas promovidas por las propias municipalidades. El respeto mostrado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) al *statu quo* con la implantación de soluciones intermedias (fusiones voluntarias) ha contribuido al mantenimiento de un mapa disperso y poco racional. De ahí que las voces que reclaman una intervención más activa en la corrección del mapa hayan cobrado actualidad, pero intentar compatibilizar los dos principios en lid, eficiencia y democracia local (se teme la pérdida de representatividad política y de un espacio propicio para la participación ciudadana), continúa siendo a día de hoy el *quid* del problema.

El basamento del mapa municipal que hoy conocemos se fragua en el Antiguo Régimen. La Constitución gaditana de 1812 generalizó la institución municipal, al disponer en su art. 310 que todos los pueblos que superaran las mil almas debían tener su propio ayuntamiento, siendo esta medida opcional en los de población inferior⁵⁵. El Decreto de 23 de mayo de 1812 sobre formación de los ayuntamientos constitucionales recogió este mandato, es-

55. El precepto rezaba como sigue: «Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a 1000 almas, y también se les señalará término correspondiente». La Constitución de 1812 establecía un listado garantizado de materias de la competencia de los municipios, que debían desempeñarse bajo la inspección de la diputación provincial, a la que

tableciendo que los pueblos que no alcanzaran ese mínimo podían solicitar su constitución al Gobierno «por otras razones de bien público» (art. 1)⁵⁶. La *Pepa* y la normativa dictada en desarrollo de la misma dan razón de cómo se extiende en España el micromunicipalismo. Ante la magnitud de la tragedia, no tardan en aparecer los primeros proyectos de reforma del régimen local que subrayan la voluntad política de redimensionar el espectro municipal, por los graves déficits en recursos humanos y económicos que afectan a los municipios de pequeño tamaño. El afán por acabar con los municipios microscópicos es recurrente en este período, con el establecimiento de umbrales mínimos de población como criterio dominante. El Real Decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino fija el mínimo para la formación de ayuntamientos en 100 vecinos (cabezas de familia)⁵⁷, pero permite su pervivencia en las poblaciones de menor tamaño, si así lo acuerdan. La normativa de agrupación y segregación contenida en la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 8 de enero de 1845 fija en 30 vecinos la cifra crítica para mantener la estructura consistorial⁵⁸, en tanto que el proyecto de ley de Posada Herrera presentado en noviembre de 1860 lo eleva a los 500 vecinos, salvo para las localidades situadas a más de 12 km del ayuntamiento más cercano. Los reales decretos de 21 de octubre de 1866 y 21 de octubre de 1868, mucho más críticos, imponen la supresión de los municipios que no alcancen los 200 vecinos en el plazo de dos años, pero la Revolución de 1868 y la caída de Isabel II aparcan definitivamente la iniciativa. La Ley municipal de 16 de diciembre de 1870 abandona en su art. 2, referido al término municipal, el cómputo por vecinos (pecheros), al plantear «Que no bajen de 2000 el número de sus habitantes residentes», cifra que se mantiene inalterable con la Ley municipal de 2 de octubre de 1877. Esta Ley abre una nueva veta en orden a la corrección del mapa municipal que busca superar la estrechez del criterio cuantitativo, y que no es otra que el impulso de la supramunicipalidad para aunar esfuerzos en

debían rendir anualmente cuenta justificada de los caudales públicos recaudados e invertidos (arts. 321 y 323).

56. La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio de 1813 regulaba el procedimiento para la resolución de la solicitud, que se instruía en sede provincial. A la finalización del expediente, el jefe político de la diputación debía someterlo al Gobierno, que resolvía previo dictamen del Consejo de Estado.

57. La elaboración de censos medidos por vecinos es muy común hasta el siglo XVIII y se realizaba con fines esencialmente tributarios, y no para conocer el tamaño de la población. No debe tomarse como sinónimo de persona o habitante, sino que se refiere al cabeza de familia, tras el cual se agrupaban un conjunto de unas 4 o 5 personas (un hogar).

58. Sobre la reforma de 1845, *vid.* BURGUEÑO, J. y GRAS i CASANOVAS, M., «La formació del mapa municipal contemporani a Catalunya. El cas de la Segarra», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 33-34, 1992, pp. 115-144.

aras de superar insuficiencias y garantizar un nivel prestacional adecuado. A tal fin, se promueve la mancomunación y la extensión hasta una distancia de 6 km de los términos municipales de ciudades de más de 100 000 habitantes –una medida tras la que podrían intuirse los primeros balbuceos de las políticas de metropolización del territorio–.

El siglo XX amanece con propuestas de corte *top-down* que persiguen la revisión de la planta municipal en su conjunto, pero ninguna de ellas llegará a buen puerto. En este momento, la cirugía amputativa que ha dominado la regulación del siglo precedente da un paso atrás en beneficio del principio de funcionalidad, con iniciativas de técnica jurídica más depurada que aprovechan las potencialidades de un ámbito territorial más extenso. El proyecto de reforma de la Ley municipal de 1902, presentado a Cortes por el ministro de la Gobernación Segismundo Moret, dispone, por una parte, que los ayuntamientos de menos de 500 habitantes deben agruparse forzosamente con los ayuntamientos colindantes en el plazo de un año, y, por otra, incentiva la fusión voluntaria de los municipios menores de 2000 habitantes. Un año después, el ministro Antonio Maura perfila un nuevo proyecto que reduce la cifra de los agrupamientos forzosos de 500 a 200 habitantes⁵⁹, y obliga a los municipios con una población de entre 200 y 2000 habitantes (los denominados «incompletos») a mancomunarse. El debate político en torno a las agrupaciones locales sobrepasa la dimensión local con propuestas de signo regionalista que, en 1914, permitirán alumbrar una mancomunidad regional en Cataluña⁶⁰. Durante la dictadura de Primo de Rivera y la etapa republicana se produce un punto de inflexión, y las sucesivas regulaciones evitan el tratamiento global de la problemática del minifundismo municipal con la convicción, por enraizamiento de la corriente iusnaturalista, de que se trata de una cuestión doméstica en la que el Estado no debe inmiscuirse. En consecuencia, ninguna referencia hay sobre esta cuestión en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924, que se limita a dejar en manos de los ayuntamientos las alteraciones de términos municipales, habida cuenta de que «El municipio, en efecto no es hijo del legislador; es un hecho social de

59. El Proyecto de Ley de 1906 promovido por el conde de Romanones rectificó ese criterio poblacional, recuperando la cifra de 500 habitantes del Proyecto de Ley de 1902.

60. Vid. GIFREU FONT, J., «Las mancomunidades provinciales en el marco de la reforma de la Administración local de principios del siglo xx. El “eslabón perdido” en el proceso de descentralización del Estado», *Revista catalana de dret públic*, 51, 2015, pp. 34-53; y BASSOLS COMA, M., *Las mancomunidades provinciales entre la descentralización y el regionalismo: la Mancomunidad catalana (1914-1925)*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

convivencia, anterior al Estado, y anterior también, y además superior, a la ley» (Exposición de motivos).

Durante la dictadura franquista, se recupera la aspiración de redimensionar el espacio municipal por influencia de las iniciativas que se impulsan en la Europa nórdica y central en los años 60 y 70 (Suecia, Austria y Alemania). En 1941, un proyecto de ley de la Administración local resituía nuevamente en los 2000 habitantes el umbral para constituir ayuntamientos, elevándolo la Ley de 1945 a los 5000 habitantes, cifra en torno a la cual parece existir un consenso generalizado sobre su idoneidad para afrontar la disección de la planta municipal (baste recordar que la LRSAL la utiliza como límite para la creación de nuevos municipios). En diciembre de 1959, la Asamblea Nacional de Representantes de Diputaciones y Ayuntamientos, convocada por la Dirección General de Administración Local, aprueba un documento que propone el agrupamiento de municipios de menos de 500 habitantes, la redacción de un mapa con una división ideal de términos municipales para cada provincia y la creación de municipios de mayores dimensiones (municipios-comarca). Aunque la Circular de 20 de enero de 1960 de esa Dirección General encomienda a los Gobiernos civiles la formulación de un plan de reforma de los términos municipales, el proyecto no se lleva a cabo⁶¹. Hemos de esperar a la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del régimen local, para hallar nuevos avances –tímidos– en la reorganización territorial de la instancia local: promoción de fusiones y agregaciones voluntarias de municipios y constitución de mancomunidades para prestar servicios mínimos a una población de entre 1000 y 5000 habitantes. Estas medidas, incentivadas con ayudas y compensaciones procedentes de un Fondo Nacional de Haciendas Municipales creado *ex profeso*, no caen en saco roto y, sobre esta base, se produce una cascada de fusiones y agregaciones, a iniciativa de los propios municipios o del Gobierno Civil, que reduce sensiblemente el número de municipios españoles. La Ley de bases de régimen local de 19 de noviembre de 1975, aunque no asume la totalidad de las propuestas de comarcalización y metropolización del Proyecto de Ley de 1971, pensadas para crear músculo

61. «La identificación de los municipios que debían ser agregados tenía que llevarse a cabo atendiendo a dos criterios básicos: población inferior a 500 habitantes y presupuesto menor de 100 000 pesetas. En la elaboración del proyecto debían atenderse también factores sociológicos referidos a la rivalidad entre localidades y al patriotismo local, así como las posibles repercusiones tributarias de las fusiones. Todo ello debía permitir establecer un criterio subjetivo respecto a viabilidad política de proceder o no a la agregación». BURGUEÑO, J., «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *Revista de Geografía*, 3, 2004, p. 11.

administrativo en orden a la prestación de servicios municipales, despliega un conjunto de medidas interesantes. Entre ellas, la agrupación forzosa de municipios de menos de 2000 habitantes, que se hace extensiva a los de menos de 5000 habitantes que se encuentren en situación de insuficiencia económica; la alteración de términos municipales de los municipios de menos de 1000 habitantes o situados en continuo urbano, con autorización del Gobierno si los afectados no se predisponen a ello; y la creación de entidades municipales de ámbito comarcal como unión de municipios para la gestión común de competencias municipales⁶².

Ya en democracia, se produce un giro copernicano y las agrupaciones de municipios ceden el testigo al proceso inverso: al cálido rebufo del principio constitucional de la autonomía local, la lista de núcleos de población que deciden segregarse para crear nuevos municipios va incrementándose año tras año, aunque este ascenso mantendrá permanentemente un tono de muy baja intensidad. Las comunidades autónomas, a cuya regulación se remite la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (LBRL), no tardan en involucrarse en el asunto de la excesiva fragmentación municipal, proponiendo soluciones de detalle en el marco de un debate general sobre el modelo de organización territorial. Una de las medidas legislativas comúnmente adoptadas a nivel autonómico va a ser la fijación de un umbral de población como requisito imprescindible para autorizar la segregación de municipios. En Cataluña, destacan dos informes, que coinciden, con desigual contundencia, en la necesidad de reducir el número de municipios existentes. El primero de ellos es el Informe Casassas-Clusa (1981). Parapetado en sólidas argumentaciones científicas, el documento se muestra partidario de volatilizar el mapa municipal y sustituirlo por 127 nuevas demarcaciones denominadas «municipalfas»⁶³, cuyas mayores dimensiones convierten las peticiones de comarcalización del territorio (en aquellos momentos, claramente dominantes en el mundo político y académico catalán) en un sinsentido⁶⁴. El segundo, mucho más

62. La Ley de bases de régimen local de 19 de noviembre de 1975 se promulga el día anterior a la muerte de Franco. El clima de incertidumbre política que habita el país no deja espacio para su aplicación y muy pronto pasa a engrosar el listado de tentativas fallidas de reforma de la planta municipal.

63. El Informe, titulado *L'organització territorial de Catalunya* (Fundació Jaume Bofill, 1981), fue elaborado por el geógrafo Lluís Casassas y el economista Joaquim Clusa. El documento propugnaba una organización local estructurada en un único nivel, por encima del cual se situarían las regiones o veguerías.

64. Por ejemplo, el Informe elaborado en 1978 por la Ponencia de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña sobre *La reforma de la Administración Local en*

mediático y menos incisivo, es el *Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña* (2 000), redactado por una comisión de expertos dirigida por el insigne constitucionalista Miquel Roca i Junyent (de ahí que sea popularmente conocido como Informe Roca). Tras una diagnosis que enfatiza la situación disfuncional del mapa municipal, debido a un engranaje organizativo insatisfactorio que peca de irracional por la profusión y superposición de estructuras administrativas, el informe precisaba la conveniencia de flexibilizar el modelo. De entre todas las propuestas incluidas en el documento (supresión de provincias y sustitución por veguerías, ampliación del mapa comarcal...), una especialmente levantó ampollas, la relativa a la reforma del mapa municipal mediante un redimensionamiento de sus unidades administrativas. El Informe aconsejaba que los municipios que no llegaran a los 250 habitantes se agregaran con otros mayores con la finalidad de evitar duplicidades y racionalizar el uso de los recursos⁶⁵. Se trata de una medida que tiene su anclaje legal en el art. 4.1 de la Ley municipal de Cataluña de 1987, que dispone la fusión de municipios con una población inferior a los 250 habitantes, aunque con una nula aplicabilidad en la práctica –nótese que, de los 946 municipios existentes en Cataluña en aquel momento (actualmente son 948), 203 tenían menos de 250 habitantes, mientras que 527 no superaban los 1000 habitantes—. Para preservar su identidad y conciencia colectiva estos municipios adoptarían la forma jurídica de entidad municipal descentralizada, una figura que en consecuencia debía ser reforzada. El informe aconsejaba asimismo la corrección de las múltiples disfuncionalidades que se detectaban en los límites municipales (núcleos fragmentados en diversos términos municipales, existencia de continuos urbanos...) y el agrupamiento de municipios de menos de 1000 habitantes (en los municipios de alta montaña, 500 habitantes) en forma de mancomunidades

Cataluña, en el que participaron juristas de la talla de Enric Argullol y Josep Enric Rebés, abogaba por mantener el mapa municipal vigente y solventar la problemática de los municipios inoperantes por falta de medios personales y económicos a costa de transferir las competencias municipales que desbordaban la capacidad de actuación de los ayuntamientos a la instancia comarcal –defendida a ultranza por el catalanismo político como división natural e institución propia del país frente a las provincias–, con el antecedente de la división comarcal aprobada por la Generalitat republicana en agosto de 1936. El informe partía de la consideración de la comarca como Administración local y de la conveniencia de su implementación uniforme en el territorio, y sus conclusiones fueron recogidas, en sus aspectos esenciales, por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.

65. La fijación del umbral de población no fue arbitraria, tomándose como referencia la establecida en el art. 8.3 del Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales, aprobado por el Decreto 140/1988. BURGUEÑO, J., «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal...», *op. cit.*, p. 27.

y convenios de colaboración. Estas propuestas se complementaban con la implementación de medidas financieras a favor de los municipios más afectados, insistiéndose en que dicha «reconversión» administrativa debía ser gradual para evitar que fuera percibida negativamente por la opinión pública. Como era de esperar, el mundo local se mostró sumamente crítico con las propuestas y el Gobierno de la Generalitat, que había encargado el Informe, se desentendió rápidamente del mismo.

Conviene apuntar que en el interregno entre ambos informes se aprobó la ya mencionada Ley municipal de Cataluña (1987). Durante el período de trabajos preparatorios, el Gobierno de la Generalitat redacta un *Document de treball sobre l'organització territorial i el govern local de Catalunya* (1986) que contiene las bases de la nueva regulación. El documento no prevé directamente la supresión de municipios, pero rema con vientos favorables en esa dirección, articulando medidas que facilitan la consecución de aquel resultado cuando concurren las circunstancias previstas por la ley, y permite, asimismo, que la supresión de municipios sea impuesta reglamentariamente («en virtud de reforma general o parcial de la organización territorial municipal adoptada por *Decreto* del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, cuando consideraciones de orden geográfico, económico, social o cultural así lo requieran»). A raíz del profundo malestar generado en el mundo local –que incluyó la celebración de un *Congreso para la defensa del pequeño municipio* organizado por la Asociación Catalana de Municipios–, se dio carpetazo definitivo a esta propuesta. La Ley municipal de 1987 recurre a medidas de fomento y a la intervención de los entes supramunicipales, para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de servicios municipales, y solo cuando estos recursos resulten insuficientes, posibilita una reforma de la estructura municipal en los ámbitos territoriales que lo precisen. En todo caso, se exigía que el proceso de reforma de la organización municipal fuera aprobado mediante norma con rango de ley, a propuesta del Gobierno de la Generalitat. Esta norma debía garantizar el mantenimiento de los antiguos núcleos municipales como órganos de participación territorial o como entidades municipales descentralizadas (art. 21)⁶⁶.

66. El Decreto 140/1988 por el que se aprueba el Reglamento de demarcación territorial y población de los entes locales establece los supuestos en que puede llevarse a cabo la agregación de uno o diversos municipios a otro fronterizo: a) insuficiencia de medios económicos, materiales y personales para gestionar los servicios mínimos obligatorios; b) que los núcleos de población formen un solo conjunto con continuidad urbana; y c) cuando lo aconsejen consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo. El Reglamento

4. Repensar el modelo local en el marco de la LRSAL: la ausencia de una intervención más incisiva para corregir las disfuncionalidades del nivel municipal

En un contexto de austeridad y contención del gasto público, la LRSAL se propuso originalmente transmutar la morfología del mapa municipal con el propósito de aliviar su acentuada fragmentación. Más concretamente, en uno de los muchos borradores que circularon por los foros académicos se pergeñaba la supresión de municipios con población inferior a los 5000 habitantes (versión 04/02/2013)⁶⁷. Se trata, a nuestro parecer, de una cifra considerablemente alta para los parámetros que se manejan en el ámbito municipal español, tanto más cuanto, de haberse convertido esta medida en ley, hubiera supuesto la eliminación de más de la mitad de los actuales municipios. La propuesta fue estratégicamente desechada, y en su lugar se introdujo una medida imbuida de la misma filosofía ahorrativa pero menos extrema, consistente en incentivar la fusión de municipios, una técnica considerada una *rara avis* en el mundo local, donde menudean las operaciones de signo inverso⁶⁸. Entre los incentivos prometidos por la Ley al municipio producto de la fusión pueden citarse una mayor financiación y un trato preferente en materia de subvenciones y planes de cooperación.

Por otra parte, nótese que la LRSAL avanza sutilmente en la instauración de un municipalismo asimétrico en el que la detentación de competencias (en términos de actividad prestacional) no atiende a uniformismos, sino a la llamada de los nuevos principios rectores económicos que traen causa de la

establecía explícitamente que los municipios con población inferior a 250 habitantes quedaban incluidos en esa tercera circunstancia (arts. 7 y 8).

67. El art. 61 bis (en la versión del Anteproyecto de 04/02/2013) establecía que los municipios con población inferior a los 5000 habitantes quedaban extinguidos cuando les fuera de aplicación el art. 26.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, o bien concurrieran un conjunto de circunstancias específicas (evaluación negativa de servicios mínimos, remanentes de tesorería para gastos generales negativos en los tres años anteriores a la evaluación, e incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria sin posibilidad de corrección). El municipio extinguido era absorbido por un municipio colindante dentro de la misma provincia y, pese a carecer de personalidad jurídica, pasaba a constituir una forma de organización desconcentrada del municipio absorbente. Seguidamente, el precepto especificaba las consecuencias jurídicas de la extinción y subsiguiente absorción. En la versión de 18/02/2013 la extinción había sido sustituida, cuando concurrieran determinadas causas –distintas de las citadas *supra*–, por una «intervención temporal» del municipio a cargo de la diputación provincial.

68. La última operación de este tipo data de 1981, cuando se fusionaron los municipios de Junta del Río de Losa y Junta de San Martín, dando lugar al nuevo municipio de Valle de Losa, en la provincia de Burgos.

reforma del art. 135 CE. Bajo su influencia, la autonomía local pierde fuelle cuando se la enfrenta a las exigencias de estabilidad presupuestaria. Máxime si se tiene en cuenta que el campo de acción de los municipios se ha agrandado en los últimos años por efecto de la cláusula general de habilitación (art. 25.1 LBRL) y de la asunción forzosa de competencias impropias, y que, en buena parte a resultas de ello, la situación financiera de los ayuntamientos venía siendo alarmante. El conjunto de derechos y obligaciones no tiene por qué regularse con carácter homogéneo, y la clásica segmentación de los servicios mínimos por referencia al criterio demográfico es buena muestra de ello⁶⁹. Ninguna duda cabe de que el relativo desapoderamiento de los municipios más pequeños a favor de instancias superiores sería una alternativa menos traumática que la «muerte» pura y dura de la entidad político-administrativa, ya que le permite garantizar su personalidad y representación política, que es precisamente uno de los aspectos que más recelos levanta entre las colectividades afectadas. En esta coyuntura podría situarse la provincialización de servicios establecida en el borrador del anteproyecto de la LRSAL (art. 1.6, versión 14/11/2012), según la cual las diputaciones «asumirán la titularidad de las competencias para la prestación común y obligatoria» de determinados servicios cuando, «ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpla con los estándares de calidad».

No debe perderse de vista que la LRSAL es una «ley-medida» formulada para templar los nervios de la UE en unos momentos de máxima tensión financiera⁷⁰. Aunque no se afirme con explicitud –poco falta–, en el texto de la Ley subyace una opinión reprobatoria a la actuación de las entidades municipales, que parte de una consideración palmariamente errónea. Los gobiernos locales, y más concretamente los ayuntamientos, han sido injustamente acusados de malgastadores, cuando lo cierto es que poseen una economía mucho más saneada que la del resto de Administraciones territoriales, y son las únicas que generan superávit público, con lo cual el argumentario de la LRSAL se quedaría en agua de borrajas. Dicho lo cual, tampoco puede negarse que muchos ayuntamientos no se han conducido con excesiva prudencia a la hora de realizar gastos e inversiones innecesarios, y cuando el Rey Midas

69. *Vid.*, por ejemplo, el Proyecto de Ley presentado a Cortes por el ministro Romero Robledo en 1884, en el que se proponía un reparto desigual de competencias en atención a la distinta capacidad de los ayuntamientos. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, se creaba un nuevo nivel administrativo de ámbito comarcal que confusamente se denominaba «región».

70. Sin duda, surtió efecto, ya que la aprobación de la LRSAL hizo disminuir la prima de riesgo de la deuda española.

del urbanismo ha hecho las maletas para ausentarse indefinidamente, se han encontrado con una situación financiera de sobreendeudamiento derivado de la deuda comercial que en 2012 y 2013 se consolidó como deuda financiera, a través del fondo de proveedores del ICO⁷¹. Este «maltrato» a las entidades locales, cuestionando su capacidad de iniciativa, no ha sentado nada bien al mundo local. A los diversos recursos de inconstitucionalidad planteados por las comunidades autónomas, se les sumó la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local por más de dos millares de ayuntamientos, y que, por solicitud de 27 de marzo de 2014, ha sido objeto de un dictamen preceptivo previo del Consejo de Estado (Dictamen 338/2014, de 22 de mayo).

4.1. El régimen de alteración del mapa municipal: un más que improbable adelgazamiento por causa de fusión⁷²

Según un estudio del *International Center for Public Policy*, existe una relación directa entre el número de niveles de gobierno de un país y la fragmentación de su mapa municipal: cuanto mayor sea la estratificación territorial, mayor será el número de municipios y, por lo tanto, más pequeño será su

71. El esfuerzo de contención y la mayor eficacia en la gestión del gasto demostrados por el conjunto de ayuntamientos españoles, así como las medidas implementadas por el Estado, permiten afirmar que, a día de hoy, la situación financiera de los municipios es de claro cumplimiento de los principios de estabilidad y sostenibilidad, a excepción de unos pocos cientos de municipios (acogidos en su mayoría al Fondo de Ordenación del Estado).

72. Los supuestos que pueden alterar el término municipal son diversos (agregación total de un municipio o diversos municipios a otro limítrofe, fusión de municipios colindantes para constituir uno nuevo, segregación de parte de un municipio o de diversos municipios bien para constituir uno independiente o bien para agregarse a otro). En este estudio nos limitamos a tratar la fusión y la creación de municipios, por ser estas operaciones las que presentan novedades en la LRSAL.

La literatura jurídica se ha ocupado tempranamente de la fragmentación del mapa municipal. Pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes obras: GALLEGO Y BURÍN, A., *Municipios grandes, medianos y pequeños*, Madrid: IEAL, 1955; GARCÍA PASCUAL, P., «El problema de los pequeños municipios en España», *Documentación Administrativa*, 27, 1960; JORDANA DE POZAS, L., «Problemas de los pequeños municipios», *Estudios de administración local y general*, Madrid: IEAL, 1961; LÓPEZ VILA, C., «La fusión e incorporación de municipios en España», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 162, 1969; MARTÍN MATEO, R., *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964; ORDUNA REBOLLO, E., «Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español», *Revista de Estudios de Administración Local*, 291, 2003; SOSA WAGNER, F. y DE MIGUEL GARCÍA, P., *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: IEAL, 1987; CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *El término municipal. Extensión y alteraciones*, Madrid: Comunidad de Madrid, 1991; VELASCO CABALLERO, F., «Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria», *Boletín del Instituto de Derecho Local*, 44, 2013.

tamaño⁷³. De ahí se sigue que la hipertrofia municipal tiende a perpetuarse en España, dado que los pequeños municipios, que pasan verdaderos apuros para garantizar el cumplimiento autónomo de la cartera de servicios que demandan sus vecinos, no se ven impelidos a cuestionarse su propia existencia mediante procesos de fusión, porque compensan su déficit de gestión con la asistencia que alcanzan a prestar las instancias supramunicipales (provincias, comarcas). En consecuencia, se culpa a las diputaciones del desapoderamiento municipal, cuando paradójicamente deberían verse como un dique de contención frente a la imposición de fusiones coactivas.

La escasa capacidad económica y de gestión de muchos municipios pequeños para suministrar apoyadura suficiente al desempeño de los servicios mínimos atribuidos por ley, explica porqué su prestación es de exigua calidad o ineficiente en términos económicos. Sin embargo, la mayoría de ellos es consciente de este problema y actúa en consecuencia, dentro de lo limitado de sus opciones⁷⁴. De ahí que la proliferación de consorcios, y especialmente de mancomunidades, para la prestación de servicios, haya sido la nota común en municipios con menor densidad de población, y por tanto no es de extrañar que el 78 % de las mancomunidades existentes en España aglutinen a municipios menores de 5000 habitantes⁷⁵. Una de las razones que explican esta multiplicación es el hecho de que las mancomunidades han ampliado el espectro de sus competencias más allá de la ejecución común de obras y servicios de competencia municipal (art. 44.1 LBRL), por obra y gracia de la normativa autonómica⁷⁶, aunque la llegada de la crisis económica ha contribuido a

73. GÓMEZ-REINO, J. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., *An International Perspective on the Determinants of Local Government Fragmentation*, International Center for Public Policy, Working Paper 12-19, marzo 2012, 51 pp. (pp. 44-45).

74. En opinión de BEL y FAGEDA, la falta de incentivos del sector privado para operar en pequeños municipios dificulta la externalización de servicios. Vid. BEL, G. y FAGEDA, X., «Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies», *Local Government Studies*, 33 (4), 2007, pp. 507 y ss.

75. De un total de 1012 mancomunidades, 785 están formadas por municipios de menos de 5000 habitantes. FEMP, *Análisis Ámbito Competencial de las Mancomunidades*, Comisión de Mancomunidades, 11 de julio de 2012, p. 35. Para consultar el inventario de mancomunidades y consorcios constituidos en el ámbito local para la prestación de servicios, vid. <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Inventario/Inventario.aspx>. En las comunidades autónomas donde se han implantado comarcas como parte del sistema institucional autonómico, como Cataluña y Aragón, estas Administraciones asumen también una labor de asistencia a pequeños municipios, especialmente en el ámbito rural.

76. BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El mantenimiento final de la situación anterior», en BAÑO LEÓN, J. M.^a (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, vol. II, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 2091 y ss. Vid., asimismo, CARBONELL PORRAS,

arreciar las críticas hacia esa «euforia asociativa», favorecida por la ingente cantidad de recursos económicos que las Administraciones destinaron a la puesta en marcha de estas entidades locales sin que se hayan solucionado los problemas de la planta municipal⁷⁷. Por el contrario, otros mecanismos, como las agrupaciones voluntarias o forzosas para el sostenimiento en común de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, o los regímenes municipales especiales para los municipios rurales, con escasa población o pocos recursos, no han sido debidamente potenciados⁷⁸.

Una reestructuración global del mapa municipal difícilmente va a ser aceptada voluntariamente, siendo lógico que los núcleos de población se enroquen en el respeto de su configuración histórica y personalidad jurídica como entidad municipal. Ya hemos visto cómo la tendencia general seguida en los países del Norte de Europa (países escandinavos, Reino Unido, Alemania) ha consistido en crear municipios de una mayor dimensión territorial y demográfica a través de fusiones coercitivas; sin embargo, no es este el modelo de vertebración territorial seguido por España, mucho más proclive a confraternizar con la denominada, por contraposición al modelo anterior, «Estrategia del Sur de Europa», basada en la cooperación intermunicipal de carácter voluntario. De ahí que no se hayan producido cambios estructurales en la planta local, dado que las deficiencias del sistema se han vehiculado predominantemente mediante el recurso a fórmulas asociativas para asistir a los municipios en el ejercicio de sus competencias⁷⁹.

Sin embargo, no debe titubearse al exigir que estas entidades locales, en tanto que depositarias de unas competencias y responsabilidades, deban

E., «La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supra-municipales)», *Anuario de Derecho Municipal* 2010, 4, 2011.

77. DURÁN GARCÍA considera que «el balance de este modelo ha sido, salvo excepciones, decepcionante». DURÁN GARCÍA, F. J., *La fusión de municipios como estrategia*, Madrid: Dykinson, 2016, p. 219.

78. CARBONELL PORRAS, E., «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *La planta del gobierno local*, Madrid: AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, p. 43.

79. HEINELT, H., «Posibles reformas de la estructura institucional del Gobierno local en España en el seno del “Estado de las Autonomías”». Perspectiva comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, pp. 46 y ss.; BAYONA ROCAMORA, A., «La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico», en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Madrid, 2012, pp. 233 y 239.

contar con unos medios mínimos (lo que, dicho sea en un aparte, desplaza parcialmente el tanto de culpa a la Administración central, incapaz en años de reformar el sistema de financiación local). Sostener otra cosa distinta llevaría –ha llevado– indefectiblemente al mantenimiento de municipios como fin en sí mismo, aun a costa de una mera subsistencia que impide realizar inversiones que vayan más allá del funcionamiento ordinario, marginados de los procesos de simplificación y modernización de las Administraciones Públicas por la incapacidad técnica y económica de integrarlos en sus primarias estructuras administrativas⁸⁰. La conservación a ultranza del municipio como persona jurídica en localidades escasamente pobladas no es una expresión de la autonomía local, ni tampoco ha de considerarse violado este principio porque desde instancias superiores se imponga una política tenaz de eliminación generalizada de circunscripciones municipales. Una solución salomónica que permitiría a los pequeños municipios alcanzar un tamaño más apropiado para optimizar recursos y prestar mejores servicios, conservando a la vez sus rasgos identitarios, es la denominada «fusión selectiva», consistente en fusionar los ayuntamientos como unidades de organización y gestión, pero manteniendo el municipio como ente territorial de identificación ciudadana⁸¹.

La racionalización de la Administración local es un objetivo tan prioritario que forma parte no solo del ADN de la LRSAL, sino también del explícito encabezado que pone nombre propio a la Ley. En su vertiente de planta territorial, la pretendida racionalización intenta subvertir el número excesivamente elevado de pequeños municipios carentes de medios propios mediante el fomento de las fusiones voluntarias⁸², al tiempo que, en su dimensión

80. En opinión de SANTAMARÍA PASTOR, las entidades locales deben actuar con criterios exclusivos de máxima eficacia y eficiencia, de tal manera que las funciones y servicios públicos deben asignarse a la instancia administrativa que tenga capacidad para ofrecerlos con un mayor nivel de calidad y al menor coste posible, sin atender a otros condicionamientos ideológicos o sentimentales. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2.ª ed., 2014, p. 146.

81. Me remito al estudio realizado por RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, R., *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Madrid: Thomson-Civitas, 2005, pp. 139-146. La misma idea se celebra en SANZ LARRUGA, F. J., «Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios», en Díez Sánchez, J. J. (coord.), *La planta del gobierno local*, Madrid: AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, p. 135.

82. Asimismo, se dispone que los entes de ámbito territorial inferior al municipio que se constituyan tras la entrada en vigor de la LRSAL no gozan de la condición de entidades locales, salvo que hubieran iniciado el procedimiento para su constitución antes del 1 de enero de 2013 (disposiciones transitorias 4 y 5 LRSAL), y solo podrán constituirse como organización desconcentrada sin personalidad jurídica.

instrumental, el sobredimensionamiento del sector público local se pretende paliar con un plan de choque consistente en restringir la constitución de entes y organismos instrumentales locales (sociedades mercantiles, fundaciones...) y eliminar los que carezcan de actividad y no presten ningún tipo de servicio. Durante la vigencia del plan económico-financiero o del plan de ajuste, las entidades locales no pueden constituir nuevos organismos, realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones de capital, salvo que en el ejercicio anterior hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y su periodo máximo de pago a proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad (Disposición Adicional 9 LBRL; art. 1.36 LRSAL)⁸³. La Ley 40/2915, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, establece, en idéntico sentido, que la creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública debe estar plenamente justificada, y que su existencia se sujetará a un seguimiento continuado de objetivos, sostenibilidad y resultados.

La fusión de municipios es una de las medidas previstas en el Programa de Estabilidad para el periodo 2014-2017, remitido por el Gobierno español a Bruselas⁸⁴. La Exposición de motivos de la LRSAL señala que «por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal». Por una más que cuestionable prudencia política, esta Ley no ha apostado con decisión por la imposición forzosa de fusiones en orden a la corrección del mapa municipal, y se ha contentado con otorgarles un carácter voluntario, de ahí que sea la decisión discrecional de los municipios la que inicie el correspondiente procedimiento. Lo más parecido a una fusión imperativa se contempla en el art. 116 bis LBRL, al establecer que los municipios que incumplan los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto habrán de incluir en su plan económico-financiero una «propuesta» de fusión. Aunque no debería abordarse como medida aislada, sino en el marco de una estrategia

83. Si la corrección del desequilibrio no se cumple, estos entes públicos locales (consorcios, fundaciones...) habrán de disolverse por acuerdo de la entidad local o de forma automática antes de enero de 2016, salvo que se trate de servicios esenciales (abastecimiento y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros), en cuyo caso la fecha se prorroga hasta el 1 de diciembre de 2016.

84. La propuesta de fusión de municipios se incluyó asimismo en el Plan Nacional de Reformas del Gobierno de España 2012 como una medida de racionalización del número de entidades locales (Medida 20) conforme a la cual las competencias debían estratificarse por tramos de población, lo que facilitaría la agrupación de municipios, de modo que solo tendrían esta consideración los que alcanzasen un umbral determinado de población.

global, la reducción del mapa actual es necesaria en aras de una mayor racionalidad territorial y como medida de ahorro de la Administración. Otra cosa distinta, que analizaremos más adelante, es si también es condición *sine qua non* para mejorar la prestación de servicios o para alcanzar economías de escala⁸⁵.

Aun cuando la Constitución no contiene ningún precepto que encomiende expresamente al Estado la regulación del diseño del mapa local (creación, supresión y fusión de municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mancomunidades o consorcios), esta intervención se ampara directamente en el art. 149.1.18.^a CE («las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»), que permite una regulación de carácter básico compatible con un ulterior desarrollo por las comunidades autónomas de ese régimen local (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1986, de 9 de junio; 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 132/2012, de 19 de junio; 41/2016, de 3 de marzo). En consecuencia, la competencia en materia de alteración de términos municipales se reparte entre el Estado –competencia básica respecto de la planta municipal– y las comunidades autónomas (STC 214/1989). Más concretamente, la jurisprudencia constitucional ha hecho notar que, al establecer el modelo municipal común, el Estado puede inclinarse por un modelo minifundista o por un modelo basado en mayores exigencias de población o territorio (STC 103/2013, de 25 de abril).

La LRSAL aborda la conformación de la planta municipal de una manera menos parca que la regulación anterior⁸⁶, introduciendo nuevas exigencias de orden económico que, en opinión del Tribunal, no lesionan la competencia

85. LOPERENA señala enfáticamente que «Es un error entender que un municipio es autónomo por el simple dato de que el régimen jurídico que le es aplicable no establece tutelas que merman su ámbito decisonal por la intervención de otro ente administrativo superior. Este es, en efecto, un requisito *sine qua non* para la existencia de autonomía municipal, pero no es suficiente. El régimen jurídico se aplica sobre unos presupuestos fácticos de los cuales también dependen la efectiva autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Y uno de esos presupuestos fácticos es la proporcionalidad poblacional. Sin un contingente humano amplio no hay posibilidad de sostener una Administración Pública. La reunión de unas cuantas familias en un espacio urbano merecerá el respeto y toma en consideración de su existencia por parte del derecho para garantizar su igualdad con el resto de ciudadanos [...]. Pero lo que no cabe entender bajo ningún punto de vista es que esas familias tengan derecho a constituir una de las instituciones principales del Estado, el municipio»; *vid.* LOPERENA ROTA, D., «El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, 5, 1988, pp. 114-115.

86. Que traía causa de la modificación de la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introduce la prohibición de alteración de límites provinciales, así como un listado de criterios de fomento de las fusiones.

de las comunidades autónomas, pues no impiden que estas desarrollen una política propia sobre fusión de municipios situados en su ámbito territorial, ni que intervengan de diferentes modos sobre el mapa municipal. El legislador solo fija límites a la creación de nuevos municipios, incentivos a la fusión voluntaria y un régimen sobre los efectos de la fusión, que dejan amplio espacio al desarrollo autonómico de políticas propias, sin que esta regulación dé lugar a un régimen cerrado de creación de nuevos municipios (STC 41/2016, de 3 de marzo).

El art. 13 de la LBRL, en la redacción dada por el art. 1.5 de la LRSAL, establece que la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se sujetan a la regulación autonómica sobre régimen local⁸⁷, con el límite de que la alteración de términos municipales no puede comportar variación alguna en los lindes provinciales⁸⁸. Estas operaciones requieren que se habilite un trámite de audiencia a los municipios interesados. Además, debe solicitarse el dictamen del Consejo de Estado –u órgano consultivo superior de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas–, así como el informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen, debe darse conocimiento a la Administración General del Estado de la tramitación del expediente. Se prevé que el Estado pueda habilitar medidas complementarias a las fijadas por la normativa autonómica para promover la fusión de municipios en atención a

87. La legislación autonómica de régimen local establece sus propios requisitos al respecto. Al tratarse de normativa dictada con anterioridad a la aprobación de la LRSAL se plantea la existencia de una posible contradicción entre ambas regulaciones. Tratándose de una ley básica estatal, parecería que la nueva LBRL desplaza o deroga, desde su entrada en vigor, las leyes autonómicas que la contradigan. Pero no es exactamente así. De conformidad con la doctrina constitucional (SSTC 1/2003, de 16 de enero; 187/2012, de 29 de octubre; 177/2013, de 21 de octubre), este conflicto competencial no puede ser dirimido por un juez ordinario, el cual habrá de plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para que determine cuál de las dos normas es la válida y, por tanto, la aplicable.

88. *Vid.* los arts. 2 y siguientes del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales, en relación con la creación, incorporación y fusión de municipios. El art. 4, relativo a la fusión de municipios limítrofes para constituir uno nuevo, establece que esta operación podrá realizarse: a) cuando separadamente carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos; b) cuando como consecuencia del desarrollo urbanístico se confundan sus núcleos urbanos, sin que constituyan solución de continuidad a este efecto los parques, jardines, paseos, avenidas, campos de deportes y zonas residenciales que pudieran existir entre aquellos; y c) cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. El apartado segundo dispone que, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado podrá fomentar las fusiones en base a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

El art. 13.4 LBRL contempla una forma incentivada de alteración de términos municipales, la fusión mediante convenio, con la correspondiente remisión a la normativa autonómica⁸⁹. El precepto dispone que los municipios que formen parte de la misma provincia puedan acordar su fusión mediante convenio⁹⁰ siempre que se trate de municipios colindantes, para evitar la conformación de un término municipal discontinuo. El precepto contempla dicha posibilidad sin hacer referencia alguna a la dimensión demográfica de los municipios afectados por la operación, enfatizando su carácter voluntario. No obstante, debe reseñarse una excepción al régimen general que ya se ha señalado *supra*, puesto que la fusión deja de ser voluntaria cuando el municipio incumple sus obligaciones en materia presupuestaria, debiendo incluir en

89. Podemos citar, entre otros ejemplos, el art. 13.1 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que establece que la fusión de municipios (o la agregación total) podrá producirse cuando concurran determinados supuestos: a) cuando haya insuficiencia de medios económicos, materiales y personales para gestionar los servicios mínimos obligatorios; b) cuando los núcleos de población formen un solo conjunto con continuidad urbana; y c) cuando consideraciones de orden geográfico, demográfico, económico o administrativo lo hacen necesario o aconsejable. El art. 19 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, sujeta la fusión a que se dé alguno de los siguientes requisitos: a) confusión de los núcleos de población que sean capitalidad de los respectivos municipios; b) cuando los municipios por separado carezcan de recursos suficientes para atender los servicios mínimos; c) existencia de notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa o de consideraciones de orden geográfico y demográfico; o d) cuando del proceso de fusión se deriven importantes ventajas para los municipios afectados en lo que a prestación de servicios se refiere y así sea estimado por los municipios fusionados. El art. 11 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y el art. 92 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, posibilitan la fusión de municipios por incapacidad o falta de recursos para prestar servicios mínimos, por confusión de los núcleos de población como consecuencia del desarrollo urbanístico o por la existencia de motivos demográficos, económicos, administrativos o de cualquier otro carácter que pudieran hacerla necesaria o conveniente. El art. 18 de la Ley castellana incorpora, además, medidas de fomento a las fusiones de municipios de menos de 20 000 habitantes. Comunidades autónomas con poca población añaden exigencias específicas atinentes a su realidad: así, de conformidad con el art. 10 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, y el art. 10 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, son asimismo causas de fusión los supuestos en que, por despoblamiento, sea inviable el mantenimiento de una Administración Pública autónoma o carezca de justificación la reserva del disfrute de determinados aprovechamientos de titularidad pública por un grupo de población muy reducido, y también la inexistencia de voluntad efectiva de autogobierno, puesta de manifiesto por la falta de presentación de candidaturas en las elecciones municipales o por la ausencia de funcionamiento del régimen de concejo abierto.

90. A falta de previsiones específicas en las normas autonómicas de desarrollo de la LBRL, habrá de acudirse a los arts. 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

el correspondiente plan económico-financiero una propuesta de fusión (supuesto de fusión-sanción)⁹¹.

El convenio debe ser aprobado por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados⁹². Que una decisión de tanta envergadura para el devenir de la vida local no requiera mayoría cualificada de los órganos representativos de los ayuntamientos afectados, responde a la voluntad de facilitar el proceso, pero no por ello resulta entendible desde el punto de vista de la representatividad política local⁹³. La fusión no es irreversible, pero se establece un límite temporal para la misma, ya que el nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta que hayan transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

La legislación básica del régimen local puede establecer medidas de fomento para favorecer las fusiones de municipios, al margen de las que pueda establecer la normativa autonómica (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 13/1992, de 6 de febrero; 233/1999, de 16 de diciembre). La LRSAL ha incorporado diversos incentivos económicos y financieros a las fusiones de municipios, como son la dispensa de prestación de nuevos servicios, la preferencia en procesos concursenciales y la mejora en la participación de los municipios en los tributos del Estado (art. 124.1 del Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, TRLHL), si bien no parece que los mismos vayan a resultar suficientemente atractivos como para convencer a los municipios indecisos. En virtud del art. 124.1, la distribución del importe total de la participación de los municipios que no tomen parte en el Fondo Complementario de Financiación se realiza con base en los siguientes criterios: a) el 75 % en atención al número de habitantes de derecho que figuren en el padrón municipal vigente, ponderado por unos coeficientes multiplicadores en función del

91. Vid. PALOMAR OLMEDA, A., «La supresión-fusión de municipios», *Cuadernos de Derecho Local*, 37, 2015, pp. 244-248.

92. Los acuerdos previstos en el art. 47.2 LBRL, siempre que traigan causa de una fusión, se adoptarán por mayoría simple de los miembros de la corporación (art. 13.6 LBRL).

93. Se trata de una regulación a la baja respecto de la mayoría requerida por la normativa autonómica para los acuerdos de alteración de términos, que exigen el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación [arts. 93.2 y 95.1.a) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía; art. 17.1.b) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña; art. 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia; art. 13.1.a) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón]. No obstante, se sitúa en el terreno de las bases del régimen local y, como tal, su constitucionalidad ha sido declarada por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

tramo de población en el que se integre el municipio⁹⁴; b) el 12,5 % en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio obtenido en el segundo ejercicio anterior al de la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, ponderado por el número de habitantes de derecho; y c) el 12,5 % en función del inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan las leyes de Presupuestos Generales del Estado. De conformidad con estos criterios relativos a la participación municipal en los tributos del Estado, el municipio resultante de esta fusión se beneficia de las siguientes medidas:

- a) Incremento del 0,10 en el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con el artículo 124.1 TRLHL.
- b) Garantía de que el esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que corresponde al nuevo municipio no podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión.
- c) Garantía de que la financiación mínima del nuevo municipio se corresponderá con la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión.
- d) Imposibilidad de que de la aplicación de las reglas anteriores se derive, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 TRLHL (determinación del importe total de la participación).
- e) Suma de los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del IAE (Disposición Adicional décima de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales), actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como de la compensación adicional (Disposición Adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre), actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.
- f) Dispensa de prestar los servicios que el art. 26 LBRL configura como mínimos y que van aparejados al crecimiento poblacional del nuevo municipio⁹⁵. Resulta cabal considerar que cuando los municipios

94. Estos coeficientes de ponderación son los siguientes: municipios de más de 50 000 habitantes: 1,40; municipios de entre 20 001 y 50 000 habitantes: 1,30; municipios de entre 5001 y 20 000: 1,17; y municipios de hasta 5000 habitantes: 1,00 [art. 124.1.a) TRLHL].

95. El precepto no refiere cuál es el plazo dentro del cual esta dispensa se mantiene activa. JIMÉNEZ FRANCO apunta la conveniencia de mantener el plazo de 10 años previsto para

implicados se encuentren situados en franjas de población distintas, los servicios que deben prestar se corresponderán con los mínimos del municipio de mayor población. En el recurso que dio lugar a la STC 41/2016, de 3 de marzo, la Asamblea de Extremadura alegó que el Estado carecía de cobertura para habilitar esa dispensa y que era poco razonable que una fusión que se incentiva para capacitar al nuevo municipio le exima de atender los servicios mínimos.

- g) Preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia, por un tiempo mínimo de 5 años desde la adopción del convenio de fusión. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, aunque no se contempla su máxima duración.

También se establecen unos parámetros atinentes al nuevo régimen organizativo al que se adscribe el ayuntamiento resultante de la fusión, que comporta los siguientes efectos jurídicos:

- a) Integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, del municipio fusionado. A estos efectos, los órganos plenarios de cada corporación deben aprobar las medidas de redimensionamiento para la adecuación de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de su nueva situación. En ningún caso la ejecución de dichas medidas puede comportar un incremento de la masa salarial en los municipios afectados.
- b) El órgano del gobierno del nuevo municipio resultante se constituye transitoriamente con la suma de los concejales de los municipios fusionados.
- c) Por acuerdo establecido en el convenio de fusión, todos o alguno de los municipios fusionados podrán funcionar como forma de organización descentrada, de conformidad con lo previsto en el art. 24 bis.

evitar la segregación de los municipios fusionados. *Vid.* JIMÉNEZ FRANCO, E., «La fusión de municipios en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en GARCÍA RUBIO, F. (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, Madrid: INAP, 2015, p. 92. En el mismo sentido, ALONSO MAS, M.^a J., «El nuevo régimen de las fusiones de municipios», en DOMINGO ZABALLOS, M. J., (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, 2014, p. 320.

- d) Subrogación del nuevo municipio en todos los derechos y obligaciones de los anteriores municipios, sin perjuicio de lo previsto en la letra e).
- e) En el supuesto de que uno de los municipios fusionados esté en situación de déficit, y así se acuerde por los municipios fusionados, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables se podrán integrar en un fondo, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, adscrito al nuevo municipio, que designará una persona responsable para que proceda a la liquidación de dicho fondo. Esta liquidación deberá llevarse a cabo durante los cinco años siguientes a la adopción del convenio de fusión, sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores. La aprobación de las normas a las que tendrá que ajustarse la contabilidad del fondo corresponde al ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado.
- f) Aprobación por el municipio resultante de un nuevo presupuesto para el ejercicio presupuestario siguiente a la adopción del convenio de fusión⁹⁶.

Las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, se encargarán de coordinar y supervisar la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión (art. 13.5 LBRL).

¿Cuál puede ser el alcance real de la medida? A nuestro juicio es más que dudoso que esta regulación promueva cambios estructurales en la planta municipal⁹⁷. Lo cierto es que el número de municipios que se han creado por fusión voluntaria en los últimos años es muy limitado, dada la abierta resistencia de los ayuntamientos a integrarse en una nueva personalidad jurídica que desconozca su identidad propia. Tal actitud contrasta con una tendencia a la alza –siempre muy moderada– en sentido

96. *Vid.* la Orden HFP/1904/2016, de 29 de noviembre, por la que se aprueban las normas contables de los fondos para la liquidación de activos y pasivos previstos en el art. 13.4 LBRL.

97. WOLLMANN, catedrático de Teoría de la Administración de la Universidad Humboldt de Berlín, se muestra escéptico ante los resultados que puede conseguir la técnica de la fusión voluntaria, y propone que se llegue a acuerdos con las comunidades autónomas para establecer procedimientos que incluyan como último recurso la fusión coercitiva. WOLLMANN, H., «La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada», en GARCÍA RUBIO, F. (coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Claves 18, 2015, p. 114.

inverso, cuyo punto de partida se sitúa a mediados del siglo XIX (concretamente, en 1842, momento a partir del cual se tienen referencias de las alteraciones experimentadas en relación con la creación, modificación y extinción de entidades locales)⁹⁸ y que finaliza en la postrimerías del tardofranquismo. En esta franja temporal se llegan a eliminar cerca de 3400 municipios. Desde la entrada en democracia, y al margen de algunos intentos que no llegaron a cuajar, el número de fusiones realizadas arroja unos resultados muy magros, dado que únicamente se han registrado tres fusiones. En la primera, que data de 1981, se unieron los dos municipios burgaleses de Junta del Río de Losa y Junta de San Martín, creándose el municipio de Valle de Losa en Burgos, con 541 habitantes. En 2013, se produjo en Galicia la primera fusión en 45 años⁹⁹, la de las localidades coruñesas de Oza dos Ríos y Cesuras, reconvertidas en el nuevo municipio de Oza-Cesuras, de 5181 habitantes. Y tras tres años de aplicación de la LRSAL, puede concluirse que la fusión voluntaria de municipios no ha tenido la eficacia esperada, puesto que se ha registrado una única fusión (2016), por lo que ni llega a la categoría de mero ajuste organizativo. La fusión que mencionamos tuvo por objeto dos municipios gallegos de la provincia de Pontevedra, Cerdedo y Cotobade, dando lugar al municipio de Cerdedo-Cotobade, que agrupa un total de 6071 habitantes¹⁰⁰. Por el contrario, en este mismo período se han creado siete nuevos municipios por segregación¹⁰¹.

Acogerse a las medidas legislativas asociadas a las fusiones de dos o más municipios, puede ser una oportunidad para aquellos que no disponen de recursos para sostener siquiera un aparato administrativo rudimentario, ya que permiten asumir el pago de servicios que de otra manera no podrían satisfacerse, y que empujarían a los residentes a trasladarse a otras poblaciones en busca de mejor calidad de vida. Ya lo puso de manifiesto el economista estadounidense Charles Tiebout al formular el concepto del «voto con los

98. Vid. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Variaciones de los municipios de España desde 1842*, Gobierno de España, octubre de 2008.

99. El único antecedente en esta Comunidad Autónoma se remonta a 1968, cuando Acebedo del Río se integró en Celanova (Ourense).

100. En 2013, poco antes de la entrada en vigor de la LRSAL, se registró una petición voluntaria de fusión por parte de cuatro municipios de la comarca catalana del Pallars Sobirà (Esterrí d'Àneu, Guingueta d'Àneu, Espot y Alt Àneu –este último fruto a su vez de la fusión de cuatro municipios a finales de los años 60–) que no llegó a materializarse.

101. En 2013, Tiétar (Cáceres); en 2014, Dehesas Viejas y Valderrubio (Granada); en 2015, Pueblonuevo de Miramontes (Cáceres), Montecorto y Serrato (Málaga) y Balanegra (Almería). Fuente: INE.

pies», aplicado a la descentralización fiscal¹⁰². Acorde con el mismo, los consumidores revelan sus preferencias sobre la provisión de bienes y servicios públicos, desplazándose de su lugar de residencia a otras localidades en las que el nivel de provisión se adapte a sus necesidades, teniendo en cuenta la relación entre el nivel de fiscalidad y la oferta de servicios públicos –movilidad provocada por la elección del lugar de residencia en función de las preferencias del ciudadano–. En este contexto, la satisfacción con las políticas públicas y la relación entre ingresos y gastos públicos no se miden votando a un determinado partido político, sino atendiendo al nivel de desplazamientos hacia municipios que satisfagan mejor las necesidades del ciudadano en ese ejercicio de la libertad de residencia.

En contra de las fusiones puede alegarse el riesgo de que se debilite la calidad democrática, con el alejamiento de la ciudadanía respecto de sus instituciones de gobierno, lo que redundaría en un decremento de la participación ciudadana. Los ciudadanos deben sentirse representados y deben poder acceder a las instancias políticas locales. Por otro lado, a la larga la fusión podría generar una despoblación por la tendencia de los vecinos a migrar a la población que actúa como sede de las instituciones municipales, agravando el desequilibrio territorial existente. Y no olvidemos que el mantenimiento del control político del ayuntamiento resultante también es un elemento a tener en cuenta, por lo que las autoridades locales que gobiernan el municipio van a estudiar muy detenidamente qué beneficios pueden obtener de la operación, promoviéndola o boicoteándola según sus intereses.

En cualquier caso, es cuestionable que, con un mayor número de habitantes, la gestión municipal sea económicamente más eficiente, puesto que la dimensión demográfica no tiene por qué ser siempre lo primordial, también la manera como se concentra esa población es importante¹⁰³. En consecuencia, focalizar todo el interés en determinar un umbral de población concreto que

102. El teorema de Tiebout fue enunciado en 1956 en su libro *A pure theory of local expenditures*. De acuerdo con su teoría, cuanto más homogénea es la población residente en una determinada unidad político-administrativa, más efectivo es el gobierno. La base del federalismo económico parte precisamente de esa premisa: la división del poder en niveles territoriales inferiores que agrupan a una población con intereses más homogéneos entre sí facilita la aproximación de las políticas públicas a las preferencias ciudadanas.

103. La importancia del tamaño en términos de población ha sido analizada por algunos autores. Para un enfoque economicista en la determinación del tamaño óptimo de las autoridades subestatales, *vid.* MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5.ª ed., New York: McGraw Hill, 1989; así como PUTNAM, R. D., *Making democracy work*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1993. En el ámbito local, la asociación positiva entre mayor número de residentes y gobiernos locales más responsables y efectivos

se considere ideal para garantizar la eficiencia municipal en la prestación de servicios parece poco convincente. En la fusión inciden elementos más significativos que la población, desde los financieros (el régimen de financiación local es determinante), pasando por los geográficos, sin olvidar la importancia de la calidad democrática, como hemos apuntado.

4.2. Una tentativa de superación del minifundismo local: el bloqueo a la creación de nuevos municipios si cuentan con una escasa densidad poblacional

Enfrentado a la realidad del mapa municipal español, el legislador estatal no ha querido corregir la desmesura organizativa existente mediante la eliminación forzosa de municipios, sino a costa de poner coto a los que han de devenir. Por ello, y como complemento a la fusión voluntaria, la LBRL regula con mayor rigor los requisitos que deben concurrir para autorizar la creación de nuevos municipios¹⁰⁴.

La fijación por el Estado de unos condicionantes para la creación de municipios (mínimo poblacional, exigencia de sostenibilidad financiera...) ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en la STC 41/2016, de 3 de marzo, que expresamente confirma la constitucionalidad del citado art. 13.2 LBRL y se remite en este punto a la doctrina constitucional fijada en las SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 103/2013, de 25 de abril. En su opinión, «La exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (apartado 2), si no deriva directamente de los arts. 31.2, 103.1 y 135 CE, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18 CE “basado en mayores exigencias de población y territorio”, si lo considera “necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía”».

puede consultarse en RICE, T. W., «Social capital and government performance in Iowa communities», *Journal of Urban Affairs*, 23(3-4), 2001, pp. 375-389.

104. *Vid.* el art. 3 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de población y demarcación territorial de las entidades locales, relativo a la creación de municipios, que exige que los municipios implicados tengan núcleos de población territorialmente diferenciados y que los resultantes disfruten de recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias.

Las comunidades autónomas no son excesivamente originales en punto a la regulación de esta materia y, salvo algunas peculiaridades, coinciden plenamente en la fijación de los requisitos para la creación de nuevos municipios (continuidad territorial, identidad propia, suficiencia de recursos, garantía de prestación de servicios...). Así, el art. 10 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, señala que la creación de un municipio podrá ser acordada cuando existan motivos permanentes de interés público y concurren las siguientes condiciones: a) existencia de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados e históricamente consolidados; b) población mínima del nuevo municipio de 1000 residentes; c) que cuente con territorio y recursos suficientes para el adecuado cumplimiento de las competencias y los servicios municipales, sin que se produzca una disminución del nivel o calidad de los servicios que se le venían prestando. El art. 93 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, establece que la creación de un nuevo municipio por segregación tendrá carácter excepcional, en base a un listado completo de circunstancias: a) existencia de motivos permanentes de interés público relacionados con la planificación territorial de Andalucía; b) que cuente con características singulares de su identidad por razones históricas, sociales, económicas, laborales, geográficas y urbanísticas; c) que entre los núcleos principales de población del municipio matriz y del territorio que pretende la segregación exista una notable dificultad de acceso caracterizada por la distancia, orografía adversa, duración del trayecto en vehículo automotor, carencia de servicio público de transporte de viajeros u otras de similar naturaleza; d) que disponga de los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias municipales que, como mínimo, venía ejerciendo el municipio del que se segrega y, en todo caso, los servicios previstos como básicos por la ley; e) que cuente con un territorio que permita atender a sus necesidades demográficas, urbanísticas, sociales, financieras y de instalación de los servicios de competencia municipal; f) que garantice la prestación de los servicios públicos con el mismo nivel de calidad que el alcanzado por el municipio matriz en el territorio base de la segregación; y g) que el municipio o municipios matrices no se vean afectados de forma negativa en la cantidad y calidad de prestación de los servicios de su competencia, ni privados de los recursos necesarios para la prestación de los servicios mínimos establecidos legalmente¹⁰⁵. El art. 15 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, exige: a) varios núcleos

105. El baremo mínimo para la creación de nuevos municipios por segregación que establecía la derogada Ley 7/1993, de 27 de julio, reguladora de la demarcación municipal de Andalucía, era de 2500 o 4000 habitantes, dependiendo de las circunstancias (art. 8).

de población territorialmente diferenciados; b) población de derecho mínima de 1000 habitantes y que el municipio del que se segrega no baje de este límite poblacional; c) disponer de recursos propios suficientes para la implantación y el mantenimiento de los servicios y que la segregación no suponga, en ningún caso, disminución en la calidad de los que se venían prestando. El apartado 3 del precepto establece que las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, constituidas cinco años antes de la entrada en vigor de la presente Ley, podrán constituirse en municipio independiente cuando cumplan los requisitos anteriores excepto el poblacional, que será de un mínimo de 500 habitantes en tanto que el municipio del que se segregan habrá de mantener una población superior a los 10 000 habitantes, una vez producida la segregación. El art. 25 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, señala que para que pueda crearse un municipio nuevo, por segregación, es preciso que se den todos y cada uno de los siguientes requisitos: a) que existan motivos permanentes de interés público; b) que se trate de uno o varios núcleos de población territorialmente diferenciados y separados de la capitalidad del municipio o municipios originarios en más de 10 kilómetros, o que, sin mediar esta distancia, las vías y medios de comunicación con aquella resulten manifiestamente insuficientes, y siempre que exista una franja de suelo no urbanizable de, al menos, 5 kilómetros. En todo caso, el nuevo municipio no podrá tener discontinuidades en su territorio y no podrá constituir un enclave dentro de cualquiera de los municipios originarios; c) que el núcleo o los núcleos a segregar y el matriz cuenten con una población no inferior a 5000 habitantes; d) que el nuevo municipio cuente con recursos propios suficientes para la implantación y el mantenimiento de los servicios que la Ley le exige, y su independencia no suponga en ningún caso disminución en la calidad de los que venían siendo prestados por él o por los municipios originarios; e) que en el núcleo o los núcleos que se pretenden segregar no se prestaran, por el municipio originario, los servicios mínimos con la calidad media con que se prestan en el resto de su término municipal; y f) que no exista otra alternativa que permita solventar los problemas que motiven la segregación. Por su parte, el art. 15 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, exige que concurren los siguientes requisitos: a) núcleos de población territorialmente diferenciados, con una franja de suelo no urbanizable de una anchura mínima de 3000 metros entre los núcleos más próximos de los municipios resultantes; b) territorio y los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, así como justificación de que la segregación comporta una mejora objetiva en la prestación de los servicios en el nuevo municipio; c) que la segregación no comporte disminu-

ción de la calidad media de los servicios que se prestaban en el municipio; d) población suficiente para asegurar la viabilidad del municipio en un número mínimo de 2000 habitantes, lo mismo que el municipio del cual se segrega; y e) contar el municipio con características relevantes de su propia identidad por razones históricas, sociales, económicas, geográficas o urbanísticas¹⁰⁶.

Muchas comunidades autónomas han recurrido a un estándar mínimo de población para ordenar la constitución de nuevos municipios que, en este punto, presenta una diversidad manifiesta, producto sin duda de las peculiaridades geográficas y de la distribución de población en cada una de ellas. Acabamos de ver que en las dos Castillas se exige un mínimo de 1000 habitantes, excepto por lo que se refiere a las entidades locales menores castellano-manchegas, donde el número se reduce a 500 habitantes; en Galicia, 5000, y en Cataluña, 2000. Por su parte, el art. 12.1.b) de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, exige que el municipio de nueva creación y el municipio del cual procede la segregación cuenten con una población mínima de 500 habitantes. En Aragón, esa cifra se eleva hasta los 1000 habitantes, de conformidad con el art. 11.1.b) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. Otras comunidades, como Murcia y Andalucía, no fijan un mínimo de vecinos. En cualquier caso, después de la LRSAL, no son posibles segregaciones de menos de 5000 habitantes¹⁰⁷.

Lógicamente, estas medidas restrictivas aplicables a las segregaciones deben tener su correlato en otras destinadas a los pequeños municipios existentes. No resulta muy coherente endurecer el régimen de creación de nuevos municipios para evitar que se produzcan ineficacias e ineficiencias

106. La Ley municipal catalana no exigía un mínimo de población para la creación de nuevos municipios, circunstancia que amparaba legalmente que pueblos con muy escaso vecindario se constituyeran formalmente en municipios. El malestar generado por esta omisión legal de importantes consecuencias forzó una modificación de la Ley en 1998 en un sentido restrictivo a la creación de nuevos municipios, estableciéndose dos criterios para la autorización de operaciones de este tenor: a) una población mínima de 2000 habitantes tanto para el nuevo municipio como para el municipio matriz; y b) una franja de suelo no urbanizable, de una amplitud mínima de 3000 metros, entre los núcleos residenciales de los municipios resultantes de la segregación (Ley 13/1998, de 19 de noviembre).

107. El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 12 de abril de 2016, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 1401-2016, contra la Ley catalana 8/2015, de 10 de junio, de creación del municipio de Medinyà. La constitución de este nuevo municipio no respeta el mínimo poblacional que a tal efecto exige el art. 13 LBRL, no siendo posible establecer excepciones singulares mediante una ley autonómica. Medinyà tiene una población de 850 habitantes y Sant Julià de Ramis, municipio del que se segrega, 3434 habitantes.

administrativas que paradójicamente están a la orden del día en muchos municipios. Este agravio comparativo no ha sido atacado con rotundidad por el legislador, aunque históricamente se haya mostrado favorable a reordenar el mapa municipal. Tanto en la redacción de los textos legales precedentes como en la propia LRSAL se echa en falta el aplomo necesario para afrontar con resultados definitivos la rémora del minifundismo municipal, sin temor a las reacciones provenientes del mundo local.

5. El nuevo cuadro de competencias municipales y su derivada provincial: el refuerzo del posicionamiento institucional de las diputaciones

En el marco del debate sobre la necesidad de disponer de un modelo competencial local, que elimine las duplicidades y el solapamiento de competencias entre las distintas Administraciones Públicas para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios¹⁰⁸, la LRSAL ha realizado un repaso en profundidad del sistema de competencias locales, analizando y depurando el conjunto de funciones desempeñadas por las entidades locales para garantizar que el elenco de competencias atribuidas legalmente no distorsione su suficiencia financiera. No obstante, como venimos diciendo, cualquier reforma estructural del régimen local que se precie ha de complementarse con una reforma integral que corrija la planta local y actualice el régimen de financiación de las entidades locales, pero lamentablemente el legislador ha preferido orillar estas cuestiones, la segunda de las cuales cons-

108. Simultáneamente, para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios, el Estado impulsa el desarrollo de las nuevas tecnologías, como las previstas en el informe CORA y el Plan MEJORA, mediante el intercambio electrónico de datos y la gestión telemática de trámites procedimentales, entre otros. También se han reforzado los mecanismos de cooperación y de planificación conjunta y gestión integrada entre el Estado y las comunidades autónomas (creación de bases de datos y registros integrados, entre otras medidas). La aprobación, en 2015, de dos leyes importantes (leyes 39/2015 y 40/2015), va igualmente encaminada a garantizar una Administración más ágil y eficiente, imponiendo la incorporación efectiva de los medios electrónicos en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos para reducir las cargas administrativas, una mayor transparencia en el funcionamiento del sector público –con iniciativas como la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la puesta en marcha del Portal de la Transparencia, que canaliza la información entre la Administración y los ciudadanos, y la constitución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, responsable de promover la transparencia de la actividad pública y garantizar el derecho de acceso a la información pública–, la mejora de la racionalización y el control en la creación de organismos y entidades en este sector para evitar duplicidades e ineficiencias, etc.

tituye una de las reclamaciones históricas del mundo local, por no decir la más significativa¹⁰⁹.

Ante la necesidad de dar una salida a la insuficiencia prestacional de los pequeños municipios, la LRSAL ha decidido reforzar el papel asistencial de las diputaciones y postergar a un segundo plano la creación de entidades asociativas supramunicipales como mancomunidades y consorcios –que, tras la dispensa de la prestación de servicios, constituía la opción preferida por el art. 26 LBRL en su versión anterior a la LRSAL–. Más correctamente, esta fue, al menos, la intención del legislador, aunque la fuerza de los hechos ha truncado esta voluntad original. Los primeros anteproyectos de la Ley establecían la disolución de las mancomunidades que no pudieran garantizar su sostenibilidad financiera, aunque, a resultas del Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, esta previsión fue sustituida por la obligación de adaptar sus estatutos a lo previsto en el art. 44 LBRL, esto es, a las competencias que la LRSAL reconoce a los municipios. En lo que a la instancia provincial se refiere, la LRSAL atribuye nuevas funciones –que, en algunos casos, son una mera concreción de las funciones de asistencia y cooperación con los municipios–¹¹⁰ a las diputaciones (recaudación tributaria, administración electrónica, participación en la elaboración y seguimiento de los planes económico-finan-

109. «Esta cuestión ha estado omnipresente a lo largo de todo el proceso de reforma de la Ley de bases; sin embargo, no ha llegado nunca a materializarse, a pesar del flamante título del Proyecto de Ley, con su expresa mención a la sostenibilidad (financiera). Los Gobiernos locales llevan muchísimos años reclamando al Estado disponer de un nuevo marco de financiación que sea equitativo con sus responsabilidades competenciales y que ponga a su alcance mecanismos tributarios y financieros suficientes para acabar o, cuando menos, mitigar la insuficiencia crónica de recursos que tanto les está afectando [...]. Planificar repartos competenciales sin atender a las necesidades económicas reales es marcarse un brindis al sol, es empezar a construir la casa por el tejado». GIFREU FONT, J., «Presentación. Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia», FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona: Diputación de Barcelona, 2013, pp. 40-41.

110. En opinión de CARBONELL PORRAS, «la novedad de estas nuevas atribuciones es más aparente que real, pues constituyen concreciones de sus funciones generales vinculadas con la asistencia y cooperación a los municipios y la prestación, en su caso, de servicios supramunicipales. Así además lo ha confirmado el Tribunal Constitucional, en la sentencia 111/2016 especialmente. Por lo tanto, tampoco en este plano se habría producido el pretendido reforzamiento de las diputaciones, o al menos no lo habría sido con la intensidad inicialmente pretendida por el legislador». CARBONELL PORRAS, E., «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario de Gobierno Local 2015/16. Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional*, Barcelona: IDP– Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, p. 148.

cieros...), entre las que destaca la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios de menos de 20 000 habitantes con la finalidad de reducir el coste del servicio.

5.1. La introducción de parámetros económicos para perfilar un modelo competencial municipal más eficiente

En tanto que Administración más próxima al ciudadano, el municipio es la entidad idónea para la prestación de incontables servicios públicos a los ciudadanos. Bajo este postulado, el principio de subsidiariedad (art. 4.3 CEAL) actúa como criterio de asignación preferencial de competencias a favor de los municipios, salvo que concurren razones justificadas que permitan residenciarlas en instancias territoriales superiores. No ha tenido la subsidiariedad una plasmación muy dinámica en nuestra legislación de régimen local, en contraste con el interés que ha merecido su estudio doctrinal. Ese poco entusiasmo normativo puede explicarse porque una aplicación rigurosa del principio –más allá del simplismo del «cerca» o «lejos»– requiere de un análisis tanto más preciso que repare en la capacidad de gestión de los ayuntamientos en punto a la asunción de servicios, y esta tarea no se ha acometido hasta ahora.

La reforma local auspiciada por la LRSAL ha situado entre sus objetivos la modernización de esta Administración, clarificando sus competencias bajo la premisa de «una Administración, una competencia», e instando una racionalización de sus estructuras. La varita mágica con la que se pretende lograr es la evaluación de la capacidad de gestión de las entidades locales, en particular los ayuntamientos, en términos de coste efectivo de servicios. Con este nuevo encuadre legal, aparentemente el ejercicio de competencias se supedita a la capacidad de gestión del ente local. Ergo, si el municipio no es eficiente, la gestión de sus servicios debe trasladarse a la provincia.

El análisis del nuevo esquema de determinación de competencias surgido de la LRSAL excede con mucho de los objetivos de este trabajo, por lo que nos limitaremos a perfilar las líneas maestras del modelo. De conformidad con el art. 7 LBRL, las entidades locales pueden ejercer competencias propias, delegadas y distintas de las propias y delegadas (denominadas «impropias» en el Anteproyecto de Ley y que se corresponden con las pretéritas competencias complementarias). Las competencias propias se atribuyen a los municipios de modo específico a través de normas con rango de ley, y se

ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Las competencias delegadas por el Estado y las comunidades autónomas se ejercen en los términos señalados en la disposición o el acuerdo de delegación, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 27 LBRL¹¹¹. Dado que las concurrencias competenciales son inevitables y las duplicidades, si existen, son meramente anecdóticas¹¹², con esta clarificación de competencias lo que se ha buscado esencialmente es que los municipios dejen de prestar competencias «impropias» carentes en el mayor de los casos del correspondiente respaldo económico —porque esas mismas Administraciones que han promovido los nuevos servicios locales dejaron de financiarlos hace tiempo—. El listado que contiene el art. 25.2 LBRL presenta importantes cambios respecto de la redacción originaria de 1985, al estrecharse su dimensión material (así, la promoción y gestión de la vivienda se reconduce al régimen de protección pública mediante el uso de criterios de sostenibilidad financiera; el transporte público de viajeros se limita al transporte colectivo urbano; la prestación de

111. De conformidad con el art. 27 LBRL, la delegación debe determinar su alcance, contenido, condiciones y duración, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta asigne, sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas. El precepto recoge igualmente el listado de competencias susceptibles de delegación. Como novedades destaca la incorporación de la garantía de que la delegación habrá de realizarse cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, se contribuya a eliminar duplicidades y sea conforme con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, dicha delegación ha de ir acompañada de la correspondiente financiación, siendo necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico. En caso contrario, la delegación es nula. Si la Administración autonómica delegante incumple sus obligaciones financieras, el municipio podrá compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que este tenga con aquella. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante, así como la imposibilidad sobrevenida de ejercer la competencia delegada sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias, son causas de renuncia. El art. 57 bis LBRL, que establecía una garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas, ha sido declarado inconstitucional por la STC 41/2016, de 3 de marzo, porque incide en las relaciones financieras entre el Estado y las comunidades autónomas, que constituyen una materia reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE). La STC 156/2016, de 22 de septiembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5061-2015 interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, declara la constitucionalidad de los preceptos legales que, igual que el art. 57 bis LBRL —inconstitucional exclusivamente por haberse vulnerado la reserva de ley orgánica—, contemplan la posibilidad de retención por el Estado de recursos del sistema de financiación autonómica para el pago de deudas con entidades locales.

112. VILLAR ROJAS, «Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *La Administración al Día*, INAP, 18/07/2014, p. 2.

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637> (última visita: 11 de abril de 2017).

los servicios sociales, de promoción y de reinserción social, queda acotada a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; etc.). Además, desaparece la competencia en materia de mataderos, la seguridad en los lugares públicos, la defensa de usuarios y consumidores y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. No obstante, el art. 25.2 LBRL constituye «una garantía legal (básica) de autonomía municipal», que no atribuye directamente competencias a los municipios, puesto que esa asignación, en sentido estricto, corresponde a la legislación sectorial estatal y autonómica, cada cual en el marco de sus respectivas competencias. De lo anterior resulta que las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas en los apartados 3, 4 y 5 de ese precepto (STC 41/2016, de 3 de marzo). El listado de materias que recoge el precepto tiene, por tanto, carácter de mínimos, siendo susceptible de ampliarse con las competencias que les atribuyan las comunidades autónomas en desarrollo de las bases de régimen local, y otras competencias estatutarias (carácter bifronte del régimen local). A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que «en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las comunidades autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL». La reordenación competencial comporta, asimismo, un pequeño ajuste en los servicios obligatorios (art. 26.1 LBRL)¹¹³.

En su nueva redacción, el art. 7.4 LBRL (art. 1.3 LRSAL) dispone que las entidades locales pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibili-

113. La LRSAL traspasó a las comunidades autónomas las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, a los servicios sociales – aunque en estos dos casos las competencias podían volver a los municipios en forma de delegación, art. 27.3 LBRL– y a la inspección sanitaria (Disposición Transitoria 1.^a, 2.^a y 3.^a LRSAL), así como a la educación (Disposición Adicional 15.^a LRSAL). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales, por sobrepasar la legislación básica, las tres disposiciones transitorias (y, por conexión, la Disposición Adicional 11.^a), que regulaban el proceso de traspaso a las comunidades autónomas de las materias citadas y prohibían atribuir las a los municipios como competencias propias o «impropias» del artículo 7.4. Según el Tribunal Constitucional, estas materias son de competencia autonómica, de manera que el Estado no puede impedir su descentralización a nivel local. Finalmente, el Tribunal realiza una interpretación conforme de la Disposición Adicional 15.^a, relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación, al entender que existe una antinomia, pues obliga a la vez a centralizar y descentralizar, por lo que, haciendo una interpretación conjunta con el art. 25.2.n) LBRL, interpreta que no hay obligación de centralizar (STC 41/2016, de 3 de marzo).

lidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Este precepto permite a los municipios ejercer cualesquiera competencias (competencias propias generales) siempre que se respeten las referidas condiciones. Su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica por ley sectorial, a diferencia de lo previsto para las competencias propias del art. 25.2 LBRL, ya que están directamente habilitadas por el legislador básico, aunque su ejercicio por los municipios queda sujeto a ciertas condiciones (STC 41/2016). A estos efectos, se requiere el informe vinculante de la Administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades, así como el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias¹¹⁴.

El modelo resultante adolece de una evidente rigidez, puesto que el bloque competencial de materias propias se sujeta a condicionantes y limitaciones para su atribución por ley sectorial estatal o autonómica –como la conveniencia de la implantación o la exigencia de una memoria económica– (arts. 25 y apartados 3, 4 y 5 del art. 7). Las competencias municipales se constriñen básicamente a las propias y las delegadas, mientras su capacidad general para desempeñar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas (cláusula competencial genérica), en particular las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección ambiental (posibilidad prevista en el derogado art. 28 LBRL), se volatiliza¹¹⁵. Ciertamente, pueden seguir desempeñando actividades fuera de los márgenes de los arts. 25.2 y 27 LBRL, pero bajo las con-

114. La elaboración del informe vinculante corresponde a la consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de tutela financiera sobre las entidades locales (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra, País Vasco, Principado de Asturias y La Rioja) y, en su defecto, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

115. Según la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la FEMP, este requisito es aplicable tanto a las nuevas competencias como a las ejercitadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Así, en el supuesto de que un ayuntamiento ejerciera competencias distintas de las propias y las delegadas antes de la LRSAL y quisiera mantenerlas, debería promover el oportuno expediente para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio. *Vid.* FEMP, *Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*.

<http://femp.femp.es/files/566-1688-archivo/competencias%20impropias.pdf> (última visita: 10 de abril de 2017).

diciones del art. 7.4 LBRL, *ergo*, con el beneplácito de la Administración autonómica.

El art. 26.2 LBRL (art. 1.9 LRSAL) regula el posible trasvase de la gestión de los servicios básicos de determinados municipios a las diputaciones provinciales u órganos equivalentes¹¹⁶, por causa de ineficiencia. Esta disposición tiene importantes repercusiones prácticas, porque afecta a los municipios de menos de 20 000 habitantes, que representan más del 95 % del total de municipios españoles¹¹⁷. Cabe resaltar que los sucesivos anteproyectos de ley habían ido mucho más allá, al establecer en el –entonces– apartado 3.º de aquel precepto que las diputaciones «asumirán la titularidad» de las competencias para la prestación de la totalidad de los servicios mínimos del art. 26 (con preferencia de algunos en concreto), sin dar voz y voto al municipio

116. Como es de sobras conocido, el nivel supramunicipal de Administración territorial se caracteriza por la existencia de singularidades territoriales al margen del régimen común, conforme a las cuales, en las comunidades autónomas uniprovinciales y en la Foral de Navarra, además de los cabildos y consejos insulares, las competencias de la provincia como entidad local se han diluido en la Administración autonómica o en la insular. Por añadidura, también deben tenerse en cuenta las especialidades de las veguerías catalanas y las juntas generales en los territorios históricos vascos. *Vid.* SABATÉ VIDAL, J. M., «El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes», *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014; FUENTES i GASÓ, J. R., «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», *Revista Vasca de Administración Pública*, 101, 2015; GARCÍA RUBIO, F., «Las estructuras locales supra- e inframunicipales en España tras la reforma local de 2013», en GARCÍA RUBIO, F. (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, Madrid: INAP, 2015; TRAYTER JIMÉNEZ, J., «Las veguerías», en COSCULLUELA MONTANER, L. y CARBONELL PORRAS, E. (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor: Aranzadi, 2011; QUINTANA LÓPEZ, T. (dir.), *La reforma del régimen local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014; BAYONA I ROCAMORA, A., «La Ley de veguerías y la STC 31/2010», *Anuario del Gobierno Local 2010*, Madrid: IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011; y GRACIA RETORTILLO, R., *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña*, Barcelona: Huygens Editorial, 2008.

117. *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Problemas actuales del régimen local*, Cizur Menor: Thomson-Civitas, 2007. El autor da cuenta de la histórica absorción de funciones por la provincia (cooperación provincial a los servicios municipales, tutela de los municipios menores de 20 000 habitantes mediante el denominado «recurso especial de nivelación de presupuestos»), que conduce a una provincialización del régimen local: «Hasta ahora descansaba sobre la preeminencia casi absoluta del municipio, a partir de estos días la provincia se destaca como pieza esencial del sistema, y hasta tal punto puede afirmarse tal preeminencia de la unidad local superior que justamente esta se ha alimentado en muy buena medida de una directa succión de la esfera de acción municipal, que venía siendo hasta ahora la sustantiva», pp. 57-59.

sobre tamaña decisión¹¹⁸. En las siguientes versiones, cada una de ellas más descafeinada que la anterior, las diputaciones pasaban a asumir el «ejercicio» de tales competencias¹¹⁹ y, posteriormente, a «coordinar la prestación» no

118. Según la versión del Anteproyecto de Ley de 13/07/2012:

En los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, las diputaciones provinciales asumirán la titularidad de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, de todos o algunos de los servicios previstos en este precepto [referido a la totalidad de los servicios mínimos del art. 26], cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera no cumpla con los estándares de calidad a que se refiere el apartado anterior.

La diputación, cabildo o consejo insular acordará con los municipios concernidos el traspaso de los medios materiales y personales [...]. La diputación elegirá la forma de gestión que mejor garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad [...].

Las versiones del Anteproyecto de Ley de 14/11/2012 y 10/01/2013 disponían la asunción de la titularidad de todos los servicios del precepto (y con carácter preferente residuos sólidos urbanos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructura viaria, asistencia social primaria, protección civil y prevención y extinción de incendios, transporte colectivo de viajeros e instalaciones culturales y deportivas), y añadieron otra razón para el traspaso de la titularidad del servicio («o sea ineficiente en atención a las economías de escala»), así como otras incorporaciones legales, entre ellas que «El acuerdo será adoptado por las dos terceras partes de los diputados provinciales, o sus equivalentes, y requerirá la autorización de la comunidad autónoma [...]». Asimismo, en la versión de 10/01/2013 se estableció que «La asunción del servicio será por un plazo mínimo de 5 años, prorrogándose de forma automática si no hay acuerdo en contrario y siempre que se cumplan los estándares de calidad [...]», y además que «Cuando sean uno o varios municipios quienes voluntariamente soliciten su incorporación al servicio común, bastará la mayoría simple de los diputados, o equivalentes, y el informe de la comunidad autónoma. Cuando se trate de municipios de más de 20 000 habitantes los que voluntariamente quieran incorporarse a esta asistencia bastará la mayoría simple de los diputados o equivalentes».

119. La versión de 04/02/2013 disponía lo siguiente:

En los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, las diputaciones provinciales asumirán el ejercicio de las competencias para la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, de los servicios previstos en este precepto [los mismos servicios que en las versiones anteriores, excepto que, respecto de los servicios de prestación preferente, la asistencia social primaria fue sustituida por la «evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención a situaciones de emergencia social»], cuando la prestación en el ámbito municipal, ya sea en razón de la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera no cumpla con costes estándar de los servicios a que se refiere el apartado anterior; o sea ineficiente en atención a las economías de escala.

El acuerdo, que requerirá informe previo de la comunidad autónoma, será adoptado por mayoría simple de los diputados provinciales, o sus equivalentes, desde la solicitud del mismo en el plazo de un mes. Transcurrido este plazo sin haberse adoptado el acuerdo se entenderá aprobado [...].

También se estableció que, en los supuestos de solicitud voluntaria por los ayuntamientos, la misma «deberá ser aprobada por el Pleno del Ayuntamiento», y se regulaba el acuerdo de reversión de la competencia del servicio a los municipios, que debía adoptarse «antes del 30 de junio de cada año y surgirá efecto al ejercicio siguiente al de su adopción».

En las versiones de 18/02/2013 y 21/05/2013, se añadió que el acuerdo de asunción de competencias se acordaría «En el plazo de un mes desde la comunicación a la

ya de la totalidad de los servicios mínimos previstos legalmente, sino solo de siete de ellos, «para lo que decidirá sobre la prestación directa por ella misma o la implementación de fórmulas de gestión compartida» (versión del Anteproyecto de Ley del 22/07/2013). A pesar de las subsiguientes modificaciones en el redactado del precepto, el traspaso de servicios ineficientes siempre tuvo carácter forzoso, lo que comportaba indefectiblemente un riesgo de vaciamiento competencial de los municipios y consecuentemente una más que segura reprimenda constitucional. Atendiendo a los reparos del Consejo de Estado (Dictamen 567/2013), el Proyecto de Ley, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 6 de septiembre de 2013, reemplazó la decisión sobre la forma de prestación por una propuesta que debía contar «con la conformidad de los municipios afectados», cuestión esta sobre la que volveremos más adelante.

Para valorar la eficiencia prestacional, los anteproyectos recurrían a la técnica del coste estándar, después sustituida por el método de comparación entre costes efectivos de los servicios prestados a nivel municipal y de esos mismos servicios prestados por la instancia provincial, con el fin de determinar el nivel de Gobierno óptimo para la gestión del mismo. Concretamente, la superación del coste estándar –al que debía ajustarse la prestación de cada uno de los servicios de prestación obligatoria municipales– comportaba la asunción del ejercicio de las competencias municipales sobre prestación de servicios por parte de las diputaciones, a las que se atribuía la titularidad de la competencia, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas, y la potestad para la imposición de precios públicos vinculados a los servicios. El Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, se mostró muy crítico con este traspaso forzoso de servicios, al considerar que violentaba la autonomía local y la legitimidad democrática de los ayuntamientos, y animó a explorar otras alternativas¹²⁰. La versión final del precepto introdujo destaca-

diputación provincial u órgano equivalente del resultado negativo de la evaluación de los servicios».

120. En su lugar, el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, propone medidas específicas como la constitución de mancomunidades u otras formas de colaboración intermunicipal y el fomento voluntario de las fusiones municipales. En su página 39, dispone lo siguiente:

«Eventualmente, la aplicación de las medidas previstas en el Anteproyecto podría incluso llegar a producir un vaciamiento competencial de los municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias del Anteproyecto y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos [...], podría

das matizaciones a lo que podía considerarse un «excesivo» robustecimiento de la institución provincial de muy dudosa validez constitucional¹²¹, optando por no recoger ese «traslado-sanción» por coste estándar.

El art. 26.2 LBRL dispone que en los municipios de menos de 20 000 habitantes la diputación provincial será la encargada de coordinar la prestación de determinados servicios: a) recogida y tratamiento de residuos; b) abastecimiento de agua potable a domicilio, así como evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) limpieza viaria; y d) acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público¹²². El conjunto de estos servicios, salvo el relativo al tratamiento de aguas residuales, son *servicios municipales mínimos* del art. 26.1 LBRL, más concretamente, los servicios que obligatoriamente deben prestar todos los municipios (y en el caso del tratamiento de residuos, todos los municipios de más de 5000 habitantes).

valorarse la posibilidad de recoger en el Anteproyecto otras fórmulas alternativas o suplementarias a las que en él se prevén, más respetuosas con la autonomía municipal y con la estructura de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que podrían garantizar adecuadamente la efectividad de estos principios procurando un control de costes y la aplicación de economías de escala. En esta línea se inscribe la posibilidad de regular la asunción de competencias municipales por otra entidad como facultativa en todo caso o como medida condicionada a la comprobación, a través de los oportunos trámites debidamente identificados y regulados en la ley, de su mayor idoneidad –que no necesariamente tiene que ser la diputación provincial, sino que también podría ser una mancomunidad o cualquier otra forma de asociación voluntaria de municipios– para la prestación del servicio comprometido, lo que en todo caso requeriría la constatación previa de que esa otra entidad cumple con las exigencias derivadas de la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y de que la asunción por su parte del servicio de que se trate no pone en peligro el cumplimiento de tales principios. Asimismo, podría incluirse en el Anteproyecto la exigencia de que los planes que deben formularse en los supuestos legales de riesgo para la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera (artículo 18 de la Ley Orgánica 2/2012) identifiquen debidamente los servicios municipales susceptibles de ser traspasados a otra entidad más apta para una prestación eficiente y económicamente sostenible. Y cabe, en fin, plantear, la posibilidad de que el Anteproyecto impulse un proceso de fusión de municipios, medida esta que ha sido sugerida por diversas comunidades autónomas» (p. 39).

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567> (última visita: 7 de abril de 2017).

121. La garantía institucional de la autonomía local «no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre». En consecuencia, la constricción de las competencias locales no comportaría, por sí misma, la quiebra de la garantía constitucional.

122. Sobre la garantía de prestación de estos servicios mínimos, *vid.* BARRERO RODRÍGUEZ, C., «La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170, 2015.

Para coordinar la prestación de estos servicios, la diputación puede proponer la forma de prestación, ya sea mediante una gestión directa por la propia diputación, ya sea acudiendo a una variedad indefinida de fórmulas de gestión compartida –a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas–, que permiten alcanzar una escala más apropiada y razonable de prestación del servicio desde el punto de vista económico¹²³. El precepto es poco claro cuando atribuye a las diputaciones la competencia de «coordinación» en la prestación de servicios, aunque la STC 168/2016, de 6 de octubre, que ratifica lo establecido en la STC 111/2016, de 9 de junio, rechaza que la redacción dada al precepto por la LRSAL obligue a las diputaciones a llevar a cabo la gestión directa de los mencionados servicios.

La doctrina constitucional ha establecido que la garantía constitucional de la autonomía local de los arts. 137 y 140 CE no impide que el legislador atribuya a la diputación provincial competencias de coordinación en sentido estricto, como «límite efectivo» al ejercicio de las atribuciones municipales (STC 214/1989, de 21 de diciembre), pero, en cambio, condiciona esa atribución a que la competencia de coordinación esté suficientemente determinada y responda a la protección de intereses supramunicipales, porque «una amplia indeterminación normativa equivale a confiar a la propia entidad coordinadora la forma y alcance de su “cierto poder de dirección” sobre el ente coordinado; un poder que estaría, en realidad, autoatribuido en contra de la doctrina constitucional». Por añadidura, el legislador debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserva el municipio es tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 170/1989, de 19 de octubre; 95/2014, de 12 de junio; 92/2015, de 14 de mayo; y 154/2015, de 9 de julio). A mayor abundamiento, el art. 10.4 LBRL aclara que las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales, y ello es indudablemente cierto en el marco de las actuaciones municipales que tengan un interés supralo-

123. El párrafo segundo del art. 26.2 LBRL establecía que la diputación debía proponer la forma de prestación al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y que a este, para reducir los costes efectivos de los servicios, le correspondía decidir sobre la propuesta, que debía contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si era la Administración que ejercía la tutela financiera. El Tribunal Constitucional ha considerado que este redactado vulnera las competencias ejecutivas que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas, y, en consecuencia, establece la inconstitucionalidad de los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera» (STC 111/2016, de 9 de junio).

cal (STC 214/1989, de 21 de diciembre). La compatibilidad de las garantías constitucionales de la autonomía provincial y de la autonomía municipal ha sido puesta de relieve por el Tribunal Constitucional¹²⁴: «Al existir distintas entidades locales superpuestas sobre una misma base territorial, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas incidirá, necesariamente, en el resto, sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía provincial, y el respeto al contenido esencial de la autonomía de esas otras entidades locales en las que inciden que, para el caso de las comarcas, no es una autonomía constitucionalmente garantizada en cuanto que la decisión sobre su propia existencia no depende de la Constitución sino de las comunidades autónomas» (STC 103/2013, de 25 de abril).

La LBRL prevé que se pueda revertir la situación y recuperar los servicios coordinados con prueba de mejor coste efectivo (costes reales directos e indirectos): cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por esta, podrá asumir la prestación y coordinación de los referidos servicios una vez la diputación lo considere acreditado.

En tanto el modelo competencial ideado por la LRSAL se asienta sobre motivaciones económicas, y a la vista está la formulación del art. 26.2 LBRL, los principios de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera adquieren una importancia capital y son el hilo conductor que permite la prestación por la instancia provincial de los servicios citados. Prueba de ello es la manera como se ha suavizado la referencia a la subsidiariedad local (sustitución del principio de «máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos» por el menos contundente de «proximidad», art. 2.1 LBRL).

Una cuestión que genera todo tipo de dudas es la idoneidad acerca del número de habitantes que debe tener un municipio, para garantizar una prestación eficiente de los servicios, puesto que no existen razones que justifiquen la frontera demográfica de los 20 000 habitantes, que no puede considerarse sino una elección arbitraria, como también lo es el señalamiento del umbral de 5000

124. Provincias y municipios son entidades locales dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito (STC 32/1981, de 28 de julio), al no tener un mismo contenido garantizado constitucionalmente (STC 109/1998, de 21 de mayo).

habitantes, una cifra que se utiliza, por ejemplo, para autorizar la creación de un nuevo municipio (art. 13 LBRL), para introducir diferencias en la organización municipal (art. 20 LBRL) y para establecer el primer nivel de exigencia de prestación de servicios mínimos (art. 26 LBRL). También es censurable que se pretenda estandarizar a todos los municipios que se encuentran en esa franja poblacional, aplicándoles idéntico tratamiento y soluciones, cuando las realidades pueden ser harto distintas. Sostiene al respecto AMENÓS, en referencia a la creación de nuevos municipios, que «nada impide que exista un conjunto de gentes territorialmente diferenciadas que, inferiores a los fatídicos 5000, cuenten con recursos suficientes y disfruten de servicios de razonable calidad»¹²⁵.

Como hemos apuntado, la justificación general que planea sobre la posible «provincialización» de los servicios mínimos se basa en parámetros económicos, en el convencimiento de que los pequeños municipios (municipios poco densos) poseen una capacidad limitada para garantizar la prestación eficiente de servicios de calidad y sostenibles en el tiempo, y de que la medida favorece las economías de escala, pero el preámbulo de la Ley no contiene ninguna argumentación sólida acerca de esta elección, a pesar de que genera importantes repercusiones en la esfera competencial. Resulta interesante traer a colación un estudio realizado en 1995 por el Consejo de Europa, que determina el umbral residencial mínimo que deben tener los municipios en aras de garantizar unos servicios de calidad a un coste adecuado¹²⁶. Así, la cifra mínima para conseguir unas finanzas saneadas es de 10 400 residentes, mientras que para una correcta planificación urbanística el número se fija en 11 600 habitantes, y para la prestación de servicios sociales, que en la mayor parte de países europeos se prestan a nivel local, en 8200 habitantes. El estudio recomienda la fusión de los municipios de menos de 10 000 habitantes. No obstante la relevancia de estas referencias, deberíamos relativizarlas, ya que el tamaño óptimo del municipio debe quedar condicionado por variables internas de cada país, como el conjunto de competencias atribuidas a los municipios y la concentración de la población.

125. AMENÓS ÁLAMO, J., «El elemento territorial del municipio en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Madrid: IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 58.

126. COUNCIL OF EUROPE, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*, Local and Regional Authorities in Europe, 56, 1998. Vid., sobre la misma cuestión, LAGO-PENAS, S. y MARTÍNEZ-VAZQUEZ, J. (eds.), *The challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance Series, Chentelham: Edward Elgar, 2013.

Como apuntábamos, el art. 26.2 LBRL no cobija un desapoderamiento *ex lege* de las competencias municipales a favor de la provincia, lo que supondría sin ninguna duda una vulneración de la garantía institucional de la autonomía local consagrada en los arts. 137 y 140 CE. En su redacción vigente, la titularidad se mantiene en la órbita municipal, de tal manera que la gestión coordinada de servicios es un mecanismo al que pueden recurrir los municipios que lo deseen, al tratarse de una fórmula no impuesta, que requiere la «conformidad» de los municipios afectados. La autonomía lleva implícita la capacidad de cada municipio de adoptar las decisiones que estime convenientes para la configuración de su sistema de prestación de servicios. Es el carácter voluntario del acceso a esas fórmulas de coordinación lo que evita que el art. 26.2 LBRL desborde los límites de la autonomía municipal. Ciertamente es que la posibilidad de que el municipio recupere (porque previamente haya perdido) la prestación del servicio –si acredita un coste efectivo menor– podría llevar a la conclusión de que la coordinación provincial tiene eficacia automática (carácter imperativo) si concurren las condiciones establecidas legalmente; no obstante, la previsión del art. 36.1.h) LBRL parece contradecir esta interpretación, ya que, ante el supuesto de detección por la provincia de costes efectivos superiores, «ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios».

Ciertamente, la elección del vocablo «coordinación» no ha sido la más apropiada en términos de valoración actual del precepto, pero no sucede lo mismo si nos situamos en el contexto del Anteproyecto de la LRSAL, que establecía claramente que la diputación «decidirá sobre la prestación directa por ella misma o la implementación de fórmulas de gestión compartida»¹²⁷. Como apunta la STC 109/1998, de 21 de mayo, «siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993, fundamento jurídico 5.º A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva,

127. Coordinación y cooperación (o coordinación voluntaria) son competencias provinciales diferenciables. El legislador básico ha desarrollado el principio constitucional de coordinación (art. 103.1 CE) como técnica de acomodación de competencias en un Estado complejo. La coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad del que coordina respecto del coordinado, y por ello es un límite efectivo al ejercicio de las atribuciones municipales, en tanto que la cooperación implica voluntariedad en la relación entre ambos (SSTC 214/1989, de 21 de diciembre, y 111/2016, de 9 de junio).

puede en verdad afirmarse que la coordinación “constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales” [STC 27/1987, fundamento jurídico 2.º; asimismo STC 214/1989, fundamento jurídico 20.º f)]. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local». Resulta evidente que la coordinación no se impone¹²⁸, la diputación realiza una *propuesta* que debe contar con la *conformidad* del municipio titular del servicio, que, en consecuencia, es libre de no aceptar las fórmulas de cooperación propuestas. Tal es el posicionamiento del Tribunal Constitucional, que advierte que ni el criterio económico ni la decisión de otras Administraciones Públicas son determinantes; lo esencial es la voluntad municipal misma: «Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de “coordinación” correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, “con la conformidad de los municipios afectados”.» (STC 111/2016, de 9 de junio). Habida cuenta de la necesidad de que el ayuntamiento consienta, la previsión del art. 26.2 debe verse como una manifestación más de la asistencia y colaboración que prestan las entidades supramunicipales, que se activaría cuando el municipio lo demande, como ocurre en los supuestos en que se solicita la dispensa en la prestación del servicio y su asunción por la instancia territorial superior.

5.2. La incidencia de las competencias provinciales en el ámbito de los pequeños municipios: coordinación y gestión integrada de servicios

El núcleo de la actividad de las diputaciones está en el apoyo a los municipios radicados en el territorio provincial, para garantizar el ejercicio efectivo de las competencias municipales. Sin perjuicio del ejercicio de competencias sustantivas o materiales –como la concreta prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención

128. De esta opinión es el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña 8/2014, de 27 de febrero.

y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, en caso de no ser prestados por aquellos–, las competencias asignadas a las diputaciones son fundamentalmente de carácter instrumental, dirigidas al cumplimiento de funciones de cooperación y asistencia que tienen por destinatarios directos a otros entes locales, singularmente los municipios. De ahí que el paquete competencial provincial no se configure como un modelo cerrado, en atención a las posibilidades de actuación que se derivan de su conexión funcional con las competencias locales. De entre las competencias propias determinadas por ley (art. 36.1 LBRL), hay algunas que, por su naturaleza transversal, otorgan a las diputaciones una potencialidad actuadora muy amplia, como ocurre con el deber genérico de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en virtud del cual se garantiza el acceso de los ciudadanos, especialmente de municipios con una menor capacidad económica y de gestión, a los servicios mínimos de competencia municipal¹²⁹. Es en este sentido que los arts. 26.3 y 36.2.b) LBRL disponen que la asistencia de las diputaciones se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación –en términos de eficacia y economía– de los servicios mínimos municipales.

La asignación de competencias que la LBRL realiza a favor de la provincia resulta acorde con su posición institucional como entidad local intermedia que coopera con los municipios y coordina su actividad (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, y 172/1998, de 23 de junio), asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y participando en la coordinación de la Administración local con las Administraciones estatal y autonómica. Que el escenario competencial de las diputaciones no se haya alterado en demasía tras la LRSAL –además de la atribución de nuevas competencias materiales, lo más destacado son los cambios producidos en el régimen de prestación de los servicios: la coordinación de los servicios mínimos en los municipios de menos de 20 000 habitantes, el seguimiento de costes efectivos y su colaboración en la elaboración y el seguimiento de los planes económico-financieros– no significa que no hayan salido reforzadas de la reforma. Sus funciones centrales continúan siendo la asistencia y cooperación, a las que se agrega la coordinación con el fin último de asegurar la prestación integral en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal [art. 31.2.a) LBRL], un mandato que se realiza en términos muy generales y que no añade competencias específicas a las ya previstas en el art. 36. No obstante, a nivel

129. *Vid.* la STC 180/2016, que realiza una interpretación conforme de las facultades de coordinación de la diputación a través de los planes de cooperación.

cualitativo, ese desiderátum adquiere un gran protagonismo cuando se anuda a lo previsto en los arts. 26.2 (coordinación de los servicios básicos municipales), 36.1.h) (función supervisora o de seguimiento de los costes efectivos en la prestación de servicios de los ayuntamientos), 36.2.a) (aprobación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal) y 116 bis (colaboración en la elaboración y el seguimiento de los planes económico-financieros de los ayuntamientos), en conexión con el cálculo del coste efectivo de los servicios (art. 113 ter LBRL). Todo ello sin perjuicio de otras competencias importantes que inciden en la planta territorial y en el haz competencial municipal. Así, en materia de fusión de municipios, las diputaciones coordinan y supervisan la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión (art. 13.5 LBRL). Por su parte, el art. 27.2 LBRL prevé que cuando el Estado o las comunidades autónomas deleguen competencias comunes en dos o más municipios de la misma provincia, la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las diputaciones para la coordinación y el seguimiento de dichas delegaciones.

De lo reseñado hasta aquí podemos colegir que frente a las tradicionales funciones de asistencia y cooperación, la coordinación está escalando puestos en la centralidad competencial de las provincias, máxime cuando el art. 27 LBRL no contempla ya las delegaciones entre entidades locales, hasta ahora una forma de cooperación interadministrativa. Cuestión distinta es que el concepto de coordinación, por sus connotaciones jerárquicas, no se ajuste técnicamente a las funciones que deben desempeñar las diputaciones en ejercicio de la competencia para la gestión de servicios municipales. En realidad, según el Tribunal Constitucional, la prestación coordinada del art. 26.2 LBRL es una manifestación de «coordinación voluntaria» o cooperación, puesto que no concurre una posición de superioridad.

Como se ha visto, el art. 26.2 LBRL asigna a las diputaciones una función de amplio espectro, al disponer que coordinen, en municipios con población inferior a 20 000 habitantes, la prestación de determinados servicios de titularidad municipal y financiados por los propios municipios (con recursos propios o por afectación de tasas). En general, además, la diputación realiza el seguimiento (el cálculo) de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, y en el supuesto de que detecte ineficiencias, esto es, que los costes sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, debe brindarles «su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes» [art. 36.1.h) LBRL]. El cumplimiento de los objetivos de estabilidad presu-

puestaria y sostenibilidad financiera abre una nueva parcela competencial: el art. 116 bis LBRL (art. 1.30 LRSAL) permite a las diputaciones colaborar con la Administración que ejerce la tutela financiera en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas previstas en los planes económico-financieros municipales –que deben formular los ayuntamientos si incumplen el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto–. Además de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, estos planes deben incluir las medidas siguientes: supresión de las competencias distintas de las propias y las delegadas; gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta el ayuntamiento para reducir sus costes¹³⁰; incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios; racionalización organizativa; supresión de entidades inframunicipales que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública, o cuyo periodo medio de pago a proveedores supere en más de 30 días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad; y propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia. Cuando estas medidas, y las demás que se hayan previsto (incluido el seguimiento de la fusión de municipal que se hubiera acordado), tengan carácter supramunicipal, corresponde a la diputación su propuesta y coordinación (art. 116 bis LBRL). En última instancia, el conjunto de estas competencias ofrece un retrato de las diputaciones como garantes de la sostenibilidad financiera de los ayuntamientos, al velar, mediante la comparación de costes efectivos, para que los servicios municipales, y con especial incidencia los básicos, se presten a unos costes razonables.

5.2.1. *La legitimidad democrática de las diputaciones en punto a la coordinación de servicios mínimos*

El art. 26.2 LBRL es una disposición legal de gran relevancia por dos motivos: por el volumen de municipios a los que afecta (más del 95 % del total de municipios tiene menos de 20 000 habitantes) y por la manifiesta consolida-

130. RODRÍGUEZ-ARANA señala que la remisión que hace el precepto a la supresión de competencias distintas de las propias y las delegadas y a la gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios no se predica de la totalidad de estas competencias y servicios, sino que la determinación de los que deban ser objeto de la medida deberá realizarse con fundamento en el principio de proporcionalidad, y en atención al grado de incumplimiento del principio de sostenibilidad financiera. RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Las competencias de las diputaciones provinciales», *Cuadernos de Derecho Local*, 42, 2016, p. 243.

ción en el territorio de los servicios susceptibles de ser coordinados, puesto que son servicios que se prestan cotidianamente y resultan indispensables para el normal funcionamiento de la vida urbana. Esta coordinación de servicios por la provincia se realiza a coste cero, puesto que la diputación repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso, o se beneficiará de la tributación correspondiente en el caso de que los servicios estuvieran financiados por tasas. Los municipios de mayor población quedan excluidos, porque se presupone que cuentan con una estructura organizativa y unos ingresos que les permiten alcanzar una prestación eficiente de los servicios públicos, pero nada obsta a que puedan acogerse a esta colaboración, prevista en el art. 36, apartados 1.h) y 2.a), LBRL.

Una cuestión a tener en cuenta es si se produce una quiebra del principio democrático por el hecho de que la gestión de los servicios mínimos del municipio sea llevada a cabo por el nivel provincial. Sin intención de elevar la anécdota a categoría, téngase en cuenta que, en muchos municipios de menguada población, esta previsión puede conllevar que queden absolutamente vaciados de la función prestadora de servicios, salvo por lo que se refiere al mantenimiento de la gestión administrativa ordinaria de la corporación. Se podría argüir que la conformación del órgano representativo de la provincia por sufragio indirecto¹³¹ corre el peligro de lastrar una gestión de los servicios municipales de calidad, ya que los ciudadanos no están familiarizados con este nivel territorial de gobierno y administración –no lo perciben como representativo de sus intereses, porque no conocen a sus diputados provinciales, lo que constituye un problema de visibilidad manifiesto–, y ante la existencia de deficiencias en el servicio lo habitual es que acudan al ayuntamiento. Este sistema de elección indirecto o de segundo grado ha sido cuestionado muy a menudo, siendo acusadas las diputaciones de déficit de legitimidad democrática. El escrutinio ciudadano de la actuación que desarrollan es prácticamente inexistente, por causa de la falta de visibilidad y penetración social manifiesta de la institución provincial. En este escenario se hace difícil que el ciudadano exija la depuración de posibles responsabilidades políticas si el desempeño de sus funciones no se ajusta al mandato legal o resulta inadecuado.

Desde luego, este sistema electivo presenta importantes limitaciones que pueden explicar la indiferencia de los ciudadanos hacia la instancia provin-

131. Este régimen electoral indirecto o de segundo grado no es de aplicación a todo el ámbito provincial (verbigracia, los cabildos insulares y las juntas generales en los territorios históricos vascos).

cial y su obra de gobierno, en comparación con el apego que sienten hacia sus ayuntamientos. Pero, afirmado esto y la necesidad de introducir cambios en el sistema electoral, cabe decir, como ha declarado el Tribunal Constitucional, que el carácter indirecto de la elección provincial no resulta en un menoscabo de representatividad, habida cuenta de que cuando los electores votan una lista electoral para formar los ayuntamientos también están votando a los diputados provinciales, ya que los miembros de las diputaciones son concejales elegidos en cada uno de los municipios de la provincia de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido, coalición o agrupación, de conformidad con los arts. 204 y 205 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (SSTC 109/1998, de 8 de junio, y 111/2016, de 9 de junio).

5.2.2. *La aplicación opcional de la función coordinadora de los servicios municipales de prestación obligatoria*

La LRSAL ha descafeinado la incidencia del criterio económico-financiero en la conformación de la esfera competencial local, si la comparamos con sus sucesivos anteproyectos. Cuando la decisión sobre la forma de gestión del servicio (coordinada, aislada) concierne a municipios de menos de 20 000 habitantes, la pauta económica expresada en términos de cálculo del coste efectivo mantiene su relevancia, pero lo que resulta determinante para poner en marcha el tipo de gestión propuesto es que el municipio consienta, ya que, como acabamos de recordar, el mecanismo de gestión coordinada solo se activa con la conformidad municipal, constituyendo un claro ejemplo de concertación entre Administraciones. En este caso se trata además de una situación reversible, ya que el municipio puede recuperar la gestión aislada de servicios municipales prestados por la diputación cuando acredite ante esta que puede proporcionarlos a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión por la propia diputación provincial. La prestación supramunicipal, lo mismo que la coordinación de servicios municipales, deben establecerse en un marco de concertación, para evitar niveles de intervención provincial demasiado intensos en la esfera competencial municipal. Tal es el sentir de la LBRL en los supuestos de transvase de la gestión de los servicios a la provincia, en relación con los cuales se exige la previa conformidad municipal.

En este sentido, el art. 26.2 LBRL faculta a la entidad local municipal para oponerse a las técnicas de gestión que planifica la provincia, en la medida en que su puesta en marcha se anuda al ejercicio de la autonomía municipal, la cual permite optar por la decisión que considere más adecuada

para sus intereses. Aunque en línea de principio es así, el Tribunal Constitucional ha advertido que «No puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura el art. 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado art. 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de “conformidad” que este impone» (STC 111/2016, de 9 de junio). Habida cuenta de que el traspaso de la gestión es discrecional, resulta más apropiado considerar que estamos en presencia de un mecanismo de cooperación en la prestación de servicios, puesto que son las potestades de colaboración y no las de coordinación las que se ejercen en un plano de voluntariedad¹³². Esta facultad de «coordinación» coincide con la que, en términos de «colaboración», enuncia el art. 36.1.h) LBRL, igualmente de naturaleza facultativa («Cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes»). A este respecto, el Tribunal Constitucional señala, sin emitir juicio al respecto por no ser una cuestión de su incumbencia, la particular utilización de esos términos por el legislador, quien tiene por coordinación lo que la doctrina constitucional denomina colaboración, cooperación «o, todo lo más, coordinación voluntaria» (STC 111/2016, de 9 de junio).

Ni ablación de competencias municipales ni limitación de su autonomía constitucionalmente reconocida. A la vista de lo transcrito, ninguna otra interpretación es susceptible de ser aplicada al supuesto regulado en el art. 26.2 LBRL que no sea la de encuadrar la actuación de la instancia provincial en la clásica función de asistencia y colaboración. Como sostiene PAREJO, ante la incapacidad de abordar frontalmente el problema municipal solo queda encomendarse a las potencialidades innatas de la provincia, afrontando «la superación de la incapacidad prestacional del pequeño municipio mediante simple desplazamiento hacia arriba del peso de la carga inasumible por ellos [...]. La solución radica, así, en el redimensionamiento de dichas diputacio-

132. El establecimiento de estímulos financieros, como los contemplados en la Disposición Adicional 15.^a sobre gestión integrada o coordinada de servicios, del Real Decreto Legislativo 2/2004, en la redacción dada por el art. 2.5 LRSAL, se aviene con el carácter voluntario de esas fórmulas. *Vid.* el art. 36.2 LBRL.

nes aprovechando la ventaja comparativa que ofrece su rasgo diferencial: el apoyo a los municipios, y actualizando así –mediante la articulación de las relaciones internas de los niveles de la Administración local sobre la técnica equilibrada de la concertación– una instancia de esta que, lejos de sobrar, aporta una oportunidad de valor añadido»¹³³.

Si el régimen de prestación de servicios mínimos en municipios de menos de 20 000 habitantes se reconduce al art. 26.2 LBRL, tratándose de municipios más poblados, la prestación de sus servicios puede recaer igualmente en manos provinciales si la diputación advierte que puede ofrecerlos a menor coste. Entre las competencias propias de las diputaciones, se halla el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su respectivo ámbito territorial, con independencia del número de habitantes. En este contexto, el coste efectivo también es determinante en relación con los planes provinciales de cooperación para la prestación de obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración participan los municipios de la provincia [art. 36.2.a) LBRL]. Se trata de una función de coordinación que, a decir del Tribunal Constitucional, pretende proteger intereses supramunicipales, singularmente la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria (arts. 31.2 y 135 CE). Nótese que este plan, que aprueban anualmente las diputaciones, habrá de contemplar el análisis de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, y en el supuesto de que la diputación detecte que dichos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, deberá incluir en el referido plan fórmulas de prestación unificada o supramunicipal más eficientes que permitan reducir sus costes efectivos (asociación voluntaria de municipios, convenios de colaboración para la gestión compartida de servicios, técnicas de coordinación y de colaboración, etc.)¹³⁴.

133. PAREJO ALFONSO, L., «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 2012, pp. 12-13.

134. El Tribunal Constitucional realiza una interpretación conforme del art. 36.2.a), párrafo segundo, en los siguientes términos (STC 111/2016, de 9 de junio):

Ahora bien, el art. 36.2 a) LBRL no predetermina suficientemente la competencia provincial atribuida ni precisa los detalles que pudieran garantizar que las fórmulas de gestión «unificada» que efectivamente se impongan asegurarán al ayuntamiento márgenes decisorios tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses municipales implicados. Nada dice sobre qué fórmulas han de establecerse en concreto ni qué circunstancias exigen promover las más livianas (p. ej., estímulos a la creación de mancomunidades) o las más penetrantes (p. ej., imposición de fórmulas de gestión indirecta). La previsión impugnada tiene un grado tal de indeterminación que, en abstracto, admite que la coordinación se concrete en el ejercicio de facultades virtualmente autoatribuidas, esto es, que el alcance del «cierto poder

Precisamente, en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado ante el Tribunal Constitucional en 2014 por el Ayuntamiento de Barcelona y otros 2301 municipios, se cuestiona la conexión entre los arts. 26.2 y 116 ter LBRL, entendiendo que se está imponiendo una visión economicista de la prestación de servicios, puesto que art. 26.2 se apoyaría en ese coste efectivo para desapoderar a los municipios de menos de 20 000 habitantes de determinados servicios, con la consecuencia de que ese coste efectivo se convierte en una habilitación a las diputaciones para imponer una determinada forma de prestación de servicios. El Dictamen 338/2014 no pone objeciones a esta interpretación, y concluye que existen fundamentos jurídicos suficientes para plantear el conflicto. Pero a fecha de hoy, y después de diversos pronunciamientos constitucionales sobre la LRSAL, no parece que este argumento tenga demasiado recorrido.

Si la comparación entre costes efectivos de servicios municipales favorece a la provincia y esta es la instancia prestadora, se pueden producir dos situaciones en función del tipo de municipio. Tratándose de municipios de menos de 20 000 habitantes, si el municipio da su conformidad se producirá la asunción de la gestión coordinada de los servicios por la diputación (art. 26.2), mientras que en los municipios de mayor tamaño las

de dirección» que implica la coordinación sea decidido por la propia diputación [...], el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución.

De acuerdo a esa otra interpretación, el art. 36.2 a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las comunidades autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). En este sentido, puede entenderse que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas. Tales regulaciones habrán de predeterminar suficientemente aquellas facultades ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el «coste efectivo») y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). La previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios. [...] Corresponde, en consecuencia, declarar que, así entendido, el art. 36.2, letra a), párrafo segundo, LBRL, en la redacción dada por el art. 1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional.

consecuencias son mucho más limitadas, puesto que la diputación solo está obligada al ofrecimiento de colaboración para una gestión coordinada de servicios (art. 36.1.h) o a la inclusión en el plan provincial de cooperación de fórmulas de prestación supramunicipal (art. 36.2.a). En el caso de que la evaluación de la eficiencia determinara que la diputación viene prestando el servicio a un coste efectivo mayor, el efecto será la devolución de servicios al nivel municipal.

Hasta el momento, la aplicación de la función coordinadora de servicios básicos ha sido nula. Sin embargo, ello no impide a preguntarse si las diputaciones tienen capacidad para asumir este cometido, llegado el caso. La realidad provincial no es uniforme, y es claro que las diputaciones que presenten una mayor solidez a nivel económico y a nivel de estructura organizativa podrán gestionar con éxito esta nueva atribución legal, pero en el resto de casos es muy posible que tales servicios se acaben externalizando¹³⁵.

6. La eficiencia en la prestación de servicios a partir del conocimiento de los costes que se derivan de su prestación

6.1. La reordenación de objetivos e instrumentos de política económica

La LRSAL ha abanderado una reforma que concierne a toda la Administración Pública local, pero que se ha quedado a medio camino por no atreverse a abordar un nuevo sistema de financiación local que ponga definitivamente el acento en la revisión de la distribución y reparto de los tributos. La pervivencia de este sistema sitúa a las entidades locales en una posición de acentuada debilidad –de permanente funambulismo financiero– que repercute negativamente en su solvencia económica, a riesgo de mermar la calidad en la prestación de servicios. Tal situación ha empujado al legislador a acometer una reforma estructural del sector público, en particular de las entidades locales,

135. BARRERO RODRÍGUEZ, C., «Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación», en FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario de Gobierno Local 2015/16. Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional*, Barcelona: IDP– Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, p. 95. De la misma opinión es FONT I LLOVET, quien plantea asimismo que un proceso de provincialización de servicios municipales comportaría consecuencias relevantes en el régimen jurídico del personal, bienes y recursos municipales. FONT I LLOVET, T., «Conclusiones», en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *La planta del gobierno local*, Madrid: AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, p. 155.

afectadas con mayor virulencia por la crisis, a través de un conjunto de medidas encaminadas a racionalizar el gasto, generar ahorro y eliminar duplicidades administrativas para disponer de un sector público capaz de superar las ineficiencias de gestión e impulsar el crecimiento económico. En relación con los criterios rectores de la reforma local, FONT y GALÁN afirman categóricamente: «Podemos sostener, sin riesgo a exagerar, que el criterio es uno solo, y de naturaleza económica: la mejora de la eficiencia»¹³⁶.

Uno de los objetivos nucleares ha sido la corrección del déficit presupuestario de las Administraciones. Entre otras normas relacionadas, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ha pretendido mitigar la grave situación financiera de los ayuntamientos, con medidas orientadas a dotarlos de mayor liquidez (como el incremento en los tipos de gravamen del IBI) y el establecimiento de mecanismos para atender al pago a proveedores pendientes consecuencia de las limitaciones impuestas a los ayuntamientos para acceder al endeudamiento, que han contribuido a la acumulación de obligaciones de pago encarnadas en esa deuda comercial pendiente. En esta tesitura, los ayuntamientos han asumido el cumplimiento del objetivo de estabilidad de las cuentas públicas y las líneas maestras de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, que desarrolla el art. 135 CE, como el techo de gasto, comprometiéndose a lograr un equilibrio presupuestario, necesario para garantizar una buena gestión municipal¹³⁷.

136. FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., «La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?», en FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Madrid: IDP-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 16.

137. Sobre la vinculación del art. 135 CE, *vid.* las SSTC 157/2011, de 18 de octubre, y 195/2011, de 13 de diciembre. El Plan Presupuestario 2016 del Reino de España afirma sin ambages que «Las entidades locales en su conjunto han obtenido un resultado fiscal de superávit desde 2012. Partiendo de un déficit del 0,4 por ciento en 2011 (sin considerar el efecto de las liquidaciones negativas del modelo de participación en tributos del Estado) han logrado posiciones muy saneadas en todos los años siguientes, con superávits del 0,3 por ciento del PIB en 2012, 0,52 por ciento en 2013 y 0,53 por ciento en 2014 [...]. En este contexto, se planteó en el Programa de Estabilidad presentado en abril de 2015 una reestimación del impacto de la reforma local partiendo de estas bases. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), exige la supresión de servicios e integración de servicios salvo en el caso de contar con superávit. Por tanto, se ha estimado un menor impacto en los años del programa por estos conceptos, con lo cual el impacto de la reforma se reduce a la mitad, al no ser tan necesarios como en el momento de diseño de la ley. Sin embargo, en caso de retorno a déficit serían de aplicación de nuevo estas medidas» (p. 38).

En línea continuista con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a cuyos postulados acomoda la legislación básica de régimen local, la LRSAL ha querido reforzar el control de la actividad de la Administración local, y para ello fomenta la gestión eficiente de los servicios públicos con arreglo a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al tiempo que redefine el sector público empresarial, procediendo a un adelgazamiento de su estructura en aras de la transparencia de gestión y contable. Para frenar el descontrol en la gestión de los recursos económicos, y garantizar el buen funcionamiento de los mecanismos de control interno municipal con el que lograr un nivel de confianza adecuado de la ciudadanía en las instituciones, la LRSAL ha optado asimismo por reforzar la función interventora municipal, debiendo informar el interventor sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y sobre la formulación del plan de ajuste económico-financiero, en el supuesto de que la entidad local se encuentre en situación de desequilibrio financiero.

6.2. El cálculo del coste efectivo: mayor calidad del servicio a menor coste

En un contexto de transparencia y reconocimiento del derecho de acceso a la información pública (el «derecho a saber»), resulta esencial conocer el nivel de eficiencia en términos de coste por habitante de cada uno de los servicios que prestan las Administraciones Públicas. Y no se trata solo de facilitar información útil para el ciudadano; a las entidades locales en particular la determinación del coste efectivo de sus servicios les permite compararlos con el coste efectivo de la provincia, y conocer si la prestación de sus servicios es la apropiada en términos de eficiencia para, llegado el caso, pronunciarse sobre la conveniencia de una gestión coordinada de los servicios enumerados en el art. 26.2 LBRL, que permita aplicar economías de escala. En síntesis, con la determinación del coste efectivo se busca alcanzar una homogeneización en la elaboración de información y la obtención de resultados que permita mejorar la eficiencia de los servicios públicos locales.

La evaluación de la eficiencia de las entidades locales se realiza mediante una comparativa entre el coste efectivo del servicio prestado por la diputación y su coste hipotético en caso de prestación municipal. En el Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, sobre interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la LRSAL, el Consejo de Estado considera que la noción de coste efectivo es conceptualmente más precisa que la de coste

estándar. Este último concepto, además, se había anudado al desapoderamiento competencial del pequeño municipio: «la aplicación de este parámetro en los términos que actualmente se recogen en el Anteproyecto puede incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye, que, en última instancia, puede llegar a suponer una atribución “en precario” a los municipios de su autonomía» (Dictamen 567/2013, de 26 de junio, p. 8).

Las entidades locales deben calcular el coste efectivo de sus servicios conforme a una serie de criterios básicos contemplados en el art. 116 ter LBRL, referidos al ámbito objetivo de aplicación de dicha magnitud, a la fuente de información en la que basar su cálculo, y a la publicidad que debe darse a los resultados obtenidos para dar cumplimiento a los principios de eficiencia y de transparencia de la gestión pública local. Estos principios básicos se desarrollan en la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, y en la Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden HAP/2075/2014. Las entidades locales deben evaluar el coste efectivo de cada uno de los servicios prestados y comunicar los resultados, antes del día 1 de noviembre de cada año, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para su publicación. El cálculo de ese coste efectivo se realiza partiendo de los datos contenidos, bien en la liquidación del presupuesto general de la entidad local, o bien en las cuentas anuales de las entidades dependientes o vinculadas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior, y debe tener en cuenta los costes reales directos e indirectos derivados de la ejecución de gastos (art. 116 ter LBRL, introducido por el art. 1.31 LRSAL)¹³⁸.

El coste efectivo pretende ser un coste objetivo y cierto de cada uno de los servicios prestados por los municipios que, a diferencia del coste estándar, toma en consideración las variables geográficas y económicas que concurren

138. *Vid.* al respecto la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

en cada territorio provincial, para evitar posibles tratos desiguales o discriminatorios derivados de comparar realidades distintas. En su cálculo se aplica una doble clasificación de costes, de tal manera que el coste efectivo se obtiene de la adición de gastos directos e indirectos. El coste directo se corresponde con los gastos asociados exclusivamente al servicio, y comprende, además de los gastos corrientes en bienes y servicios y los de personal, los gastos derivados de la amortización de inversiones, las transferencias corrientes y de capital relacionados directamente con el servicio, las cuotas de arrendamientos financieros y cualquier otro gasto no financiero que tenga relación con la prestación del servicio. Por su parte, el coste indirecto se identifica con los gastos que no están asociados exclusivamente a un servicio y que se refieren a los «gastos recogidos en los grupos de programas relativos a la Administración General de las políticas de gasto». Estos gastos son imputados a cada uno de los servicios mediante un criterio de reparto, que es el volumen de gasto que representa cada uno de los servicios que se benefician de dichos programas. Si en la liquidación del presupuesto se recoge información agregada correspondiente a varios servicios, el gasto total se imputará a cada uno de ellos proporcionalmente.

Cuando el servicio se preste mediante gestión indirecta, el coste efectivo se determina por la totalidad de las contraprestaciones económicas que abona la entidad local al contratista, incluidas las contraprestaciones en concepto de precio del contrato y las subvenciones de explotación o de cobertura del precio del servicio. En los casos en que el contratista perciba la contraprestación directamente por parte de los usuarios, esta magnitud vendrá determinada por los ingresos derivados de las tarifas abonadas, así como por las subvenciones de cobertura del precio del servicio que pudieran corresponder a la entidad local titular del servicio.

6.3. La influencia del tamaño en la prestación eficiente de servicios

La afirmación según la cual la creación de municipios de mayores dimensiones redundaría necesariamente en una minoración del gasto por servicios no es, a día de hoy, un axioma¹³⁹. A la vista de los estudios que analizan el nivel de

139. «[...] proceder a la fusión de municipios podría, a lo sumo, dar lugar a un escuálido ahorro, pues, en primer lugar, este solo tendría lugar en aquellas escasas actividades donde fuese posible alcanzar economías de escala, y, en segundo lugar, en estas, en la medida en que, al crecer el ámbito de prestación, se incrementará también el número de núcleos de población y diseminados a los que habría que atender, cabría que se produjesen rendimientos decrecientes de densidad, que podrían

eficiencia de nuestros ayuntamientos, resulta temerario afirmar concluyentemente una cosa o su contraria. Así, mientras algunas investigaciones consideran que la eficiencia aumenta a medida que lo hace el tamaño de la entidad y que, lógicamente, esta eficiencia es menor en los municipios cuya población está más dispersa¹⁴⁰, otras arrojan unos resultados que indican que una parte significativa de la ineficiencia se debe a factores exógenos, entre los cuales se cuentan, además de la presión fiscal per cápita, los ingresos por transferencia per cápita y el nivel de actividad comercial, el tamaño del municipio. Pero, en contra de lo que pudiera pensarse, concluyen que la dimensión óptima corresponde a municipios relativamente pequeños, dado que la ineficiencia de escala es inferior en el tramo de población de menos de 5000 habitantes. En cambio, esa ineficiencia de escala «aumenta a medida que lo hace el número de habitantes, indicando el nivel de ineficiencia que resulta imposible de corregir a menos que se modifiquen las dimensiones de la entidad. En una entidad pública no tiene sentido buscar soluciones a estas ineficacias, dado que, a diferencia de las empresas, las dimensiones de un municipio resultan prácticamente imposibles de cambiar»¹⁴¹.

anular, en todo o en parte, el ahorro anteriormente obtenido». ALMEIDA CERREDA, M., «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local», en DIEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *La planta del gobierno local*, Madrid: AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 87-88. Sobre la fusión municipal en la LRSAL, *vid.*, entre otros, SANZ LARRUGA, F. J., «De la segregación a la fusión de municipios en España», en BARRANCO CALLEJÓN, F. y ARANA GARCÍA, E. (coords.), *Libro Homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela*, vol. II, Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters, 2014; y BARRANCO VELA, R., *Creación y segregación de municipios*, Madrid: Marcial Pons, 1993.

140. Este estudio ha medido la eficiencia relativa de un conjunto de municipios castellano-manchegos mediante el empleo de la metodología DEA (*Data Envelopment Analysis*). Los resultados muestran que el tamaño del municipio y su grado de dispersión tienen una relación directa con el nivel de eficiencia municipal, mientras que las magnitudes presupuestarias también inciden en la eficiencia, pero de manera más difusa. SELVA SEVILLA, C. y SANZ GÓMEZ, M.^a M., «La eficiencia municipal en la prestación de bienes y servicios públicos: de la medición de su nivel al análisis de sus posibles causas», *Tribuna de Economía*, 882, ICE, 2015, p. 168. Un estudio empírico realizado a entidades locales en el Reino Unido demuestra la relación proporcional entre tamaño y eficiencia: ANDREWS, R. y BOYNE, G. A., «Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities», *Urban Studies*, 46, 2009, pp. 739 y ss.

En el mismo sentido de considerar que en los municipios de menor tamaño se dan mayores niveles de ineficiencia, *vid.* el estudio realizado en los municipios de la Comunidad Foral de Navarra, un territorio muy atomizado donde el 70 % de los municipios tienen menos de 1000 habitantes y donde el fenómeno de la mancomunidad está plenamente instalado. ARCELUS, F. J., AROCENA GARRO, P., CABASÉS HITA, F. y PASCUAL ARZOZ, P., «Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunidad de servicios», Santander, XIV Encuentro de Economía Pública, 2007.

141. No obstante lo afirmado, los autores del estudio precisan que los municipios con mayor número de habitantes, a pesar de no tener un tamaño óptimo, cuentan con mejores y mayores recursos que les sitúan muy cerca de su frontera en rendimientos variables. En este caso, el estudio se ha realizado sobre una muestra de municipios de la Comunidad Valenciana

En términos de eficiencia de los pequeños municipios se expresa igualmente un estudio realizado por la Diputación de Lleida, que ha analizado el coste efectivo de los siete servicios mínimos obligatorios que la LRSAL identifica como servicios que pueden quedar bajo la égida de la función coordinadora provincial, a saber, recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público¹⁴². La Diputación lleva a cabo una valoración de estos servicios en 27 municipios leridanos, entre los que se encuentran tanto capitales de comarca como pequeños municipios¹⁴³, siguiendo la metodología establecida en el anteproyecto de la Orden Ministerial HAP/2075/2014, de 6 de noviembre. Y, a la vista de los resultados, el estudio cuestiona la necesidad de implementar las previsiones de la LRSAL en este punto. A su tenor, la prestación de dichos servicios no resulta insuficiente ni deficitaria, ya que los servicios mínimos tienen un coste reducido en relación con los ingresos corrientes de los ayuntamientos, y no son causa del endeudamiento de la Administración local (únicamente representan entre el 9 % y el 18 % de los ingresos corrientes municipales). Los costes efectivos no resultan elevados en ningún grupo de ayuntamientos: los costes efectivos medios se sitúan en una horquilla que va desde los 17,14 euros por habitante en el servicio de saneamiento hasta los 152,15 euros por habitante en el servicio de recogida de residuos. El coste per cápita más elevado es el alumbrado, y ello por dos razones: en primer lugar, se trata de un servicio del que no se puede prescindir, por lo que tiene coste directo e indirecto, y no es delegable, debiendo asumirlo cada ayuntamiento de forma individual; y, en segundo lugar, por el incremento de la factura eléctrica a causa del déficit tarifario y la desaparición de la tarifa bonificada de la que disfrutaban los ayuntamientos¹⁴⁴. Por su parte,

en un total de 258, utilizando el modelo DEA. BALAGUER COLL, M. T., PRIOR JIMÉNEZ, D. y VELA BARGUES, J. M., «Eficiencia y calidad en la gestión de las Administraciones Públicas», X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife, Ed. Universidad de La Laguna, 2003, pp. 10 y ss.

142. Los resultados obtenidos por la Diputación de Lleida contradicen el Informe elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales («Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local») que inspiró la formulación de la LRSAL y que sostenía que la prestación de servicios en municipios de menos de 5000 habitantes era cuatro veces más onerosa.

143. El estudio se ha realizado sobre una muestra representativa de municipios de la demarcación: 9 municipios de menos de 500 habitantes, 6 municipios de entre 501 y 1000 habitantes, 5 municipios de entre 1001 y 2000 habitantes, 4 municipios de entre 2001 y 10 000 habitantes, y 3 municipios de más de 10 001 habitantes.

144. MORELL RÓSELL, R., ALDOMÀ BUIXADÉ, I. y MÒDOL RATÉS, J. R., *Els costos i la prestació dels serveis mínims municipals. Els municipis de la demarcació de Lleida davant la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local*, Col. 231: Estudis sobre el món local, núm. 2, Lleida, Diputació de Lleida, 2015. p. 108.

el servicio con un coste efectivo menor es el de saneamiento, debido a que en los municipios pequeños dicho servicio no se distingue del servicio de abastecimiento de agua, dado que se gestionan conjuntamente¹⁴⁵. El estudio detecta que algunos servicios tienen un coste cero (por ejemplo, la limpieza viaria en municipios de entre 501 y 1000 habitantes), pero este dato no oculta una dejación de funciones, lo que ocurre es que tales servicios no tienen asignados personal ni maquinaria, y por este motivo, porque no hay costes vinculados directamente a la prestación del servicio, no se contabiliza gasto alguno. Aunque, en general, el nivel de prestación es «bastante satisfactorio», el estudio revela la existencia de déficits puntuales en ayuntamientos pequeños y núcleos aislados, algunos de los cuales son inherentes al servicio mismo (como los supuestos en que la limpieza viaria es realizada por los propios vecinos).

Según los autores, el endeudamiento de los ayuntamientos no es causado por la prestación de estos servicios. Mientras que algunos de ellos se financian mediante el cobro de una tasa directa (suministro de agua, saneamiento, recogida de residuos), los demás se cubren mediante gestión mancomunada o por el consejo comarcal, sin coste para el ayuntamiento. «De manera diáfana, los números elaborados demuestran que son las tareas no estrictamente municipales y que los ayuntamientos acaban asumiendo por delegación o de manera subsidiaria de otras Administraciones superiores, las que provocan el endeudamiento. No tiene ninguna lógica y es incoherente, contablemente hablando, que se quiera recortar el déficit público retirando a los ayuntamientos aquellas tareas que, paradójicamente, se autofinancian y no necesitan financiación externa»¹⁴⁶. Con todo, los autores reconocen que los costes por habitante de determinados servicios son superiores en áreas de población dispersa o poco densa, y que posiblemente el nivel de gasto es demasiado elevado en algún servicio prestado directamente, como el alumbrado público. Por otro lado, se detecta un nivel importante de gestión agrupada de servicios en aquellos que plantean economías de escala evidentes, como la recogida y tratamiento de residuos¹⁴⁷.

En síntesis, puede afirmarse que los beneficios derivados de contar con un mayor tamaño al fusionar municipios pueden llegar a traducirse en un incremento de la eficiencia, consiguiendo economías de escala en la prestación de servicios, a saber, mejores servicios a un coste más bajo debido al incremento del número de habitantes, así como el disfrute de recursos económicos

145. *Op. cit.*, p. 109.

146. *Op. cit.*, p. 107.

147. *Op. cit.*, p. 112.

más diversificados, pero no debe olvidarse que las Administraciones Públicas no se mueven (o, cuando menos, no deberían moverse) a remolque de criterios como la rentabilidad o la productividad. Como afirma VELASCO, «El referido debate [sobre la planta municipal] ofrece notas de emergencia e improvisación. Tanto en lo que se refiere a la justificación económica misma de la fusión municipal, como en lo que se refiere a la desconsideración de cualquier criterio o factor que no sea, simplemente, el coste económico del número actual de ayuntamientos [...] las decisiones sobre la planta local no pueden derivar de un simple análisis de costes»¹⁴⁸.

Según algunos críticos, el incremento de la dimensión de los municipios genera repercusiones de signo negativo en términos de gobernanza. En efecto, se ha argüido que maximizar el tamaño tiende a distanciar al representante político de sus electores, fracturando la calidad de esta representación y especialmente la posibilidad de un escrutinio ciudadano efectivo. Al conformarse una colectividad más numerosa con intereses heterogéneos, resulta más complicado ajustar las políticas públicas municipales a las preferencias de todos los grupos, por la dificultad de implementar políticas diferenciadas¹⁴⁹. Un análisis empírico concluye que el tamaño de las entidades político-administrativas tiene una incidencia irrelevante en la percepción ciudadana de la representación política, ya que, según los resultados globales obtenidos, los ciudadanos de ámbitos territoriales más dimensionados no tienen peor opinión acerca de la calidad de gobierno que los ciudadanos de núcleos más reducidos. En cambio, donde las diferencias son mucho más perceptibles es en el ámbito de la provisión de servicios: contrariamente a lo esperado, los ciudadanos valoran más positivamente los servicios públicos en las localidades pequeñas que en las grandes ciudades¹⁵⁰.

148. VELASCO CABALLERO, F., «Competències per a la reforma de la planta municipal», *Quaderns de Dret Local*, 29, 2012, p. 58. MOTA y MEDRANO comparten esta opinión: «El conocimiento de los costes de los servicios públicos no debe constituir el objetivo final de la gestión pública, en la que el beneficio estrictamente económico no constituye un indicador válido para su evaluación, como sucede en el ámbito empresarial. El gestor público debe lograr el mayor beneficio social en el marco de una gestión eficaz, eficiente y sostenible desde un punto de vista financiero» [MOTA SÁNCHEZ, E. y MEDRANO GARCÍA, M. L., «Costes efectivos de los servicios públicos», en GARCÍA RUBIO, F. (dir.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*, Madrid: INAP, 2015, p. 226].

149. Vid. ALESINA, A., y SPOLAORE, E., *The Size of Nations*, Cambridge: MIT Press, 2003. Aunque los autores llevan a cabo el análisis a nivel de Estados y políticas descentralizadoras, sus hipótesis de trabajo son extrapolables al debate sobre el tamaño de los municipios.

150. Conclusiones extraídas de CHARRON, N., FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. y LA-PUENTE, V., *Small is Different. Size, Political Representation and Governance*, Internatio-

7. Conclusiones

Constituyen legión en nuestro país los municipios cuya limitada capacidad organizativa y financiera no les permite alcanzar economías de escala, propiciando un debate sobre la necesidad de superar el término municipal como ámbito territorial apropiado para la prestación de servicios. La masiva creación de mancomunidades y consorcios, la potenciación de las áreas metropolitanas y la nueva función de coordinación de servicios básicos por la instancia provincial dan cumplida cuenta de esta tendencia a la gestión compartida de servicios. Paralelamente, el legislador ha intentado racionalizar la planta local mediante operaciones de fusión y el establecimiento de requisitos más rígidos (aunque siguen siendo ciertamente laxos) para la creación de nuevos municipios. A favor de las operaciones de fusión se alinean argumentos relacionados con el ahorro de costes –a pesar de que no existen estudios que hayan demostrado palmariamente que fusión y minoración del gasto vayan de la mano–, pero también con una reducción de la burocracia local (este es uno de los objetivos repetidos en los procesos de adelgazamiento de las estructuras municipales en Europa), y con la posibilidad de una mayor especialización o profesionalización de los empleados públicos de los ayuntamientos resultantes. No obstante, el legislador se ha resistido a afrontar una necesaria reducción del número de municipios, y ha optado por perpetuar una estructura hipertrofiada, otorgando carácter voluntario a esta técnica de unión de municipios colindantes que tan pocos réditos ha cosechado, en línea con la estrategia seguida en la mayoría de países del sur de Europa. Es pronto para valorar el efecto que puedan tener los incentivos económicos de cara a promover fusiones voluntarias de municipios, pero si tenemos en cuenta las que se han producido hasta la fecha, a la vista queda lo estéril de la medida.

Teniendo en cuenta, pues, que esa pretendida política de fusión generalizada que debiera acabar con la excesiva disgregación de la planta local y la existencia de un número inasumible de municipios «ni está ni se la espera», se hace menester que los municipios sigan recurriendo a las técnicas tradicionales para ganar en eficiencia y garantizar la prestación de servicios de calidad. Por un lado, los municipios han de saber aprovechar las potencialidades de las instancias supramunicipales, cuyos cometidos, lejos de considerarse un ataque a la autonomía local, garantizan su supervivencia, cuando el ejercicio

nal Center for Public Policy, Working Paper 12-20, abril 2012, 28 pp. *Vid.* también GONZÁLEZ, F., DAMIANI, G. y FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. (eds.), *¿Quién manda aquí?: La crisis global de la democracia representativa*, Col. Debate, 2017 (ebook).

autónomo de funciones y competencias resulta demasiado arduo y razones de economía y eficacia así lo aconsejan. Junto a este marco institucionalizado, los municipios también pueden acudir a fórmulas asociativas más flexibles y de habitual utilización, como la formalización de convenios y la creación de entes específicos, como las mancomunidades y los consorcios. Las mancomunidades han alcanzado una considerable notoriedad en este ámbito, a la que ha contribuido tanto el ensanche de sus finalidades como la previsión del art. 26.2 LBRL, en la redacción original, que disponía su creación con carácter prevalente a la función asistencial de las diputaciones. Sin embargo, tras la reforma de la LRSAL, es esta función coordinadora provincial que, a su vez, puede fomentar fórmulas de prestación conjunta, la que ocupa un lugar preponderante, en tanto que el objeto de las mancomunidades ha sido reconducido a los límites más reducidos del art. 44 LBRL tras la orientación imprimida por la LRSAL de redimensionar el sector público local –aunque esta previsión ha quedado prácticamente en nada por la falta de implicación de las comunidades autónomas–.

Si bien la LRSAL apostaba decididamente por el reforzamiento de las diputaciones, cabe apuntar que las medidas legales que auspiciaba no han tenido el alcance deseado. En primer lugar, las que a priori podían verse como nuevas competencias son en buena parte concreciones de competencias atribuidas con anterioridad por la LBRL. No es el caso, sin embargo, de la coordinación de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes, que se reconoce en el art. 26.2 LBRL. Aun así, el pretendido poder que dimanaba de esta función en los sucesivos anteproyectos de la LRSAL (control de la gestión de los servicios básicos municipales mediante su traslado forzoso a las diputaciones y decisión unilateral sobre la forma de gestión) ha resultado fallido, al introducirse la necesidad de que los municipios presten su conformidad a la forma de prestación de los servicios. En efecto, el conato de robustecimiento o de recentralización competencial a favor de las diputaciones (dado que la propuesta de eliminar municipios de menos de 5000 habitantes se quedó por el camino, lo mismo que la transferencia forzosa de servicios básicos que sobrepasaran los límites de gasto público) ha quedado diluido con la actual redacción del art. 26.2 LBRL, que habilita la coordinación de unos concretos servicios municipales por las diputaciones u órganos equivalentes, por razón de ineficiencia o inoperatividad en su prestación. Llevada a su extremo, la potencialidad de esta previsión permitiría que las diputaciones pasasen a asumir el rol de prestadoras directas de servicios a la ciudadanía a una gran escala, una medida de considerable impacto en términos cuantitati-

vos por el gran número de municipios de menos de 20 000 habitantes –una cuestión que no resulta baladí es si las diputaciones disponen de capacidad para convertirse en prestadoras directas de servicios–. Esta función coordinadora no debe ser vista como una usurpación o un desapoderamiento de competencias municipales, como claman algunas voces, puesto que la capacidad decisoria sobre la prestación coordinada del servicio se mantiene en la esfera municipal, y solo opera si hay conformidad expresa, como mantiene el Tribunal Constitucional (STC 111/2016). En síntesis, se trata de una fórmula no impuesta a la que únicamente van a acudir, por su propia decisión, aquellos municipios incapaces de gestionar los servicios obligatorios. Es una opción menos traumática que la supresión de municipios, y además permitiría racionalizar la estructura institucional local mediante la supresión de mancomunidades constituidas para gestionar servicios supramunicipales. Por lo tanto, esta función coordinadora de los servicios básicos no supone una pérdida de autonomía real para los municipios, porque ni se impone, ya que pueden elegir si acuden o no a esta fórmula, ni tampoco cabe denunciar que produce una pérdida de representatividad política por el hecho de que la decisión prestadora pase a una entidad de representación indirecta como es la diputación provincial. En cualquier caso, lo que es claro es que la previsión legal de esta función coordinadora provincial no ha supuesto, en la práctica, una transformación del panorama actual de prestación de los servicios locales.

La LRSAL ha priorizado el elemento económico en la gestión de los servicios públicos –olvidándose del verdadero problema, la financiación local–, y para ello establece unas medidas que cargan la responsabilidad del mayor déficit público en las entidades locales, aunque la contribución de los ayuntamientos a ese déficit y a la deuda pública es mínima en relación con la que mantienen el Estado y las comunidades autónomas. La doctrina ha alertado del error de reconfigurar la gestión de los servicios locales en términos económicos y de rentabilidad, aunque también es cierto que el mantenimiento del mapa municipal que trae causa del Antiguo Régimen no se puede defender a cualquier precio, otra cosa sería rediseñar la configuración jurídica tradicional de los ayuntamientos que no van a ejercer la capitalidad del nuevo municipio y transformarlos, por ejemplo, en órganos de participación ciudadana. Por añadidura, los servicios mínimos obligatorios tienen un peso prácticamente nulo en las disponibilidades financieras de los ayuntamientos –de acuerdo con el estudio de la Diputación de Lleida representan una mínima proporción de los ingresos corrientes–, poniendo de manifiesto que la previsión de la LRSAL no tiene razón de ser.

Cuando el debate sobre la prestación óptima de los servicios mínimos municipales se plantea en términos de dimensión o tamaño, es importante recordar que los municipios españoles se caracterizan por su heterogeneidad y no por su uniformidad, y ser un municipio grande no es garantía de nada. Por lo mismo, no todos los municipios pequeños deben ser necesariamente inoperativos. No ha quedado demostrado de manera concluyente que las estructuras municipales de mayor tamaño se beneficien de menores gastos generales de administración, y que economicen la prestación de servicios, aunque es evidente que el número de habitantes acaba repercutiendo en la suficiencia financiera del municipio. Si el municipio no tiene una dimensión demográfica suficiente, es probable que deba acudir permanentemente a la deuda, puesto que no podrá afrontar gastos contando únicamente con su capacidad impositiva. De ahí la importancia de la colaboración y asistencia de las instancias supramunicipales a los pequeños municipios que, es necesario recordar, se dirige preferentemente a los municipios pequeños, pero no exclusivamente. Así las cosas, las diputaciones adoptan el rol de garantes de la prestación de servicios públicos de calidad, asegurando el efectivo cumplimiento de las competencias municipales y la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a esos servicios, con independencia de su lugar de residencia.

No debe obviarse el tanto de culpa de los municipios que han agudizado el problema del coste de los servicios programando diseños urbanísticos generadores de una fuerte expansión urbana, multiplicadora del número de residentes. Este modelo ha nutrido espectacularmente las arcas municipales, pero al mismo tiempo ha dado lugar a la aparición a lo largo del territorio de miles de urbanizaciones de viviendas adosadas o unifamiliares con piscina y jardín, replicando el modelo de ciudad dispersa propia de los países anglosajones. El saldo negativo de estas operaciones que se saldan con la dispersión de la población salta a la vista, muy especialmente en las áreas rurales, donde llevar el trazado de las redes de servicios, la pavimentación de calles, el abastecimiento de agua para el riego, etc. tiene un coste tremendo. Para garantizar el saneamiento de las cuentas públicas locales, se hace necesario avanzar en el establecimiento de mecanismos que permitan conseguir la autofinanciación de los gobiernos municipales, bien aumentando directamente su capacidad recaudatoria, bien abordando la sempiterna cuestión del incremento de la participación de las Haciendas locales en la recaudación tributaria del Estado y de las comunidades autónomas, en la medida en que esta participación constituye un importante instrumento de financiación directa.

Los pequeños municipios tienen dificultad para atender a las demandas de los ciudadanos bajo parámetros de calidad y eficiencia. Estos tienen derecho a acceder a servicios y derechos en condiciones de igualdad; sin embargo, es dudoso que esta cobertura vaya pareja a la de otros municipios cuando se carece, por ejemplo, de una mínima estructura administrativa (en muchos casos, el único personal al frente del consistorio, si alguno hay, es un auxiliar administrativo). Paralelamente, surge el interrogante de si los pequeños municipios tienen capacidad para enfrentarse a la creciente complejidad de los nuevos retos de la gestión pública (gobierno abierto y transparencia, digitalización de datos, procedimientos electrónicos...), que requieren de un staff especializado y profesionalizado cuyo gasto no pueden afrontar. Esta situación coloca en una posición de desventaja a los residentes de núcleos pequeños respecto de aquellos que cuentan con una dimensión más apropiada. Una opción alternativa a la cooperación intermunicipal y a la asistencia a pequeños municipios que ejercen las diputaciones consiste en desaprender los límites municipales y repensar los niveles de gestión territorial en función de los distintos servicios que se ofrecen a la ciudadanía –un mayor tamaño puede ser preferible para algunos servicios locales, mientras que para otros lo es una dimensión más pequeña–, desplazando si fuera necesario la provisión del servicio a un nivel superior, aunque se trate de una decisión que a priori no convenza a la comunidad local. Puede traerse a colación la experiencia de los municipios daneses que a pesar de cumplir con el estándar mínimo poblacional (20 000 habitantes) optaron por la fusión con municipios fronterizos situados en continuidad urbana para ajustar su perímetro a los nuevos límites sociales derivados de los procesos de crecimiento y expansión urbana. Asimismo, y aunque la receta de las fusiones no es a día de hoy una solución viable en España por falta de voluntad política y consenso social, aplicar una estrategia territorial de fusión voluntaria con incentivos verdaderamente atractivos para crear estructuras municipales de mayor tamaño, con la dimensión apropiada para aprovechar las economías de escala, y capacidad para el desarrollo de técnicas de gestión pública propias del siglo XXI, podría ser una solución razonable. No obstante, con la fusión, el municipio se enfrenta a un dilema importante, porque están en juego la conservación de su personalidad jurídica y el respeto a la idiosincrasia local. Puede que desde el punto de vista económico la fusión sea aconsejable, pero la eficiencia no puede constituir el único argumento para alentarla. Además de abaratar costes, hay otros factores, como el control político, la calidad democrática y la pérdida de proximidad y representatividad, que también deben tomarse en consideración, puesto que se ha demostrado que la satisfacción ciudadana y la confianza en el gobierno local se mantienen en niveles más elevados cuanto menor es la dimensión

del municipio. Todo ello sin olvidar el factor sentimental, habida cuenta de que cada municipio es una realidad territorial, sociológica y administrativa distinta. Y es que, a diferencia de países como el Reino Unido, donde las operaciones de fusión en la planta local no han generado mayores problemas, en España las medidas de racionalización territorial son más difíciles de implementar, al existir un sentimiento de identidad muy arraigado con respecto al pueblo o ciudad de procedencia. Hasta ahora, y no parece que la cosa vaya a cambiar, los planteamientos económicos han cedido como muros de Jericó ante la mención de la identidad local cuando de fusionar municipios se ha tratado, por más dificultades que atravesase el modelo de minifundismo local.

El Gobierno local en perspectiva estatal y comparada



Tendencias en Europa sobre los Gobiernos locales intermedios

Miguel Beltrán de Felipe

*Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Castilla-La Mancha*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Italia. 3. Alemania. 4. Francia. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas la práctica totalidad de los países europeos han experimentado reformas en su modelo territorial, y en particular en su organización local. De ello han dado cuenta bastantes publicaciones en España y en otros países, algunas de las cuales que se pueden encontrar referenciadas en la bibliografía final (apartado 6). Por este motivo, y habida cuenta de que ya se ha escrito bastante al respecto, las páginas que siguen no pretenden ser un examen en profundidad, sino que darán una visión resumida y esquemática de los procesos de reforma, centrándome en los Gobiernos locales intermedios (en adelante GLI).

La primera dificultad reside en darle un tratamiento uniforme, bajo el rótulo de «Gobiernos locales intermedios», a realidades político-administrativas que no siempre son lo bastante homogéneas, como destacan BERTRANA y HEINELT. De hecho el reflejo estadístico que en el sistema Eurostat tienen los Gobiernos regionales y locales (bajo forma de NUTS –*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*– y de LAU –*Local Administrative Units*–) no

es del todo uniforme, pues en algunos casos trata de manera diferente realidades que parecen ser muy similares: véase <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/national-structures-eu>. Me refiero a las provincias en España e Italia, los *Kreise* en Alemania o los departamentos en Francia. La segunda dificultad reside en que los GLI están siendo sometidos a procesos de reforma que, al menos en Italia o en Francia, se hallan aún en curso y dependen de factores políticos a menudo cambiantes. Ello implica que no sea fácil ni siquiera hacer un diagnóstico o una descripción de la situación.

Por todo ello, se ha hecho una selección de países para ser analizados en este trabajo. Se han descartado los Países Bajos, Suecia o el Reino Unido, por el doble motivo de que sus reformas locales se produjeron hace décadas, y de que tenían por objeto algo como la fusión de municipios, que no es exactamente lo que ahora interesa. Además de que sus GLI son muy heterogéneos. Se ha descartado asimismo Portugal, porque salvo en las islas su estructura administrativa local no contempla los GLI, sino otras organizaciones como áreas metropolitanas (Oporto y Lisboa) y comunidades intermunicipales (al respecto puede verse el trabajo de ALMEIDA). Una visión más de conjunto puede encontrarse en el libro coordinado por BERTRANA y HEINELT, que recoge 15 países europeos.

Según se ha apuntado, los procesos de reforma territorial (en general, no solo relativos a los GLI) han sido una constante en varios países europeos. Además de los procesos de unificación y fusión de municipios de los años setenta, que tuvieron éxito en países del norte de Europa (y no tanto en Francia), cabe destacar que hasta la denominada *Devolution* de finales de la década de 1990 el Reino Unido era el modelo más estable, y la *Devolution*, si bien afectó poco al nivel municipal o a los GLI, sí dio pie a la *Localism Act* de 2011. Otro país que ha experimentado procesos de transformación territorial muy intensos ha sido por ejemplo Italia, que reformó su Constitución en 2001 en el sentido de profundizar en la descentralización o más bien en una reforma federalizante (en general potenciando a las regiones). En la pasada década el debate sobre los GLI se refirió a las ciudades metropolitanas y a las formas asociativas de los pequeños municipios, pero a partir de 2011 se produjo un movimiento para la abolición de las provincias, que iba incluido en las medidas que se sometieron a referéndum en 2016, y que no fueron aprobadas. En Francia sucedió algo relativamente similar, con la radical reforma de 2014-2015 que refundió regiones (pasando de 22 a 13, sin contar con las de ultramar) y que está en proceso de transformar los departamentos. Y en España, tras las reformas estatutarias iniciadas con el Estatuto valenciano en

2006, hubo y aún hay partidos políticos que propugnan la desaparición de las diputaciones provinciales, cuyo diseño institucional y funcional se reformó en diciembre de 2013 con la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local –Ley que sin embargo ha sido prácticamente desactivada tanto por la oposición de algunos Gobiernos regionales como por el propio TC en varias sentencias del año 2016–.

Otra constante a lo largo de los últimos años ha sido la influencia del derecho de la UE en estos procesos de reforma territorial. Como señala CA-PORALE, es verdad que se trata de una influencia indirecta, fruto de las medidas para paliar la crisis económica. Efectivamente, ni el derecho originario ni el derecho derivado cambiaron su tradicional indiferencia (o «ceguera») respecto de la organización territorial de los Estados miembros, porque históricamente la UE y en menor medida el Consejo de Europa eran del todo ajenos a la composición y estructura territorial de los Estados que los componían, que podían ser centralistas, federales, autonomistas, etc. Sin embargo, la coincidencia del Tratado de Lisboa con el surgimiento de la crisis hizo que las autoridades de la UE se empezasen a ocupar de los Gobiernos locales (municipales y GLI). La influencia de la UE respecto del nivel local de Gobierno ha sido a veces no explicitada o formalizada, y otras veces sí ha sido expresamente establecida en documentos o recomendaciones de la Comisión o de la denominada Troika. Por ejemplo, como luego se dirá, los memorandos de entendimiento (MOU) entre los países y la Comisión Europea en ocasiones incluían disposiciones sobre las Administraciones locales (puede verse el Memorando entre España y la Comisión, de julio de 2012, en <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/10/pdfs/BOE-A-2012-14946.pdf>). En cambio, en lo referente al Consejo de Europa sí cabe señalar una cierta aproximación a la autonomía local: en los años noventa la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) apenas era relevante, y ni el Consejo ni órganos como la Comisión de Venecia se ocupaban de ello (por ejemplo, un informe del año 1997 sobre federalismo y regionalismo dedicaba únicamente una página a lo local: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1997\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1997)005-e)). Sin embargo, en los últimos años la CEAL ha comenzado a jugar un papel importante –al menos a nivel interpretativo– en la configuración territorial de algunos Estados: como en seguida se dirá, uno de los reproches de inconstitucionalidad (en realidad «inconvencionalidad») que se hizo a una reforma italiana del año 2014 fue precisamente atentar contra la CEAL. Y las realidades locales parecen haber sido objeto de mayor atención, tanto en la Asamblea Parlamentaria como en el denominado Congreso de las Autoridades Locales y Regionales (http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp).

2. Italia

Como señala ORTEGA BERNARDO, a lo largo de las reformas de la década de 2000 (con la reforma constitucional del Título V referida a la organización territorial), y tras algunas medidas legislativas tendentes a fomentar las fusiones o concentraciones de pequeños municipios, las provincias italianas habían experimentado un desarrollo y una potenciación notables, tanto en cuanto a sus competencias como en lo referente a la legitimidad democrática (el presidente provincial se elige por sufragio directo desde el año 1993). Las iniciativas legales que, marcando un brusco cambio de tendencia, afectaron a la estructura y a las funciones locales, arrancan de dos decretos leyes de control del gasto (los n.º 98 y 138/2011, de 6 de julio y de 13 de agosto) que en realidad representaron una modificación sustancial de las provincias (por ejemplo, suprimían aquellas que no llegasen a 300 000 habitantes o no contasen con una extensión de 3000 km²). Si bien algunas de las medidas de los decretos leyes no se incluyeron en la Ley de conversión del Decreto-ley, en diciembre de ese mismo año 2011 se aprobó otra norma que sí supuso una reforma de calado. Se trata del denominado «*Decreto salva Italia*», Decreto-ley aprobado por el Gobierno del entonces primer ministro Monti el 4 de diciembre de 2011 (DL 201/2011). Esta norma convertía las asambleas provinciales (*Consigli Provinciali*) y a los presidentes provinciales en órganos de elección indirecta, y limitaba las competencias de la provincia, obligando al Estado y a las regiones a reubicar bastantes competencias, transfiriéndolas a los municipios (salvo que se considerase necesario su ejercicio supramunicipal y se atribuyese a las regiones), de modo que «*Spettano alla Provincia esclusivamente le funzioni di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*». Es decir, se produjo un práctico vaciamiento competencial, funcional de las provincias, y puede que también político.

En julio de 2012, en un decreto-ley de control del gasto, el Consejo de Ministros estableció criterios para la reducción del número de provincias. 64 de las 107 provincias debían fusionarse. Se salvaban 10 provincias que se integrarían en ciudades metropolitanas (Bari, Bolonia, Florencia, Génova, Milán, Nápoles, Turín, Reggio Calabria, Roma, Venecia), más otras cuatro que se integrarían posteriormente: Cagliari, Catania, Messina y Palermo (en este caso fue la Ley regional quien las integró), 26 provincias en regiones con estatuto ordinario y 7 en regiones con estatuto especial. En octubre de ese mismo año otro decreto-ley específicamente destinado a las provincias establecía el mapa provincial resultante. La caída del Gobierno Monti en di-

ciembre de 2012 provocó que este último Decreto-ley no se convalidase, y que la supresión de los consejos provinciales electivos se demorase hasta el año 2014. Además, la Corte Constitucional, en sentencia de julio de 2013 n.º 220/2013, dictada tras un recurso de varias regiones, anuló las medidas de reforma provincial por estar contenidas no en una ley sino en decretos leyes: *«Il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio»*.

El siguiente Gobierno, presidido por Enrico Letta en 2013 y 2014, retomó el testigo reformador, esta vez con mayor ambición y rigor técnico. Empezó a diseñar una reforma constitucional, y también una ley de reforma territorial. Ambas fueron culminadas por el gobierno Renzi a partir de febrero de 2014. La Ley 56/2014, denominada «Delrio» –por el ministro Graziano Delrio, ministro de Autonomía y Asuntos Regionales, que había sido alcalde de Reggio Emilia y presidente de la Asociación Nacional de Municipios Italianos–, contenía lo esencial de las medidas anuladas en julio del año anterior, pero de manera tal vez menos abrupta. La Ley 56/2014 se titulaba *«Disposizioni in materia di Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni»* (y su art. 1.1 precisaba que su finalidad era *«adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»*). Es importante retener que la Ley se aprobaba «en espera de la reforma constitucional» que habría modificado el marco constitucional de los Gobiernos locales (su art. 1.5 lo decía literalmente: *«In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione...»*).

En relación con las provincias, las integraba –junto a las ciudades metropolitanas– en la nueva noción de «ente de área vasta». Y ratificaba la desaparición de las diez provincias antes citadas, cuya extensión coincidía con la ciudad metropolitana (art. 1.16: *«Il 1º gennaio 2015 le città metropolitane subentrano alle province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni»*). Provincias y ciudades metropolitanas, en tanto que modalidades de «ente de área vasta», tendrían en adelante una legitimación democrática indirecta: al igual que sucede en España para las diputaciones de régimen común, las asambleas de las provincias y de las ciudades metropolitanas no serían, como sucedía hasta entonces, elegidas directamente por los ciudadanos, sino que serían elegidas en segundo grado por los electos locales. Conforme al art. 1.69, *«Il Consiglio Provinciale è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri Comunali dei comuni della provincia»*.

Sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale». La única diferencia es que mientras el presidente provincial se elige de manera indirecta, el alcalde metropolitano sí es elegido directamente, como el resto de los alcaldes, porque es el alcalde del municipio capital de la ciudad metropolitana.

En la práctica, las provincias, pese a tener un estatuto constitucional, y a estar por tanto su existencia constitucionalmente garantizada, quedaban si no formalmente suprimidas, sí prácticamente desactivadas –entre otras cosas porque normas posteriores a la Ley Delrio bloquearon el gasto provincial que no estuviese directa y expresamente afectado a competencias propias–. Como señala TUBERTINI, se pasó de la legitimación político-electoral directa (doble, pues se elegía al presidente provincial y a la asamblea) a la legitimación indirecta; de una competencia tendencialmente general a una competencia limitada a las concretas funciones o servicios supramunicipales o de apoyo a los municipios; y de una posible conflictividad política a una (tendencial) armonización de esos conflictos derivada de la unicidad de la comunidad política local.

La Ley Delrio solo se puede entender si se la pone en relación con el proyecto de reforma constitucional que, según se ha dicho, comenzó a diseñar el Gobierno Letta y retomó el Gobierno Renzi. La reforma territorial era solo una parte de un proyecto más ambicioso de «refundación» constitucional de la República, proyecto en el que el entonces primer ministro Renzi se jugaba su futuro político y sobre el que se volverá en seguida.

Al igual que sucedió con los decretos leyes de Monti, las medidas de los Gobiernos de Letta y de Renzi (esencialmente la Ley Delrio) sufrieron algunas vicisitudes que hacen que el escenario resultante final sea bastante confuso. La Ley Delrio fue impugnada ante la *Corte Costituzionale* por cuatro regiones, basándose en motivos competenciales y en motivos relacionados con la democracia local. Todo ello en mitad de un intenso debate doctrinal y político: hubo una enorme polarización tanto en relación con la reforma local en sí como en relación con la reforma constitucional, con opiniones –limitándome a lo publicado en España– como la de BORGONOVO: «La eliminación de la representatividad democrática (basada en el voto personal, universal, igual y directo) entraña una violación de las normas constitucionales que regulan la autonomía local (arts. 114 y ss.). [...] Las disposiciones comentadas [se refiere al Decreto “Salva Italia” de diciembre de 2011, o sea,

al antecedente de la Ley Delrio] son inconstitucionales porque conmueven el diseño democrático y autonomista establecido en la Constitución».

La *Corte* dictó sentencia al cabo de pocos meses (sentencia 50/2015, de 24 de marzo), y en ella refrendó la constitucionalidad de la Ley (y en algún extremo declaró la pérdida sobrevenida de objeto de los recursos). La sentencia fue en general objeto de críticas, incluso por autores que apoyaban la reforma. Una de las principales objeciones fue el tratamiento que se dio a la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). En efecto, los recurrentes afirmaban que la elección indirecta era inconstitucional por vulnerar la democracia electiva local, así como por quebrantar el art. 3.2 de la CEAL, conforme al cual la autonomía local la ejercen «asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley». En su día Italia no formuló reserva o declaración al respecto, al contrario que España, que al Instrumento de Ratificación de la Carta (BOE de 24 de febrero de 1989) adjuntó la siguiente declaración: «El Reino de España declara que la Carta Europea de la Autonomía Local se aplicará en todo el territorio del Estado en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución. No obstante, el Reino de España únicamente no se considera vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma». Para salvar la constitucionalidad de la elección indirecta, la *Corte* sostuvo que la CEAL es un texto «di mero indirizzo» que no puede interpretarse de manera taxativa o literal. Esta devaluación de la CEAL provocó más de una crítica en la doctrina italiana.

Si la *Corte* hubiese puesto algún reparo a la Ley, entonces hubiese entorpecido la reforma constitucional que ya estaba diseñándose. Porque, en efecto, el principal proyecto político del Gobierno Renzi era reformar la Constitución. En abril de 2016 las Cámaras aprobaron una reforma constitucional que tendría que ser sometida a referéndum (fijándose para ello la fecha del 6 de diciembre del mismo año). La reforma se titulaba «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*». Como

es conocido, la reforma no prosperó porque en la votación del 6 de diciembre el NO aventajó al SÍ por casi veinte puntos (de entre las 93 provincias y las 14 ciudades metropolitanas, el SÍ solo triunfó en 5 provincias de Emilia Romagna, 6 provincias de la Toscana, y en la provincia de Bolzano).

La reforma desconstitucionalizaba las provincias, en el sentido de que, junto a las ciudades metropolitanas, pasarían a ser concebidas como «entes territoriales de área vasta» –tal y como ya establecía la Ley Delrio–. El art. 114 de la Constitución quedaría así: «*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». De este modo, en el tránsito al «ente de área vasta», las provincias salen peor paradas que las ciudades metropolitanas, porque estas sí tienen un estatuto constitucional.

Que la reforma constitucional no saliese adelante plantea el siguiente interrogante: ¿qué sucede con la Ley Delrio, que fue aprobada «en espera de la reforma constitucional y de su desarrollo normativo»? La situación de las provincias es incierta. La Ley Delrio se promulgó mientras se aprobaba la reforma constitucional... que no llegó a realizarse, de manera que se ha quedado sin fundamento... y sin los futuros ajustes. Sin embargo, tiene cobertura constitucional, dado que la sentencia 50/2015 así lo estableció. En el momento de escribir estas líneas (mayo de 2017) no parece haber marcha atrás. Lo que no está claro es hacia dónde se avanzará... si es que se avanza en las reformas: la supresión de provincias únicamente se ha llevado a cabo respecto de las 14 provincias cuya delimitación se hizo coincidir con las ciudades metropolitanas homónimas, así como respecto de las provincias sicilianas de Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa y Trapani (reemplazadas por consorcios municipales) y de cuatro provincias sardas (que se integraron en las actuales cuatro provincias más el Área Metropolitana de Cagliari). La región Friuli Venezia Giulia acaba de aprobar una ley de autonomías locales, y parece que va a crear una ciudad metropolitana. Que esto esté sucediendo en estas regiones obedece a que se trata de regiones con estatuto especial, con competencias en materia local. Tampoco está claro cuál sea la resultante de las «áreas vastas». Como apunta TUBERTINI, las opciones son varias, pero sobre todo dos: si se convertirán en redes de municipios de carácter más bien técnico o como mucho de apoyo, o si por el contrario tendrán algún tipo de componente política más o menos diferenciada respecto de los municipios que las componen.

Expuestos los hechos, pasemos a ver las razones alegadas para las reformas de los GLI en Italia. El movimiento reformista italiano ha estado presente

desde hace décadas, incluso de manera bastante llamativa. Durante mucho tiempo hubo ministerios o departamentos destinados a las reformas institucionales o territoriales o constitucionales... o las tres cosas al mismo tiempo. Las «reformas» parecían ser consideradas –y todavía hoy lo parecen– un sector autoportante de actividad como la agricultura, la justicia o las relaciones internacionales, en una especie de «reforma permanente» que se convierte en un fin en sí misma. En lo tocante a lo local, desde los años setenta GIANNINI defendía que había que actualizar el mapa municipal, en la línea de las reformas nórdicas, y solo posteriormente reformar la normatividad. El legislador optó por una solución distinta: cambiar primero las reglas del régimen local (Ley de autonomías locales 142/1990, completada con leyes electorales de 1993, a lo que se añadieron la llamada Ley Bassanini 59/1997 y el Texto Refundido local de 2000) y fomentar al mismo tiempo las fusiones municipales (lo cual tampoco se consiguió). En el año 2010, tal vez anticipando lo que vendría en seguida, se promovieron fusiones imperativas para muchos consorcios locales.

Como señala RAGONE, la finalidad de las reformas emprendidas desde 2010 era reducir el gasto público (mediante la supresión de estructuras político-administrativas) y flexibilizar la planta local (permitiendo al legislador, estatal o regional, adaptar sus realidades territoriales sin someterse al tradicional corsé provincial, y en particular atribuyendo, o no, competencias a los nuevos «entes de área vasta»). En este contexto, las medidas del año 2011 a que antes se aludió vinieron claramente determinadas por la presión de la UE. El 5 de agosto de 2011 el presidente saliente del BCE y el presidente inminente, los Sres. Trichet y Draghi, dirigieron una carta al entonces primer ministro Berlusconi en la que le conminaban a emprender determinadas reformas «que garanticen una reconsideración de la Administración Pública para mejorar su eficiencia y su capacidad de dar respuesta a las demandas de las empresas». Entre estas reformas estaba, en particular, «abolir o refundar algunos estratos administrativos intermedios como las provincias». Naturalmente, la carta, y declaraciones anteriores de la denominada *troika* y de responsables de la UE, se enmarcaban en la política de austeridad y contención del déficit y de la deuda con la que la UE respondía a la crisis económica. Pese a tratarse de una simple carta (hecha pública), o sea de un instrumento no jurídicamente formalizado, y ser por tanto una intervención del todo excepcional y heterodoxa desde el punto de vista legal o institucional, su efecto fue inmediato, pues desde ese mismo mes de agosto se sucedieron medidas tendentes a la reducción del número y de las competencias de las provincias (véase *supra*). La carta de Trichet y de Draghi fue permanentemente alegada por los sucesivos Go-

biernos italianos como justificación de las medidas de fusión, concentración y reforma competencial –pero sin embargo ni en los textos de las sucesivas leyes y decretos leyes, ni tampoco en las declaraciones de los responsables políticos, se explicitaba la *política* en relación con las provincias, más allá de las alusiones más o menos genéricas al recorte del gasto, la racionalización, la sostenibilidad, etc.–. Según afirma BORGONOVO, no existía un estudio ni datos empíricos acerca de si efectivamente las provincias representaban o no «una sobrecarga inútil del sistema y un gravamen excesivo para el presupuesto del Estado». Solo en 2014, con la Ley Delrio, se articuló un cierto argumentario y se hicieron públicos datos con los que más o menos pudiese contrastarse la intención de los autores de las reformas. Puede verse la memoria que acompañaba al Proyecto de Ley Delrio en http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf.

Lo que CORTESE, TUBERTINI, VANDELLI, CAPORALE y otros han etiquetado como «las reformas de la crisis» tiene en Italia un futuro incierto, o en realidad un presente incierto, dado el *impasse* a la reforma constitucional que hubiese certificado la defunción de las provincias y su integración en los «entes de área vasta». A día de hoy no es fácil saber si la Ley Delrio pasará a engrosar lo que Bassanini denominaba «el cementerio de las reformas», o si por el contrario saldrá adelante, cambiando notablemente el mapa local italiano.

3. Alemania

Alemania cuenta con un GLI llamado *Kreis*, que vendría a equivaler a la comarca en España. Su existencia, a decir de los autores, está constitucionalmente garantizada, porque el art. 28 de la Constitución los menciona expresamente (al igual que casi todas las constituciones de los *Länder*). Cuestión distinta es que la intensidad de esa protección sea la misma que para los municipios: se suele interpretar que el art. 28.2 dispensa mayor protección a los municipios. El número de *Kreise* ha oscilado en función de las políticas de fusión que han emprendido estos últimos, pero está en torno a 300. Una de las características de este modelo comarcal es su flexibilidad, o su asimetría: no todo el territorio está integrado en un *Kreis*, porque hay bastantes ciudades (las de tamaño medio y grande: algo más de 100) que están «libres de *Kreis*». Así que el 95 % del territorio (pero menos porcentaje de población) forma parte de un *Kreis*. La asimetría deriva esencialmente de que la competencia en materia de régimen local, y en particular para la constitución de los *Kreise*

y su regulación, es de titularidad estatal: en palabras de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «para las entidades locales alemanas el *Estado* es solo el *Land*». La elevada «interiorización» de esta materia es un rasgo esencial del modelo territorial alemán. GRACIA RETORTILLO explica que a ello se le debe añadir la gran diversidad de dicho modelo (diversidad norte/sur, campo/ciudad, este/oeste).

Otra característica de los *Kreise* es que son al mismo tiempo ente local y ente estatal. El órgano ejecutivo, el consejero estatal (*Landrat*), es elegido en general directamente por los ciudadanos (y no por la asamblea), y a la vez ejerce como órgano desconcentrado de la Administración del *Land*. Según explica GRACIA RETORTILLO, ello se articula en torno a la figura del «préstamo de órganos o de institución», que consiste en que el *Kreis* cede su estructura administrativa al *Land* para que este ejerza sus competencias y funciones en el territorio del *Kreis*. Este «préstamo» se refiere normalmente a materias de orden público y de control de legalidad (y de coordinación) estatal sobre la actividad de los municipios integrados en el *Kreis*.

Como señalaba ESTEVE, esta doble alma permite a los Estados dar más autonomía a los *Kreise*, o quitársela, o delegarles funciones hasta prácticamente hacer desaparecer la Administración periférica estatal. Muestra de ello, y de la asimetría del régimen local alemán, es por ejemplo que algunos *Länder* han descentralizado fuertemente su organización territorial. En 2005 Baden-Wurtemberg cerró 350 de sus 450 oficinas y delegaciones territoriales, y sus competencias fueron transferidas o delegadas a los *Kreise* o a las ciudades sin *Kreis*. La reforma constitucional federal de 2006 potenció estas delegaciones, o la atribución de competencias propias a los *Kreise*, y entre otras cosas estableció (a nivel estatal) el denominado «principio de conexión», o de «conexidad», conforme al cual dicha atribución no era posible si no iba acompañada de los recursos económicos suficientes. Pese a que sus órganos –al menos la asamblea– son elegidos por sufragio directo (art. 28.1 GG: «En los *Länder*, distritos [*Kreise*] y municipios, el pueblo debe tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas»), los *Kreise* no tienen una competencia general, sino que ejercen funciones predeterminadas por la ley (estatal), es decir, una competencia de atribución. Y entre sus competencias están el complemento y la compensación de la actividad de los municipios, así como competencias sustantivas propias, que al estar «interiorizadas», no responden a un único modelo, sino que, en función de las constituciones estatales, puede ser un sistema «monista» o un sistema «dualista» de competencias municipales (y por tanto también comarcales),

dependiendo de la consideración unitaria o no de estas, según explica GRACIA RETORTILLO. En todo caso, hay competencias que se ejercen sobre materias supramunicipales (carreteras, educación, transporte, museos y bibliotecas), competencias complementarias (de apoyo a una actividad municipal) y competencias compensatorias (de redistribución o de solidaridad).

El modelo territorial –y los *Kreise* en particular– está siendo reformado en los últimos años, pero no respondiendo a una norma federal (prohibida desde 2006), sino conforme a iniciativas estatales, que como explica ORTEGA BERNARDO han tendido a concentrar funciones y competencias en un solo nivel territorial (además de los procesos de fusión municipal emprendidos desde los años setenta, a los que no se va a hacer referencia aquí). Efectivamente, los *Kreise* han sido destinatarios de medidas adoptadas por los *Länder* con el fin de reasignar algunas competencias. Por una parte, algunas funciones municipales se han atribuido a los *Kreise*, y por otra Estados como Mecklemburgo han apostado por la creación de «estructuras sostenibles», refundiendo *Kreise* y potenciando sus tareas, por considerar que el tamaño idóneo para la prestación de algunos servicios locales no es el *Kreis* (y menos aún el municipio), sino una estructura mayor. Y, como ya se dijo, estados como Baden-Wurtemberg usaron los *Kreise* (que son también Administración estatal) como «Administración única». Es decir: algunas competencias y funciones han «subido» (hacia el *Kreis* o hacia estructuras de tamaño mayor), otras han «bajado» (del *Land* hacia el *Kreis*), y al menos para las áreas más urbanas se plantea la asunción de nuevas competencias por parte de las ciudades «libres de *Kreis*», a las que se supone con suficiente capacidad gestora. Del mismo modo, las legislaciones estatales prevén la posibilidad de crear entes intermunicipales de tamaño inferior al *Kreis* (normalmente en el medio rural) y también de tamaño superior al *Kreis*. Se trata de mancomunidades, «corporaciones locales de planificación regional», agrupaciones metropolitanas, uniones de municipios, agrupaciones supramunicipales, etc.

Es importante destacar que las reformas territoriales alemanas tienen dos características que podrían considerarse contradictorias, pero que en realidad no lo son necesariamente. Por un lado, las reformas de los años 60 y 70 (tendientes a la reducción de municipios) también afectaron a los *Kreise*, cuyo número pasó de 422 a 235, según señala Gracia (en 2008 Sajonia redujo sus *Kreise* de 22 a 10). Pero por otro se potenciaron sus competencias, ya en la década de 2000, y también su posición institucional (al elegirse el *Landrat* por sufragio ciudadano directo). En otros países como Francia o Italia, o incluso España, la fusión (o la desaparición por integración en otro ente supe-

rior) sería en principio considerada una medida debilitadora de ese nivel de Gobierno, pero en Alemania se vio como un reforzamiento.

Ortega Bernardo señala cómo la crisis económica ha tenido un cierto impacto en el modelo territorial alemán. En realidad las medidas de reforzamiento presupuestario, y de contención del déficit, estaban presentes antes del comienzo de la crisis: se trata del ya mencionado «principio de conexión» o «conexidad», presente a partir del año 2004 en las constituciones estatales. La consecuencia de esta medida de cobertura presupuestaria ha sido la limitación de nuevas asignaciones competenciales a los municipios. Otra circunstancia que posiblemente haya provocado que el impacto de la crisis haya sido menor que en otros países es que, según GRACIA RETORTILLO, la estructura multinivel (municipios, *Kreise*, agrupaciones supramunicipales, en algunos estados «regiones» intermedias entre el *Kreis* y el *Land*, y el *Land* mismo) no ha supuesto por lo general «una irracional superposición funcional», dada entre otras cosas la asimetría del sistema, que hace que no en todo el territorio existan los mismos niveles de Administración.

Asimismo, ORTEGA BERNARDO (y en términos más generales BURGI y HENKEL) explica cómo la actividad económica local ha sido objeto de atención por el legislador y por los tribunales, con el fin de evitar que sea una fuente de déficit excesivo. El sector público municipal en Alemania tiene una dimensión mucho mayor que en España o Italia, y ello ha planteado problemas por ejemplo desde el punto de vista del derecho de la competencia. Por ello, las leyes establecen criterios que deben justificar dicha intervención (interés público, adecuación a la capacidad financiera del municipio, y subsidiariedad de la intervención municipal respecto de la iniciativa privada), de manera bastante procedimentalizada. Si a ello se suma la idea de «conexión» o «conexidad», entonces cabe concluir que esa elevada intervención municipal o comarcal en la vida económica responde a pautas de razonabilidad y de control, mayores que las existentes en países como España o Italia.

Otra tendencia importante es la «regionalización» de los *Kreise*, sobre todo en los *Länder* de la antigua Alemania del Este. Se empieza a considerar que el tamaño del *Kreis* es demasiado pequeño para realizar ciertas funciones estratégicas (planeamiento económico y territorial) y se pretende sustituirlo por un ente público superior —GRACIA RETORTILLO señala que ello fue muy controvertido y que alguna medida de este tipo llegó a ser anulada por los tribunales estatales por desproporcionada y por contraria a la autonomía local—.

4. Francia

La estructura territorial francesa llevaba mucho tiempo establemente asentada en regiones (surgidas en 1972 como entes públicos desconcentrados y sin apenas poder propio) y sobre todo en departamentos (desde la Revolución de 1789), conformando un sistema altamente centralizado. Las denominadas leyes Deferre (por el ministro socialista Gaston Deferre) del año 1982 crearon las regiones como Gobiernos de base electoral y con mayor nivel competencial, y potenciaron la autonomía municipal y departamental. Fue el «primer acto», o la primera etapa, de la descentralización. La denominada «segunda etapa» de la descentralización se plasmó en la Ley 2004-809, que daba mayores competencias a las regiones y a los departamentos, y provocó entre otras cosas que en 2003 se reformase la Constitución para caracterizar a Francia como un Estado que se organiza descentralizadamente. Es importante destacar que la Constitución prevé una estructura territorial (art. 72: «Las entidades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, las regiones, las entidades con estatuto particular y las entidades de Ultramar regidas por el artículo 74»), pero, como señala ALCARAZ, la distribución de competencias no está prevista en el texto constitucional, de modo que el margen de manobra del legislador es aparentemente muy grande... del mismo modo que también lo es la capacidad de crear «entidades con estatuto particular», que parece que adquirirían rango o protección constitucional.

A esta «segunda etapa» siguió –ya bajo la presidencia de Sarkozy, y manifestándose los efectos de la crisis económica– una nueva reforma territorial (la Ley 2010-1563) que ya apuntaba un cambio de rumbo: con el fin de clarificar el marco competencial y eliminar duplicidades, suprimió la cláusula de competencia general de regiones y departamentos, al tiempo que cambiaba los procedimientos electorales (para limitar la acumulación de mandatos electivos, muy habitual en Francia) y fomentaba la fusión de los departamentos. La Ley contenía una medida revolucionaria: preveía que los miembros de la asamblea departamental («consejeros generales») y los de la asamblea regional («consejeros regionales») fuesen los mismos, que se denominarían «consejeros territoriales». Es decir, una sola fuente electiva para los dos niveles de Gobierno. El número total de consejeros habría pasado de unos 6000 a menos de 3500. Ello contó con la oposición de los alcaldes, que en virtud del singular sistema francés del «*cumul de mandats*», eran muchos de ellos diputados o senadores, y tenían un gran peso político en la política nacional.

La presidencia de Hollande inauguró la «tercera etapa» de la descentralización, plasmada en la Ley 2013-403, que incidía en las mismas ideas que la reforma de 2010, pero que le añadió un elemento nuevo: la fusión de regiones y, si bien aún de manera tímida, la desaparición de los departamentos. Algunas de las medidas iban efectivamente en la línea de la Ley de 2010, otras en cambio no (se dio marcha atrás en la unificación de los «consejeros», medida que no llegó a aplicarse). Sí se tocaron algunos aspectos de los departamentos: se le cambió el nombre a la asamblea (pasó de «consejo general» a «consejo departamental») y su modo de elección fue modificado. La siguiente reforma (Ley 2014-58) tuvo un alcance más ambicioso. Su título era «de modernización de la acción pública territorial y de la afirmación de las metrópolis»: creaba una especie de conferencias sectoriales en las que estaban representadas todas las Administraciones, reintroducía la cláusula general de competencia regional y departamental, y potenciaba la intermunicipalidad (voluntaria en la Ley de 2010, obligatoria ahora para la conversión de los EPCI urbanos en metrópolis –los EPCI, a los que en seguida aludiré, son *établissements publics de coopération intercommunale*–). Y así, en enero de 2015 se echaron a andar las metrópolis de Rennes, Burdeos, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Estrasburgo y Montpellier, y un año más tarde las del Gran París y Aix-Marsella-Provenza (la de Lyon tiene un régimen especial). La Ley obligaba a todos los municipios y entes supramunicipales a elaborar «esquemas de mutualización». La gran mayoría de los municipios ya compartían servicios, pero en la práctica la Ley de 2014 les forzaba a mutualizar muchas más funciones. De no hacerlo así, y de no justificarlo debidamente, ello se vería reflejado en una minoración de la asignación estatal (DGF: *dotation globale de fonctionnement*), que es la principal fuente de ingresos municipal.

En el mismo año 2014, sin embargo, el primer ministro Valls y después el presidente Hollande enarbolaron la bandera de las fusiones: se invitaría a regiones y departamentos a revisar su extensión, lo cual dio lugar a un proceso bastante rápido de fusiones regionales. La Ley 2015-29 (sobre «delimitación de las regiones, elecciones regionales y departamentales y calendario electoral») suprimió varias regiones, que pasaron de 22 a 13, y la Ley 2015-991, sobre «nueva organización territorial de la República» (conocida por su acrónimo NOTRe), volvió a eliminar la cláusula general de competencias para regiones y departamentos, transfirió competencias de estos a aquellas, y potenció decididamente la intermunicipalidad. Con la cláusula general de competencias sucedió en Francia algo similar al debate español sobre las duplicidades, pero se solucionó de manera mucho más clara: la cláusula general a nivel regional y departamental era vista como una fuente de conflictos,

duplicidades, disfunciones y gasto innecesario, de modo que en adelante estas dos Administraciones solo podrían ser titulares de competencias y potestades expresamente atribuidas y delimitadas, no pudiendo intervenir en cualquier ámbito de la acción pública. La ley NOTRe representó un incremento de las competencias regionales, particularmente en materia de ejecución de programas europeos, de transporte (creándose estructuras de colaboración con los departamentos) y sobre todo de desarrollo económico (por ejemplo, programas de ayudas y subvenciones a empresas).

Pero lo más relevante de esta oleada de reformas es que a partir de la primavera de 2014 se empezó a hablar de la supresión de los departamentos (por lo menos de los más «urbanos»). En realidad ello estaba ya presente en la vida pública francesa desde la publicación, en 2008, de un informe elaborado por una comisión de expertos que presidió Jacques Attali. El informe sostenía que el modelo territorial francés carecía de la suficiente «legibilidad presupuestaria» («*lisibilité fiscale*») y necesitaba una reforma en profundidad, de la que serían víctimas los departamentos. Eliminarlos nunca había estado hasta entonces en la agenda política francesa, que de pronto –en particular el primer ministro Valls– asumió decididamente esta idea. Lo que se proponía era su supresión, y de hecho a finales de 2014 los anteproyectos de la ley NOTRe preveían su eliminación para el año 2020. La Ley finalmente aprobada dejó aparcado este aspecto, entre otras cosas porque era evidente –y así lo dijo un informe del Senado– que ello requeriría una reforma constitucional (el art. 72 de la Constitución menciona expresamente a los departamentos, junto a los municipios y las regiones, como parte de la República, y el Senado, «representante de las colectividades territoriales de la República» según el art. 24 de la Constitución, difícilmente daría su visto bueno a la supresión departamental). Según se ha dicho, las leyes de 2014 y 2015 preveían asimismo la potenciación de la intermunicipalidad, mediante los denominados «*établissements publics de coopération intercommunale*» (EPCI). Los EPCI se originan en la década de 1990, y en la actualidad parece que su papel será el de alternativa a los departamentos. Tienen la ventaja de la flexibilidad, frente a la rigidez (y a la democracia directa, que para algunos es un inconveniente) de los departamentos. Flexibilidad porque pueden revestir dos modalidades (con o sin «fiscalidad propia»), y dentro de ellas existe una tipología variada (con «fiscalidad propia»: metrópolis, comunidades urbanas, comunidades de aglomeración y comunidades de municipios, que disponen de un haz de funciones y competencias relativamente amplio; y sin «fiscalidad propia» son lo que se conoce como «sindicatos intercomunales», una especie de consorcios o asociaciones sectoriales de municipios para ejercer una competencia determinada). Desde 2010, los representantes del EPCI tienen

legitimidad democrática: mediante el denominado «fléchage» (una especie de listas abiertas para la representación ante el EPCI), en las elecciones municipales el votante selecciona a aquellos concejales que, además, representarán al municipio en el EPCI.

El motivo declarado de la desaparición de los departamentos era aclarar el llamado «milhojas territorial», es decir, la superposición de cuatro Administraciones territoriales (municipio, departamento, entres intermunicipales y regiones), cinco si se cuenta al Estado, con competencias a menudo concurrentes y financiación entrecruzada, con enturbiamiento de las responsabilidades de las políticas públicas y detrimento de la eficacia administrativa. Téngase en cuenta que desde la década de 1970 se intentó potenciar la concentración municipal por vía directa, y también por vía indirecta, favoreciendo la intermunicipalidad, y el resultado fue una insignificante reducción del número de municipios y, como señala OJEDA GARCÍA, un aumento muy notable de las fórmulas intermunicipales (alcanzando más de 15 000 en la década de 2000), que se añadieron como un eslabón más del escenario territorial, que contaba ya con tres actores principales. En cuanto a las regiones, el estudio de impacto legislativo de la Ley 2015-29 (la que fusionó las regiones) señala que el coste per cápita de la Administración regional en las regiones de menos de un millón de habitantes dobla el coste en las regiones de más de cuatro millones. Otro de los motivos alegados para la fusión era que regiones de tamaño más grande podrían competir con otras regiones europeas. Hubo críticas a estos argumentos: como era de esperar, la Asamblea de los Departamentos de Francia se opuso frontalmente a la desaparición de estas Administraciones, y autores como Marcou dudaron de la sinceridad o de la verosimilitud de las intenciones de los reformadores. Y es cierto que en la propia reforma regional existen razones para mantener los departamentos (la nueva Región de Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes es muy grande, pues tiene 84 000 km², lo cual a decir de Marcou podría o debería justificar los departamentos como Administración intermedia). Los reformadores tampoco aclararon qué sucedería con la Administración periférica estatal, que al igual que en España es la demarcación territorial básica: cuando se propugnaba la desaparición de los departamentos no se solía precisar si se aludía al departamento-ente local o también al departamento-demarcación estatal. Además, durante los años 2014 y 2015 los reformadores hablaron indistintamente de la desaparición de los departamentos y de los consejos departamentales, pero es evidente que no es lo mismo.

La situación actual es confusa: ha habido alguna experiencia que ha puesto de manifiesto las dificultades. En enero de 2015 la Metrópolis de Lyon

(un EPCI) absorbió todas las competencias del Departamento del Rhône, pero este en lugar de desaparecer o integrarse o algo similar mantuvo su existencia merced a una enmienda a la Ley NOTRe, conforme a la cual la Metrópolis goza de un estatuto especial y las delimitaciones territoriales de una y de otro no podían coincidir, de manera que no podían fusionarse o integrarse y se mantienen los dos, en una convivencia del todo artificial. Es decir, justo lo contrario de lo sucedido en Italia, donde 14 provincias desaparecieron automáticamente al integrarse en el área metropolitana. Por otro lado, algunas transferencias de competencias han planteado problemas: la Metrópolis de Montpellier recibió en enero de 2017 de la Provincia del Hérault las competencias y funciones en materia de acción social, turismo y carreteras, no sin enormes problemas y un diseño resultante que al parecer dista mucho de lo previsto en la Ley. En todo caso, desde el año 2016 la clase política francesa se centró en las elecciones presidenciales de 2017 y se olvidó de reformas que podían tener coste político-electoral. Durante la precampaña, las primarias y la campaña presidencial misma, en los partidos se pasó de puntillas por este aspecto (Fillon y Valls eran los únicos candidatos o precandidatos que defendían la supresión departamental, pero aquel en seguida reculó y este no resultó elegido en su partido). En sentido contrario, Le Pen llevó la contraria a todos y defendía una Francia «jacobina y nacionalista» (sic.), en la que suprimiría las regiones y la intercomunalidad, manteniendo la estructura tradicional de municipios y departamentos.

De manera que en el momento de escribir estas líneas (mayo de 2017) se supone que la desaparición de los departamentos requiere de la aprobación de una ley constitucional que modifique el art. 72. Sin embargo, otros sostienen que si lo que se quiere es suprimir no el departamento sino solo su asamblea –el consejo departamental– ello no requeriría reforma constitucional. Ello entonces plantea el interrogante de cuál sería el tipo de Administración resultante, que tendría un presidente y un gobierno, pero no una asamblea elegida. Parece que la solución podría estar en la fórmula de la Ley de 2010 (que no llegó a aplicarse): que las asambleas regional y departamental sean la misma y que, mediante *fléchage* u otra modalidad electoral, los miembros de una sean también miembros de la otra. Tampoco quedó del todo claro qué pasaría con las actuales competencias de los departamentos, mucho mayores que las diputaciones españolas (por ejemplo en sanidad, asistencia social, educación, transportes, etc.) y con un gasto igualmente mayor (de los 236 000 millones de presupuesto de los entes territoriales en 2015, o sea departamentos, regiones, municipios y otros entes asociativos, los departamentos gestionaban 75 000, más de un 30 %).

5. Conclusiones

Según se dijo al inicio, no es fácil detectar tendencias generales o comunes en las reformas que los países europeos han emprendido en relación con los GLI. Quienes lo han intentado (BERTRANA y HEINELT, DOLLERY, KORTT y GRANT, o incluso el propio Consejo de Europa –a través del Congreso de Autoridades Locales y Regionales–) se han topado no solo con obstáculos conceptuales, constitucionales o empíricos, derivados de la comparación y el análisis de realidades distintas, sino además con dificultades concretas propias de cada país. Por ejemplo, en España la reforma local de 2013 teóricamente potenció las diputaciones (al encargarles la prestación de algunos servicios que anteriormente prestaban los municipios), pero en realidad limitaba su autonomía presupuestaria, y además su aplicación práctica ha sido casi inexistente. En Italia la reforma Delrio de 2014 es plenamente acorde con la Constitución (así lo dijo la *Corte Costituzionale*), pero su futuro es incierto dado el fracaso de la reforma constitucional de 2016 (no se sabe cuál será el destino de las «áreas vastas» que se suponía iban a sustituir a las provincias). En Francia el Presidente Sarkozy emprendió un camino en 2010 (la reducción del número de representantes locales) que fue dejado de lado por el presidente Hollande para adentrarse en una vía mucho más drástica: la reducción de 22 a 13 de las regiones (lo cual se llevó a cabo entre 2014 y 2016) y la propuesta (que de momento ha quedado en eso) de suprimir los departamentos, favoreciendo la intermunicipalidad. En cambio en Alemania las reformas han tendido a potenciar los *Kreise*, manteniendo la «interiorización» del régimen local en los *Länder*. En definitiva, según señala CAPORALE, «el péndulo de las reformas locales oscila en algunos países hacia posiciones neocentralistas, mientras en otros se mueve hacia una descentralización más eficaz y a la revalorización del Gobierno local».

Los modelos o pautas que se iban detectando (el norteyuropeo, consistente esencialmente en la fusión imperativa de órganos locales, y el sureuropeo, basado en la tradición napoleónica de respeto a una cierta «identidad» local y de existencia de entidades locales intermedias o GLI) han venido a difuminarse: como señalan BERTRANA y HEINELT, ya antes de ser intervenida por la *troika* Grecia había emprendido una estrategia de concentración municipal que suprimió el 80 % de los municipios. Y algo parecido sucedió en Italia después de 2011, y sobre todo en Francia a nivel regional.

Como señala WOLLMANN, pese a las diferencias existentes en cada país, se pueden identificar algunas pautas comunes. Por ejemplo la potencia-

ción de los Gobiernos metropolitanos en Francia con las metrópolis, en Italia con las ciudades metropolitanas (y tal vez en España, en caso de considerar que la Ley 57/2003, denominada «de grandes ciudades», tuviese esa característica), y en Alemania con la posibilidad de las ciudades «libres de *Kreis*», todo ello en detrimento de la estructuras territoriales tradicionales (las provincias o departamentos). Estos Gobiernos metropolitanos asumían las competencias de los municipios que los componen (con la dificultad de equilibrar al gran municipio y a las ciudades-dormitorio adyacentes) y de la provincia o departamento. Esta tendencia se explica probablemente por los problemas específicos de gestión urbana que plantean las grandes aglomeraciones, por el efecto «espejo» que hace que todo lo que sucede en las grandes capitales adquiere una relevancia tal vez desmedida, y por el deseo, no siempre explicitado, de escapar de las rigideces de las provincias o departamentos. De hecho, en el debate francés sobre la posible supresión de los departamentos, el primer ministro Valls y los defensores de dicha supresión solo la preconizaban respecto de los departamentos «urbanos» (donde las metrópolis y otros entes intercomunales ya despliegan toda su capacidad), manteniendo los departamentos «rurales» por entender que su función de apoyo o complemento a los municipios sí seguía estando justificada.

Tal y como se acaba de ver en las páginas anteriores, otro elemento común de las reformas, al menos en Francia e Italia, es la pretensión, aún no traducida en ley, de eliminar o al menos de refundir los departamentos o las provincias. Se trata de una operación compleja, que requiere una reforma constitucional (y justamente por eso de momento en Italia se ha frenado) y que ha contado con fuertes resistencias en la clase política. ¿Puede hablarse de una tendencia general a nivel europeo? Otros países como Dinamarca hicieron algo similar, al eliminar en 2007 los «distritos» (*Amter*), que podían ser más o menos equivalentes a las provincias italianas o españolas. Sin embargo no parece que sea un movimiento que podamos considerar generalizado. Alemania no solo no ha eliminado sino que, en algunos *Länder*, está potenciando los *Kreise* (bien como Administración local, bien en su faceta de Administración estatal), y España en 2013 reforzó el papel de las diputaciones al convertirlas en prestadoras de servicios en los municipios de menos de 20 000 habitantes (si bien no estaba claro si en realidad salían o no reforzadas, y en todo caso la Ley 27/2013 ha quedado prácticamente inédita). De cualquier manera, es muy importante no confundir supresión de departamentos y provincias con eliminación de los GLI. Porque en Francia lo que se pretendía era, al mismo tiempo que suprimir departamentos (y no todos: únicamente en zonas urbanas), potenciar la intermunicipalidad mediante los EPCI, que

ya eran muy numerosos, buscando así la flexibilidad y la adaptación que la estructura departamental no parecía permitir. Es decir: no se quiere eliminar los GLI, sino sustituir unos GLI (los departamentos) por otros (los EPCI). Y en Italia las provincias más urbanas han sido absorbidas por las ciudades metropolitanas (conservando por tanto el GLI), y las menos urbanas serían sustituidas por los nuevos «entes de área vasta». Queda, pues, claro que no se trata de eliminar los GLI, sino de sustituir unos GLI por otros menos rígidos y con una menor institucionalidad.

Siguiendo con las tendencias comunes, las reformas locales examinadas en este trabajo dicen querer hacer frente a una situación de complejidad o solapamientos que caracterizaría el fruto de una evolución institucional poco meditada, o del arrastre histórico. Ello estaba expresamente dicho en las reformas francesas emprendidas desde 2010 (su finalidad era combatir el denominado «milhojas territorial»), y en la reforma española de 2013. En palabras de WOLLMANN, «un objetivo prioritario de la reforma [la Ley 27/2013] está dirigido a corregir un, por así llamarlo, defecto originario del sistema intergubernamental creado en 1978, y que no es otro que una falta de claridad en la delimitación y atribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales, a saber, de las comunidades autónomas, de las diputaciones provinciales y de los municipios. Esta ambigüedad y esta falta de claridad han llevado, como es sabido, a duplicidades y solapamientos en el cumplimiento de las competencias, lo que ha tenido consecuencias financieras y personales muy costosas». Sin duda los modelos federal o federalizado como el español o el italiano, o incluso otros modelos menos descentralizados como el francés, plantean problemas de articulación entre los distintos poderes territoriales. Tal cosa no es novedad, y de hecho se ha acuñado una expresión como la «gobernanza multinivel», que alude en parte a ello. La democracia territorialmente descentralizada es indudablemente compleja, y ello es un hecho que debe asumirse sin complejos. Lo que sí es una relativa novedad es que la reacción a ello, en el marco de la crisis económica, sea la pretensión de eliminación de uno de esos niveles de Gobierno y su sustitución por otro más «moderno» —que, repito, se considera más adaptable o menos rígido—.

Ello nos lleva a plantearnos el papel que en esta «clarificación» competencial e institucional juegan las fórmulas asociativas o de cooperación. Ya vimos que en Francia una de las estrategias de la reducción del número de municipios fue la incentivación de su asociacionismo, con los EPIC (noción que encubre bastantes realidades que equivaldrían a nuestras mancomunidades, consorcios o incluso asociaciones), hasta el punto de que los EPIC proliferaron hasta llegar

a más de 15 000 en la actualidad. Algo similar sucedió en Italia: la Ley Delrio pretendía potenciar las uniones de municipios, e insistía en la obligación de los pequeños municipios (vigente desde una ley del año 2010) de prestar algunos servicios precisamente a través de estas uniones. Por el contrario, la reforma española de 2013 «desconfía de las fórmulas institucionales de cooperación interadministrativa» (ALMEIDA), es decir, de consorcios y mancomunidades, apostando por un modelo no institucionalizado, es decir, por los simples convenios. Parece como si el legislador no se hubiese atrevido a reducir el número de municipios, y hubiese optado por ir en contra de estos otros entes asociativos intermedios no obligatorios, dando a entender que la «irracionalidad» y el gasto excesivo eran causados por la proliferación de consorcios y mancomunidades.

Muchos comentaristas sostienen que las reformas locales llevadas a cabo, o actualmente en curso, esconden (o a veces lo hacen abiertamente) una recentralización territorial. La crisis económica, como en seguida se verá, vendría a haber dado un argumento, que en opinión de muchos es un pretexto bastante artificial, para limitar la autonomía de los entes locales, o para suprimir algunos de ellos. La recentralización habría sido la respuesta más o menos generalizada a la crisis. Sin embargo, en los países federales o federalizados (Alemania, España, Italia), limitar las competencias o las potestades de los entes locales puede topar con el obstáculo de las competencias estatales o regionales. Allá donde el régimen local esté «interiorizado», el legislador federal o nacional no puede libremente reasignar potestades y funciones municipales o de los GLI: debe tener en cuenta las competencias que la Constitución atribuye a los *Länder*, las regiones o las comunidades autónomas. No es este el momento de detenerse en ello, pero vale la pena mencionar que la «interiorización» (o «blindaje») del régimen local pretendida por la nueva hornada de estatutos de autonomía comenzada por la reforma del Estatuto valenciano en 2006 no consiguió del todo su objetivo, habida cuenta de que la STC 31/2010 mantuvo a salvo la competencia estatal para, mediante nuevas normas básicas de régimen local, desplazar las reglas estatutarias. Justamente ello es lo que ha sucedido en la STC 168/2016, cuyos FFJJ 3 y 4 han avalado que la legislación estatal básica sobrevenida desplace o desactive un precepto del Estatuto de Asturias. Por ello, «recentralización» no siempre va a equivaler –o no en la medida posiblemente deseada por el legislador nacional– a aumento de competencias de las autoridades nacionales. O por lo menos no en todos los países.

Es posible también plantearse si las reformas tienen o no una finalidad o una lógica de ajustar el reparto de tareas entre las Administraciones y el sector privado (o más esquemáticamente dicho, entre el Estado y el mercado).

No está claro que ello sea así, por más que lo pueda parecer. Me refiero a la coincidencia temporal de la puesta en marcha de la Directiva de Servicios en los países europeos con las reformas locales, que podría sugerir que estas se plantean un escenario de «menos Estado». Algunas experiencias manageriales de orientación privatizadora o externalizadora podrían indicarlo así. En cualquier caso, sí parece poder detectarse en la intermunicipalidad francesa (los EPCI, que incluyen las metrópolis y muchos consorcios sectoriales) una cierta invitación al sector privado para que forme partenariados con las nuevas autoridades, lo cual resulta más fácil que con los departamentos o los municipios. Y en España la reforma local de 2013, si bien no lo decía abiertamente, parecía apostar por que los servicios de los que se encargarían las diputaciones en lugar de los municipios de menos de 20 000 habitantes se prestasen en régimen privado, dada la escasísima capacidad de gestión y experiencia a nivel provincial de prestación o gestión directa de servicios. Sin embargo, otras realidades podrían apuntar en un sentido contrario: las denominadas «remunicipalizaciones» parten, acertadamente o no, de que la gestión privada no ha sido exitosa. De manera que la aproximación al sector privado no parece ser una característica específica de las reformas locales europeas, sino a lo sumo de las tendencias generales de la gestión pública.

Además de ello, y como reflexión final, me referiré con algo más de extensión al que probablemente sea el aspecto más importante de todo el proceso de transformaciones recientes de los Gobiernos locales en Europa, que CAPORALE ha puesto de manifiesto de manera muy detallada. Se trata, claro, de la incidencia de la crisis económica iniciada en 2007-2008, y en particular algunas decisiones o recomendaciones adoptadas por las autoridades europeas en relación con países concretos. En palabras de BERTRANA y HEINELT, «*the current economic and fiscal crisis has opened a “window of opportunity”*» para los países a la hora de realizar reformas que en otro caso no hubiesen sido posibles (o mucho más difíciles). Oportunidad, pretexto o realidad, lo cierto es que desde el comienzo de la crisis los procesos de reforma se han acelerado, en una relación que EMBID califica de perversa. Particularmente en aquellos países que han sido señalados por la UE o por la denominada *troika* como necesitados de reformas «estructurales» destinadas a contener el gasto, equilibrar presupuestos, etc. El instrumento de intervención de la UE (acompañada del FMI), o sea el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y otras técnicas, establecen condiciones no solo económicas para que los Estados reciban la ayuda: la condicionalidad incluye reformas legales (mercado laboral, pensiones) y reformas territoriales. Esta condicionalidad se aplicó, bajo una u otra modalidad, a Grecia, Portugal, España o Italia, pero no

solo (Francia, no afectada por estas medidas externas, emprendió una política de racionalización competencial y contención del gasto y sobre todo de reducción del número o bien de puestos electivos o bien de Administraciones). La similitud de España e Italia es aún mayor, porque en pocos meses ambos países aprobaron reformas constitucionales relativas a la estabilidad presupuestaria: en España se reformó en septiembre de 2011 el art. 135 de la CE, y en Italia en mayo de 2012 se introdujo en la Constitución el denominado principio del «*pareggio di bilancio*» (equilibrio presupuestario), que afectó a los arts. 81, 97, 117 y 119. En ambos casos se hizo con extrema rapidez, y eran las autoridades europeas o la *troika* las que reclamaban la reforma, destinada a calmar a los mercados y a permitir a los dos Estados seguir financiándose. Algo parecido sucedió en Irlanda (trigésima reforma constitucional del año 2012, que autorizó a ratificar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012), no así en Portugal, que pese a ser asimismo un país intervenido o rescatado, no reformó su Constitución –pero sí su planta local–.

En relación con la estructura territorial, a través de instrumentos formalizados como los memorandos (MOU) o de simples cartas que se hacían públicas, las autoridades europeas recomendaban o imponían (vía la firma del MOU) a los Estados la adopción de medidas de reforma local, bien en términos cuantitativos (supresión o concentración de Administraciones), bien en términos competenciales, o de contención del gasto, o todo al mismo tiempo. Según se acaba de apuntar, Portugal se vio obligado a incluir en el MOU de mayo de 2011 la supresión de buen número de parroquias (*freguesias*), que son entes inframunicipales. Y en leyes de 2012 y 2013 emprendió la supresión de cerca de 1000 parroquias, de entre las 4250 existentes. Irlanda, en la *Local Government Act* de 2014, suprimió tres cuartas partes de los entes locales, casi la mitad de los concejales, y reordenó toda su estructura territorial. Todo ello se hizo empleando lo que COSCULLUELA denomina eufemismos como «racionalización», «modernización», «sostenibilidad», «estabilidad», «coordinación», etc.

En lo referente a España, la Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reformas de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_spain_es.pdf) no decía nada sobre las reformas territoriales. Pese a ello, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, representó un severo límite a la capacidad de gasto y endeudamiento de los entes locales.

Al año siguiente las autoridades europeas sí hablaron expresamente de las Administraciones Públicas, con la Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2013, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 (2013/C 217/20) (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/spain/csr2013_council_spain_es.pdf); el Considerando n.º 18 decía que «La estructura administrativa altamente descentralizada precisa de una coordinación reforzada entre las distintas Administraciones Públicas, tanto para reducir costes como para limitar la carga administrativa sobre las empresas y las familias». Y la Recomendación n.º 9 consistía en «Aprobar, con arreglo al calendario presentado, la reforma de la Administración local y elaborar en octubre de 2013 a más tardar un plan de aumento de la eficiencia de toda la Administración Pública». A ello dio respuesta el Programa Nacional de Reformas de España 2014 (http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf). Para entonces (julio de 2013) ya estaba en tramitación parlamentaria lo que luego sería la Ley de reforma local 27/2013. Es decir: se alude a que el elevado nivel de descentralización requiere de una mayor coordinación que reduzca costes, a la reforma local –pero, salvo error, ninguna de las dos recomendaciones especificaba en qué debería consistir tal reforma, ni si debía incluir reformas de la planta político-administrativa, ni hablaba de en qué nivel debían prestarse según qué servicios–.

Se puede discutir que la realidad del gasto público (el déficit o el endeudamiento local) justifique medidas tan drásticas, y que los procedimientos empleados hayan sido suficientemente transparentes, participativos o incluso democráticos. El propio Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa así lo sugiere: «*The economic and financial crisis that is affecting most countries in Europe is liable to speed up the process of local government amalgamations and to bring about reforms which, while they may be desirable in terms of efficiency, would probably not have taken place had circumstances been different and which have in many cases been introduced hastily, without consultation*» (Resolución 351, 2013, *Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1976725&Site=COE&direct=true>).

Similarmente, EMBID habla de «improvisación» y de «falta de reflexión» de las reformas locales. BORGONOVO escribe que las provincias italianas han sido el «chivo expiatorio» de la crisis económica e institucional. Y se ha llegado a decir (VELASCO), tal vez con no poca exageración, que los borradores de refor-

ma local española de 2013 eran arbitrarios (y por tanto dudosamente constitucionales) –las tachas que este autor imputaba a los anteproyectos son probablemente trasladables a la Ley 27/2013–. En cualquier caso, limitar la capacidad de gasto o de endeudamiento de los entes locales es una intensa manera de recentralizar los procesos de toma de decisiones, aunque, como en España, no se toquen el marco competencial ni la planta local. De nuevo ello es expresamente afirmado por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa: «*An even more recent trend, engendered by the economic and financial crisis, has been a sort of recentralisation in favour of central government and a decrease in the powers transferred to local bodies. This shift is particularly marked in Spain, to the detriment of the Autonomous Communities, but also in Italy, this time to the detriment of the intermediate authorities. In both instances, it is the crisis that is driving the move*» (Resolución 351, 2013, *Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe*, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1976725&Site=COE&direct=true>).

Bastantes autores, y los sectores más municipalistas o provincialistas de la clase política, han criticado en general que se haya utilizado la crisis como pretexto para recentralizar y limitar la autonomía local, y han puesto de manifiesto la ausencia de un verdadero fundamento empírico o explicativo para las reformas. Sin embargo, no han sido capaces de frenarlas. Han sido otros procesos políticos los que han venido a frenar o desactivar las reformas territoriales o locales. Me refiero a los contrapesos territoriales (en España muchas comunidades autónomas bloquearon la aplicación de la Ley 27/2013), a los ciclos electorales (en Francia las medidas de supresión de departamentos quedaron aparcadas al aproximarse las elecciones presidenciales de 2017, y aún no se conoce cuál será su devenir), o a iniciativas más ambiciosas que, al fracasar, ponían en cuestión las reformas locales (en Italia, el referéndum de diciembre de 2016 ha frenado las reformas emprendidas desde el año 2011).

Muchas son las incógnitas y las preguntas que suscitan las medidas o condiciones impuestas o «sugeridas» por las autoridades europeas en relación con los Gobiernos locales de los países intervenidos o sometidos a medidas de ayuda o rescate financiero. No es esta la ocasión para exponerlas ni comentarlas, pero sí para llamar la atención sobre algunas de las más evidentes. Por ejemplo: ¿el actual condicionamiento financiero desaparecerá cuando desaparezca la crisis? ¿El autogobierno y la democracia local van en adelante a verse mediatizados por la sostenibilidad financiera, la estabilidad presupuestaria, el déficit cero y otros neologismos similares? O sea: ¿va la UE a cambiar su tradicional «indiferencia» acerca de cómo se organizan internamente los Estados miembros? Si ello es así,

¿significa que los Gobiernos locales, que para prestar los servicios por definición dependen de recursos externos (de transferencias de otras Administraciones), van a estar sometidos de manera permanente o estructural a una especie de neotutela financiera? ¿La gobernanza multinivel, en una Europa que aún busca su fórmula de integración político-económica, sería pues –en lo que respecta a los Gobiernos locales– una especie de ficción sometida a las reglas de la economía establecidas por la UE?

Finalizaré diciendo que de esta visión comparada cabe extraer algunas conclusiones en relación con España. Por ejemplo, el modelo al que ha tendido el legislador italiano (GLI en número reducido de en torno a 50 –si bien el proceso de fusión solo se ha verificado respecto de las ciudades metropolitanas y en Sicilia y Cerdeña– de elección indirecta y con competencias en general de apoyo a los municipios) es esencialmente el modelo español, con 38 diputaciones «de régimen común», siete cabildos y cuatro consejos insulares (en estos dos últimos casos, de elección directa). De manera que, y ello tal vez pueda llamar la atención, en España tenemos desde hace décadas el modelo que al parecer persiguen en Italia como posible solución a sus problemas de GLI. En otro orden de cosas, si además se tiene en cuenta que el nivel de gasto (o de déficit) y de burocracia provincial (así como las competencias sustantivas) es, en España, mucho menor que el de Italia, o el de los departamentos franceses, no se termina de entender la reforma local de 2013. Pero la crítica a dicha reforma ya la han hecho otros muchos autores y no es este el momento de volver sobre ello. En España los problemas de la planta local y del sistema de gobierno y de financiación local no parecían tener su solución en dicha reforma, que parecía obviar aspectos importantes, y necesitados de atención legislativa, como la financiación, la uniformidad o el minifundismo local en varias regiones españolas.

6. Bibliografía

Dada la mucha bibliografía existente en los países analizados –particularmente en Italia–, solo he reflejado algunos trabajos no publicados en España. De los publicados en España sí he procurado recoger casi todos.

Obras generales y sobre España:

ALMEIDA CERREDA, MARCOS (2015): «Tres procesos contemporáneos de reforma de las organizaciones administrativas locales: orígenes, finalidades y líneas de actuación

- coincidentes», en Almeida, Marcos, Tubertini, Claudia y Gonçalves, Pedro (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 29-44.
- BERTRANA HORTA, XAVIER – HEINELT, HUBERT (2016): «Tendencias de reforma en los Gobiernos locales Intermedios europeos: ¿un futuro en clave de geometría variable?», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 35, pp. 13 y ss.
- BERTRANA HORTA, XAVIER – HEINELT, HUBERT (EDS.) (2011): *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison*, Routledge.
- CAPORALE, MARINA (2017): «Strumenti di assistenza finanziaria e riforme del governo locale. Quale ruolo per l'Unione Europea?», en Vandelli, L., Gardini, G. y Tubertini, C. (eds.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, pp. 19-61.
- CONSEJO DE EUROPA (2013): *Second-tier local authorities – intermediate governance in Europe*, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1976725&Site=COE&direct=true#P142_12117
- COSCULLUELA MONTANER, LUIS (2012): «Presentación», en Cosculluela Montaner – Medina Alcoz (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 25 y ss.
- DOLLERY, BRIAN – KORTT, MICHAEL – GRANT, BLIGH (2013): «Options for rationalizing local government structure: a policy agenda», en Lago, Santiago – Martínez, Jorge (eds.), *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Edward Elgar, pp. 242 y ss.
- EMBID IRUJO, ANTONIO (2012): «Crisis económica y régimen local», en Cosculluela Montaner – Medina Alcoz (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 49 y ss.
- MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL (2012): «La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, pp. 84-90.
- MORENO MOLINA, ÁNGEL MANUEL (ED.) (2012): *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, JUAN F. (2014): «Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 2.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (2013): «Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria», *Boletín del IDLUAM*, n.º 44.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO (DIR.) (2010): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Generalidad de Cataluña, Barcelona.
- WOLLMANN, HELMUT (2013): «La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un “retorno” a las gestiones públicas/municipales?», *Cuadernos de Derecho Local* n.º 31, pp. 70-82.

- WOLLMANN, HELMUT (2014): «La reciente reforma del gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 8, pp. 59-71.
- WOLLMANN, HELMUT (2015): «European Local Governance Reforms: A Comparative Perspective», VV.AA. *Enhancing the Quality of Local Governance*, Local Government Center, Tokio, pp. VII-XXV.

Sobre Italia:

- BIFULCO, RAFFAELE (2016): «Città Metropolitane e Regioni», en VV. AA., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo, Roma, pp. 101 y ss.
- BORDINI, MANUEL (2011): «El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano. Reflexiones sobre las recientes hipótesis de reforma», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, n.º 2, pp. 287 y ss.
- BORGONOVO RE, DONATA (2012): «La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, pp. 56-65.
- CORTESE, FULVIO (2013): «La evolución reciente del régimen local italiano: las reformas motivadas por la crisis económica», *Anuario de Derecho Municipal*, pp. 207 a 226.
- DE DONNO, MARZIA (2015): «Verso un nuovo ordine territoriale in Europa: Francia e Italia a confronto», *Anuario del Gobierno Local 2014*, pp. 105 y ss.
- DI FOLCO, MARCO (2013): «Le province al tempo della crisi», *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, <http://www.osservatorioaic.it/download/Rr8eB0hTesHJSPNjNKwNVKyHsmzCYm8z50KxsIUQFoU/le-province-al-tempo-della-crisi-di-marco-di-folco.pdf>.
- DI FOLCO, MARCO (2016): «La riforma dell'Area vasta», en VV. AA., *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo, Roma, pp. 115 y ss.
- RAGONE, SABRINA (2012): «El régimen local italiano: ¿un sistema “en peligro de extinción”? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma», *Anuario del Gobierno Local 2011*, pp. 69 a 96.
- STAIANO, SANDRO (2012): «Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema», en Vignudelli, A. (ed.), *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, Modena, pp. 149 y ss.
- TUBERTINI, CLAUDIA (2015): «Le province», en Almeida Cerredá, M., Tubertini, C. y Gonçalves, P. (dirs.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, pp. 417 y ss.
- TUBERTINI, CLAUDIA (2016): «Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città Metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni», en Bassanini-Cerniglia-Quadrio-Vandelli (dirs.), *Territori e Autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016.

Sobre Alemania:

- BURGI, MARTIN – HENKEL, JÖRG (2011): «Cuestiones actuales del derecho local alemán», *Anuario de Derecho Municipal* 2010, pp. 219-236.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (2006): «El régimen local alemán: una introducción», *Anuario del Gobierno Local* 2005, pp. 223-246.
- ESTEVE PARDO, JOSÉ (1996): «La articulación territorial del Estado en Alemania: cuestiones actuales», *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 2, pp. 95-102.
- GRACIA RETORTILLO, RICARD (2010): «El nivel supramunicipal de Gobierno local en Alemania», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 11, pp. 83 y ss.
- ORTEGA BERNARDO, JULIA (2010): «Régimen supramunicipal de los Gobiernos locales», en Velasco, F. (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Generalidad de Cataluña, pp. 579 y ss.
- ORTEGA BERNARDO, JULIA (2012): «Alemania: reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica», en Coscolluela Montaner – Medina Alcoz (dirs.), *Crisis económica y Reforma del Régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 447 y ss. [una versión similar en Ortega Bernardo, Julia (2012b): «Reformas en la legislación de régimen local en Alemania en el contexto de la crisis económica», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 28, pp. 64-76].
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, JOSÉ MARÍA (2011): «El régimen local de la República Federal Alemana antes y después de la reforma del federalismo de 2006», *Federalismi.it*, n.º 8.

Sobre Francia:

- Actualité Juridique – Droit Administratif* (2011): n.º 32, especial «Quel avenir pour le département?», con artículos de Jean-Marie Pontier, Géraldine Chavrier, Martine Long y Hervé Rihal, William Gilles y Gérard Marcou.
- ALCARAZ, HUBERT (2015): «La organización territorial francesa en 2015: ¿hacia una redefinición territorial?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 10, pp. 22-35.
- MARCOU, GÉRARD (2015): «Métropoles, régions, départements: qui l'emportera?», *Cahiers français*, n.º 384.
- MOREAU, JACQUES (2012): «La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 27, pp. 44-55.
- OJEDA GARCÍA, RAQUEL (2008): «Las políticas de articulación municipal en Francia: los establecimientos públicos de cooperación intercomunal», *Revista de Estudios Regionales*, n.º 82, pp. 13-41.
- VV. AA. (2015): *Réforme territoriale: les principaux enjeux* (libre blanc sur la loi NOTRe), Dalloz, http://www.editions-dalloz.fr/media/upload_doc_cms/LB_LoiNOTRe.pdf

Contribución de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local

Antonio Descalzo González
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO. 1. Preliminar sobre el buen gobierno: integridad, transparencia y rendición de cuentas. 2. Reglas de integridad de los altos cargos y asimilados de las entidades locales. 3. Las competencias provinciales al servicio de la transparencia y la rendición de cuentas. 3.1. La asistencia técnica al servicio de la transparencia. 3.2. El seguimiento o supervisión de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios como técnica de transparencia y rendición de cuentas de los Gobiernos locales.

1. Preliminar sobre el buen gobierno: integridad, transparencia y rendición de cuentas

Aunque la última modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LrBRL), tiene por objeto central dar respuesta a la crisis económica que todavía por desgracia padecemos, también es cierto que los últimos cambios normativos operados en su interior permiten una lectura vinculada a la paralela crisis de confianza en las instituciones públicas¹.

1. En relación concreta con la redefinición de la provincia, T. FONT i LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización», *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Lo-

En relación con este segundo aspecto de la organización y funcionamiento del escalón local, es necesario recordar cómo ya la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, llamaba la atención sobre el desbordamiento del texto inicial de la LrBRL en relación con su rígido uniformismo y, en particular, con el llamado «modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local», que, según esta misma exposición de motivos, la previa Ley 11/1999 modificó, estableciendo «la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios, de forma que se fortalecían las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes de las entidades locales, en aras de una mayor eficacia y agilidad, y, como contrapeso, se mejoraban los mecanismos de control en manos del Pleno». A su vez, y como se sabe, esta reforma se complementó luego con las de otras leyes, y singularmente con la de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sobre el diseño de la moción de censura, e introdujo en el ámbito local la denominada «moción de confianza»; ligadas al control y responsabilidad en la acción de dirección política.

Y, sobre la base de tales reformas, la misma exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, consideraba acertado profundizar en esa línea abierta en 1999 para lograr de forma simultánea dos objetivos: de un lado, «atender a la necesidad de un liderazgo claro y diáfano ante la sociedad, lo que exige ejecutivos con gran capacidad de gestión para actuar rápida y eficazmente», y, en segundo lugar, «responder a la exigencia de un debate político abierto y creativo sobre las principales políticas de la ciudad, así como profundizar en el control de la acción de un ejecutivo reforzado, lo que implica que el Pleno desarrolle sus potencialidades deliberantes y fiscalizadoras».

Desde luego, detrás de toda esta operación normativa asoma el principio democrático de las corporaciones, que dota a la autonomía local de una dimensión ya no solo administrativa, sino también política², como recuerda la jurisprudencia constitucional, al decir que «el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales

cal – Institut de Dret Públic, Madrid, 2015, p. 29, observan que hay «dos líneas de tendencia claramente contrapuestas: las exigencias de más política –mayor legitimación y transparencia– y las exigencias de más economía –simplificación y ahorro–».

2. Últimamente sobre esta cuestión con amplia bibliografía, J. GIFREU FONT, «La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia», *REDA*, núm. 181 (2016), pp. 148 a 151.

constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local» (SSTC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 6).

Sin embargo, es igualmente exacto que la progresiva *parlamentarización* del sistema de gobierno local se ha realizado siguiendo el esquema establecido en el nivel autonómico y general-estatal, y, por tanto, ha carecido de técnicas ligadas a la necesaria integridad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del poder público³, desembocando, como bien sabemos, en una clara crisis de confianza ciudadana en las instituciones; crisis que estalla al tiempo que la padecida en la economía y que resulta de especial relevancia, pues, según observa la doctrina, el Estado democrático de derecho «se apoya sobre un conjunto de delicados equilibrios, que pueden resumirse en el binomio igualdad ante la ley y confianza de los ciudadanos en los gobernantes»⁴.

Dando por conocidos los múltiples casos⁵ de mala gestión en los asuntos públicos que han contribuido a la progresiva –aunque no finalizada– aprobación de reglas que, con carácter general⁶, podemos llamar de buen gobierno,

3. Sobre esta constante entre nosotros, véase R. BUSTOS GISBERT, «Responsabilidad política y responsabilidad penal: dos conceptos radicalmente distintos», *Jueces para la Democracia*, núm. 60 (2007), pp. 56 y ss.

4. L. M.^a Díez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona, 1996, p. 22.

5. Ligados principalmente a los sectores del urbanismo, los contratos del sector público y las ayudas públicas. En particular, sobre las causas y respuestas a la corrupción urbanística véanse A. MENÉNDEZ REXACH, «El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de suelo y otras normas estatales recientes», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 12 (2008); F. IGLESIAS (dir.), *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007; B. LOZANO CUTANDA, «Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 172 (2007); L. PAREJO ALFONSO, «La contribución de la Ley 8/2007, de Suelo, al remedio del arbitraje urbanístico y su secuela de corrupción», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31 (2007), pp. 51 y ss.; y L. PAREJO ALFONSO, «Urbanismo y corrupción: un problema no solo de legalidad», *Temas para el Debate*, núm. 223 (2013).

6. Sobre las discutidas relaciones y, en su caso, diferencias entre las nociones de gobernanza, buen gobierno y buena administración, véanse A. CERRILLO, «La gobernanza hoy: introducción», en la obra colectiva *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005, pp. 11 y ss.; L. RAMS RAMOS, «El principio de transparencia y el derecho a una buena administración en los estatutos de autonomía reformados», en la obra colectiva *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas, Madrid, 2011; J. PONCE SOLÉ, «La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno)», en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, 2013; y, más recientemente, J. PONCE SOLÉ y Ó. CAPDEFERRO VILLAGRASA, «Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo», *Revista Práctica Urbanística*, núm. 146 (2017).

al atender a la procura de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones públicas, corresponde en este lugar analizar las posibilidades que la actual legislación proporciona para su instauración y aplicación en el escalón local.

En este sentido, y como se ha dicho al principio, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, advirtiendo la importancia creciente de este problema de quiebra de la confianza, aprovecha la ocasión para introducir en la LrBRL algunos preceptos dedicados a esa mejora del buen gobierno en la esfera local, con las siguientes medidas⁷: preferencia por el régimen funcionarial, límites cuantitativos para el personal eventual, y normas sobre el personal directivo y sobre los funcionarios de la Administración local con habilitación nacional⁸.

Al respecto, y por lo que hace a la instancia provincial, debe tenerse muy en cuenta que, desde antiguo, tanto la capital competencia de ayudas y subvenciones de las diputaciones, como el propio sistema de representación indirecta que las anima, han sido percibidos como un espacio especialmente proclive al clientelismo y, por tanto, donde la implantación de las reglas de integridad, transparencia y rendición de cuentas parece especialmente necesaria⁹.

7. La preocupación reciente por los temas del buen gobierno explica, por ejemplo, que en el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, no hubiera un apartado específico.

8. Sobre estos aspectos véanse M. SÁNCHEZ MORÓN, «El impacto de la reforma de la Administración local en el empleo público», *Anuario del Gobierno Local 2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic, Madrid, 2014, pp. 29 a 88; y T. FONT i LLOVET, «Los retos actuales del Gobierno Local: repolitización, diversificación, interiorización», en la obra colectiva *Memorial para la reforma del Estado. Estudio en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, CEPC, Madrid, p. 1934. En efecto, como se sabe, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local introduce, en la LrBRL, un nuevo artículo 75 bis sobre los límites en el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales, así como un nuevo artículo 75 ter sobre limitación en el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva.

9. Sobre el cuestionamiento de la institución provincial desde esta doble perspectiva del destino clientelar de los fondos públicos que maneja y del reparto de los cargos entre los partidos políticos, véanse A. NIETO, «Cooperación y asistencia», en la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, p. 157; M. SÁNCHEZ MORÓN, «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?», *El Cronista*, núm. 65 (2017), pp. 50 y 51; así como el estudio en el presente volumen del profesor G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Qué hacer con las diputaciones provinciales». Y en relación con el sistema de representación indirecta, véase el estudio en el presente volumen de la profesora P. BIGLINO CAMPOS, «La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio».

No por otra razón, el Anexo dedicado a España del *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea*, Bruselas, 3.2.2014, COM(2014) 38 final, finaliza señalando que en el futuro inmediato es preciso prestar mayor atención a los siguientes aspectos:

- i) el desarrollo de «estrategias a la medida para las Administraciones regionales y locales, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción. Reforzar los mecanismos de control, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y garantizar una supervisión coherente de la calidad de la gobernanza local y regional», así como también
- ii) el desarrollo de «códigos de conducta exhaustivos para los cargos electos a nivel central, regional y local, con la adecuada rendición de cuentas e instrumentos sancionadores de las posibles violaciones de dichos códigos. Considerar el desarrollo de códigos éticos dentro de los partidos políticos o el establecimiento de pactos éticos entre los partidos, según lo recomendado por la Resolución del Parlamento de febrero de 2013. Reforzar la coherencia de las normas sobre publicidad patrimonial y los conflictos de intereses para los cargos electos y de libre designación a nivel central, regional y local, con el respaldo de un mecanismo de verificación eficaz y un sistema de sanciones disuasorio. Reforzar la capacidad de la Oficina de Conflictos de Intereses para llevar a cabo verificaciones de forma independiente y eficaz y para aplicar sanciones disuasorias. Garantizar el necesario marco de aplicación de la nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluido un mecanismo de supervisión independiente de la mano de un sistema de sanciones disuasorias».

Como puede verse, el catálogo de recomendaciones generales incluidas en este *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea* es ciertamente amplio, y subraya, en particular, el desarrollo de «estrategias a la medida para las Administraciones regionales y locales, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción. Reforzar los mecanismos de control, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y garantizar una supervisión coherente de la calidad de la gobernanza local y regional».

Supuesto este breve contexto general, puede decirse que la contribución de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local pasa necesari-

riamente por la LrBRL, pero también, particularmente, y como dice el Informe de la Comisión Europea citado, por «el necesario marco de aplicación de la nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluido un mecanismo de supervisión independiente de la mano de un sistema de sanciones disuasorias». La regulación contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), así como las sucesivas leyes autonómicas dictadas en su desarrollo sobre esta materia, deben guiar, por lo tanto, el margen de actuación propia de las entidades locales, para afianzar y mejorar el buen gobierno de las instituciones públicas y, con ello, el Estado democrático de derecho.

La exposición de motivos de la LTBG indica que su aprobación supone un avance de extraordinaria importancia, toda vez que, de un lado, incorpora a una norma de este rango una serie de principios informadores aplicables al régimen sancionador al que se encuentran sujetos «todos los responsables públicos entendidos en sentido amplio que, con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios y, precisamente por las funciones que realizan, deben ser un modelo de ejemplaridad en su conducta».

Y, de otra parte, y según resulta de su propio título, tiene asimismo por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, así como reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativo a esa actividad.

Procura entonces, desde esta doble perspectiva de la transparencia y el buen gobierno, establecer unos estándares homologables al resto de democracias consolidadas y, por tanto, dar «un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia».

La voluntad expresa de aproximarse a la normativa de los Estados que junto al nuestro integran la Unión Europea no puede ocultar, sin embargo, que detrás de su aprobación hay, además, y sobre todo, una clara intención de atajar la actual crisis de confianza de la sociedad sobre la gestión de los asuntos públicos mediante la técnica de someter, como dice la exposición de motivos, la acción de los responsables públicos a un severo escrutinio, pues solo «cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el

que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos».

Pues, en efecto, y aunque no se diga de manera expresa, el establecimiento de un sistema de transparencia y de buen gobierno es una de las respuestas a la crisis de confianza causada por los abundantes casos de fraude y de corrupción que, desde hace tiempo, afectan al funcionamiento de las instituciones públicas. Como apunta el filósofo Byung-Chul Han, «donde domina la transparencia, no se da ningún espacio para la confianza» y, por tanto, «se apoya en el control» de todos sobre todos que permite la exposición pública permanente. Esto es, y en palabras de este mismo autor, «la exigencia de transparencia se hace oír precisamente cuando ya no hay ninguna confianza»¹⁰.

Vale decir, por tanto, que las reglas de integridad y transparencia –en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso a la información pública– previstas en la LTBG son un instrumento capital de conocimiento de la actividad de los poderes públicos al servicio de la participación y del control que, sobre la base del artículo 105. b) de la Constitución, corresponde ejercer a los ciudadanos *ex* artículos 1.1, 20 y 23 de la misma norma constitucional. Contribuyen de manera decidida, pues, a la mejora de la calidad democrática y a la necesaria «protección efectiva de los derechos inherentes al status constitucional del ciudadano»¹¹.

10. BYUNG-CHUL HAN, *La sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013, pp. 90 y 91.

11. L. PAREJO ALFONSO, *La vigilancia y la supervisión administrativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 129. En esta misma línea, por ejemplo, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, dictada al amparo de la competencia exclusiva sobre creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus propias instituciones prevista en el artículo 9.1.1 del Estatuto de Autonomía, recuerda en su exposición de motivos que en la Comunidad Autónoma ya se había regulado «en materia de buen gobierno mediante las normas de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como las que regulan la declaración oficial y pública de los bienes, rentas, remuneraciones y actividades de representantes y cargos públicos», pero, al mismo tiempo, razona que esta nueva Ley «refleja el convencimiento de que la transparencia en la actuación de los poderes públicos debe ser abordada desde una perspectiva integral e integradora» y, en lo que ahora más importa, aborda la mejora de la calidad de la Administración Pública con «medidas éticas y de transparencia en la acción de Gobierno». Óptica general que se traduce, en lo que aquí interesa, en las disposiciones en el título II, artículos 30 a 35, dedicado a establecer una serie de reglas de conducta y de transparencia en la acción de gobierno, y que resulta aplicable en su totalidad a los miembros del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura y a los altos cargos de la Administración regional y de las entidades del sector público autonómico, así como, en determinados aspectos, a los cargos electos de las entidades locales de la Comunidad Autónoma y de la Asamblea de Extremadura. Como dice la exposición de motivos de la Ley extremeña, a todos ellos les serán de aplicación, insisto, una serie de principios éticos y

No por otra razón, el acceso a la información relativa a la llamada publicidad activa es siempre abierto y libre para cualquier ciudadano. Esto es, no cabe imponer requisitos de capacidad, legitimación o postulación ni, por tanto, tampoco es admisible exigirlos sobre la acreditación de tales extremos. Antes bien, la LTBG se cuida de exigir que «será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados» (artículo 5.4 LTBG); regla que luego se enfatiza y subraya para la Administración General del Estado en los artículos 9, 10 y 11 del mismo texto legal.

Y, por lo mismo, el principio de que «toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito» (artículo 5.5 LTBG) se configura de manera muy amplia, al reconocer a todas las personas el derecho a presentar una solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto a efectos de comunicaciones, y, en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada (artículo 17.2 LTBG).

Sin embargo, antes del examen concreto del marco legal de las reglas de integridad, transparencia y rendición de cuentas que conforma el buen gobierno, conviene recordar el régimen competencial dispuesto por la LTBG para conocer el margen de actuación del que disponen la instancia local, en general, y la provincial, en particular.

Conforme a su disposición final octava, la Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 13.^a y 18.^a CE, excepto los preceptos dedicados al Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado (artículos 10 y 11) y al control por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículo 9 y Título III), por lo que hace a la transparencia, y del artículo 25.1, referido al ámbito de aplicación a los altos cargos dentro de la Administración General del Estado, en lo relativo al buen gobierno. Puede decirse entonces, con carácter general, que «la LTBG ha hecho un entendimiento muy amplio de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»¹² que, no obstante, deja espacio para las leyes autonómicas de desarrollo y, a su vez, margen de actuación a disposición de los entes locales.

de actuación (plena dedicación e imparcialidad, actuar con ejemplaridad) y, desde luego, un régimen de conflictos de intereses, así como la obligatoriedad de formular la declaración de actividades, bienes, derechos e intereses.

12. E. GUICHOT REINA, «La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales», en la obra colectiva *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid, 2017, p. 109.

En particular, y sin necesidad de abundar en este extremo, procede observar que las reglas referidas a la regulación de la integridad de los altos cargos y asimilados en las comunidades autónomas se encuentran previstas en el estatuto de autonomía correspondiente y en las respectivas leyes de gobierno y/o administración. Más concretamente, es preciso anotar que toda esta materia se ha completado recientemente con una serie de textos legales que atienden al buen gobierno desde la misma perspectiva adoptada por la LTBG¹³.

Sin perjuicio de posteriores precisiones, interesa dejar apuntada de manera breve la previsión en dichas leyes autonómicas de su aplicación o «interiorización» a las Administraciones locales. Adelanto que la respuesta es dispar.

Por de pronto, el artículo 3.1.a) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, establece, al mismo nivel, que es de aplicación «a la Administración de la Generalidad y los entes que integran la Administración local en Cataluña».

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, dispone en su artículo 2.1.d) que las disposiciones de la Ley se aplican a «las entidades integrantes de la Administración local de la Comunitat Valenciana y las entidades de su sector público vinculadas o dependientes», pero luego, en el artículo 25, limita el ámbito de aplicación de las reglas de buen gobierno «a las personas integrantes del Consell, a las personas titulares de las secretarías autonómicas, subse-

13. Salvo error u omisión, las leyes autonómicas dictadas hasta el momento que atienden más directamente al tema del buen gobierno entendido de manera general son las siguientes: 1) En materia de transparencia: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de Murcia; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. 2) En materia de integridad y, en su caso, de rendición de cuentas: Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno. 3) Y, con un tratamiento de ambas cuestiones: Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña; Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

cretarías, direcciones generales y órganos o centros directivos cuyo nombramiento compete al Consell».

En el caso de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, también se prevé en el artículo 3.1.d) que su ámbito subjetivo de aplicación se extiende a «las entidades que integran la Administración local andaluza», y, en este sentido, el artículo 11 de la misma ordena hacer pública la información sobre «las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de esta Ley», así como las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en el cargo, y, en particular, «las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local».

Por su parte, el artículo 4.1.c) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, dispone que «las entidades que integran la Administración local aragonesa» están sujetas a las disposiciones sobre transparencia y, a tal efecto, la disposición adicional tercera prevé el apoyo autonómico a las entidades locales que lo soliciten para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, mediante «una herramienta web».

El artículo 2.1.c) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias, si bien dispone su aplicación a «los cabildos insulares y los ayuntamientos, los organismos autónomos, entidades empresariales, fundaciones, sociedades mercantiles y consorcios vinculados o dependientes de los mismos, así como las asociaciones constituidas por cualquiera de los anteriores», luego, en la disposición adicional séptima, establece una clara remisión normativa, al indicar que la aplicación de los principios y las previsiones contenidos en la Ley «se establecerá en las respectivas disposiciones legales y reglamentarias reguladoras de los mismos».

En parecidos términos, el artículo 4.2 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, dispone que «las entidades que integran la Administración local en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, así como los organismos, empresas, fundaciones u otros entes instrumentales vinculados o dependientes de aquellas, estarán sujetos a la legislación básica en materia de transparencia y a los principios y previsiones de la presente Ley que expresamente se establezcan como aplicables». Y,

en materia de buen gobierno, el artículo 34.2 de la misma norma ordena que en los entes locales se aplica «a los altos cargos y asimilados que de acuerdo con la normativa básica estatal en materia de Régimen Local, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las juntas de gobierno de las mismas, circunscribiéndose el ámbito de aplicación de las normas de buen gobierno a las que les sean aplicables conforme a la legislación básica estatal».

En la Comunidad Foral de Navarra hay diferencias respecto de las materias, pues, de un lado, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, limita su ámbito de aplicación a «la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma», mientras que, por otro, el artículo 1 de la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un código de buen gobierno, establece que «los representantes electos de las entidades locales de Navarra deberán actuar de acuerdo con el Ordenamiento jurídico y respetando el principio de legalidad conforme a los parámetros de conducta de esta Ley Foral así como con los principio éticos que se establecen en la misma».

Por el contrario, y para acabar este punto, tanto la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, como la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, y la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, no contienen ninguna referencia a la Administración local.

Mención aparte merece, sobre la base del artículo 24.6 y la disposición adicional cuarta de la LTBG, la respuesta prevista en las leyes autonómicas a la posibilidad de que la reclamación en materia de acceso a la información corresponda, «en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las comunidades autónomas y su sector público, y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las comunidades autónomas». Puede decirse que la solución es igualmente dispar¹⁴.

Así, de un lado, nos encontramos con supuestos como la disposición adicional séptima de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de

14. Un examen excelente y detallado sobre las distintas soluciones puede verse en R. JIMENÉZ ASENSIO, «Instituciones de garantía de la transparencia», *El Cronista*, núm. 68 (2017), pp. 66 y ss.

acceso a la información pública de Canarias, donde se dispone que «corresponde al comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los cabildos insulares y ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, y de las entidades vinculadas o dependientes de los mismos». Y, de otra parte, casos como la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia, donde, según se ha dicho, no se prevé su aplicación a las entidades locales.

2. Reglas de integridad de los altos cargos y asimilados de las entidades locales

Conforme a la ya citada disposición final octava de la LTBG, el artículo 25.2 de la misma norma indica que el régimen de buen gobierno «será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las juntas de gobierno de las entidades locales». Y, a su vez, el posterior artículo 27 ordena que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades, o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este título, será sancionado, en el caso de la Administración local, «de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación».

Lo que equivale a decir que, en este importante aspecto del buen gobierno, el legislador general-estatal se remite directamente a la pertinente regulación autonómica y/o local. Remisión general que, como bien se comprende, no hace otra cosa que reconocer la conocida competencia de autoorganización de cada una de las Administraciones territoriales.

A su vez, y como quiera que las reglas de integridad de buen gobierno dispuestas por la LTBG tienen por objeto establecer las obligaciones que deben cumplir los gobernantes o responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento, todo apunta a considerar que en esta concreta materia el título competencial de referencia para el legislador general-estatal es el contenido en el artículo 149.1.18.^a CE, a cuyo tenor le corresponde dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común¹⁵.

15. Todo ello sin perjuicio de que en relación con las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria, recogidas en el artículo 28 LTBG, haya de considerarse también

Este título competencial, sin embargo, y como hemos visto, suscita problemas en relación tanto con la paralela competencia autonómica sobre la propia organización de las instituciones autonómicas –en este caso Consejo de Gobierno y Administración– reconocida en los respectivos estatutos de autonomía conforme al artículo 148.1.1.^a y 152.1 CE, como, sobre todo y en lo que ahora importa, con la potestad de autoorganización reconocida a las entidades locales, en virtud de los artículos 137 y 140 CE, pues, en este segundo caso, aunque «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» del artículo 149.1.18 CE permiten un mayor margen de maniobra respecto de las Administraciones locales, no puede olvidarse tampoco, al mismo tiempo, que la «interiorización» autonómica del régimen local también puede afectar, como se adelantó, a la autonomía local.

En particular, y como ejemplo, en el curso de la tramitación parlamentaria de la LTBG se planteó la posible tacha de inconstitucionalidad de la sanción administrativa de destitución de los cargos públicos democráticamente elegidos de las entidades locales, prevista en el proyecto de LTBG¹⁶, bien por la propia entidad local en las infracciones disciplinarias, bien por el ministro de Hacienda en los supuestos de gestión económico-presupuestaria, y, en fin, y en su caso, por el Consejo de Ministros en los casos de conflicto de intereses¹⁷. Finalmente, no hay cuestión, pues la redacción del artículo 25.3 LTBG indica expresamente

el título competencial del artículo 149.1.13.^a CE, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

16. El artículo 22.2 del Proyecto de Ley disponía, sencillamente, que «este Título será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración», y, a su vez, el artículo 28.4 del Proyecto de Ley disponía, en lo que ahora interesa, que la competencia para la imposición de sanciones correspondía al ministro de Hacienda y Administraciones Públicas cuando el responsable prestaba servicios en la Administración Autonómica o local, y la infracción cometida era alguna de las tipificadas en el artículo 25, letras f) a o); y, cuando el procedimiento se dirigía contra altos cargos de las comunidades autónomas o entidades locales en supuestos distintos, eran competentes para sancionar los órganos que tenían atribuidas estas funciones en aplicación del régimen disciplinario propio de Administraciones en las que prestaban servicios los cargos contra los que se dirigía el procedimiento. Debe recordarse que el vigente Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 noviembre, no prevé una medida similar, pues, según expresa su artículo 9, el concejal, diputado o miembro de cualquier entidad local perderá su condición de tal por las siguientes causas: decisión judicial firme, que anule la elección o proclamación; fallecimiento o incapacitación, declarada esta por decisión judicial firme; extinción del mandato, al expirar su plazo, sin perjuicio de que continúe en sus funciones solamente para la administración ordinaria hasta la toma de posesión de sus sucesores; renuncia, que deberá hacerse efectiva por escrito ante el pleno de la corporación; incompatibilidad, en los supuestos y condiciones establecidos en la legislación electoral y por pérdida de la nacionalidad española.

17. S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 169.

que la aplicación del régimen del buen gobierno a los altos cargos o asimilados «no afectará, en ningún caso, a la condición de cargo electo que pudiera ostentar». Vale decir, por tanto, y con carácter general para todos los altos cargos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTBG, que la sanción más importante y ejemplarizante de las previstas en la muy citada LTBG, la destitución del cargo público, no alcanza, sin embargo, a la pérdida de la condición de diputado a las Cortes Generales, senador, diputado de asamblea autonómica o miembro de la corporación local que pudiera ostentar el sancionado.

Al respecto conviene recordar que, con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional dictada sobre el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 CE, «el ámbito material de este derecho fundamental no se circunscribe al momento inicial del acceso a los cargos públicos, sino que se proyecta durante todo el mandato». Ese específico derecho a permanecer en los cargos públicos no impide, en rigor, la remoción legal del mismo, frente a lo que finalmente establece la LTBG en relación con el régimen de buen gobierno, sino que esa remoción tenga lugar «por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos»¹⁸. Esto es, la duda sobre la constitucionalidad de la previsión contenida en el Proyecto de Ley no giraba tanto sobre la posibilidad de establecer la destitución de un cargo electo por ley cuanto, sobre todo, que fuera posible que el ministro de Hacienda pudiera hacerlo mediante una sanción administrativa impuesta a un miembro electo de otra Administración, conforme al principio de autonomía constitucionalmente reconocido.

Sea como sea, y al margen de lo anterior, la aplicación del régimen del buen gobierno contenido en la LTBG a los altos cargos y asimilados pertenecientes a las entidades locales plantea algunas interrogantes, desde el punto de vista de la distribución de competencias definida por la norma constitucional.

Por de pronto, merece destacarse el alto grado de indeterminación que se desprende del artículo 25.2 LTBG para establecer el ámbito de aplicación

18. Como establece la STC 214/1998, de 11 noviembre, el art. 23.2 CE garantiza que «los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas» (SSTC 161/1988, fundamento jurídico 6, 287/1994, fundamento jurídico 3, y 81/1994, fundamento jurídico 2; asimismo, ATC 7/1984). En suma, el art. 23.2 CE comprende un específico derecho a permanecer en los cargos públicos, que, en lo que ahora importa, se traduce en el derecho a no ser removido de los mismos «si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos (SSTC 10/1983, fundamento jurídico 2, y 28/1984, fundamento jurídico 1)».

subjetiva en materia de buen gobierno. Indeterminación que, de una parte, resulta de apelar a una remisión general a «la normativa autonómica o local que sea de aplicación», y, de otra, extravasa la ya extensa noción de «alto cargo» para abrazar a los «asimilados» a los anteriores.

Buena prueba de esta debilidad de la LTBG es, desde luego, que en el curso de la tramitación parlamentaria de la Ley se introdujo un inciso en este apartado segundo del artículo 25 para precisar su aplicación, como se sabe, a «los miembros de las juntas de gobierno de las entidades locales», aunque no se diga, sin embargo, si es en su condición de altos cargos o bien de meros «asimilados». En rigor, la precisión introducida no deja de sorprender, toda vez que, con arreglo al artículo 140.1 CE y al artículo 19.1 LrBRL, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, el gobierno y la administración municipal corresponden al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales, y, a su vez, el posterior artículo 23.1 de la misma LrBRL dispone que «la junta de gobierno local se integra por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquel, dando cuenta al pleno». Así las cosas, y en principio, no parecía nada dudoso sostener que, al tratarse del alcalde y de un número determinado de concejales, «los miembros de las juntas de gobierno de las entidades locales» son, por definición, altos cargos de las entidades locales, tanto más cuanto que, además de la confianza originaria otorgada por los vecinos en las correspondientes elecciones, los concejales elegidos para las mismas responden fielmente a la idea de confianza política que alimenta a los llamados altos cargos, al ser «nombrados y separados libremente» por el alcalde, que también depende de la confianza originaria de los vecinos. Cuestión distinta es, sin embargo, que la precisión tuviera la intención de incluir en la noción de alto cargo o «asimilado» a los miembros de las juntas de gobierno de las entidades locales de gran población, reguladas en el artículo 126.2 de la citada LBRL, donde se indicaba que, además de los anteriores –alcalde y concejales–, «el alcalde podrá nombrar como miembros de la junta de gobierno local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el alcalde», pero, como se sabe, la previsión de tales altos cargos o «asimilados» dentro de la junta de gobierno local ha sido declarada inconstitucional y nula por la STC 103/2013, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 6 de la misma¹⁹.

19. Este inciso del párrafo segundo del artículo 126.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, declarado inconstitucional y nulo, procede de la redacción dada al mismo

Supuesto todo esto anterior, y sin salir todavía de la aplicación de la Ley general-estatal en examen a las entidades locales, el mismo fundamento jurídico 6 de la STC 103/2013 nos ofrece una excelente oportunidad para tratar de arrojar algo de luz sobre la noción de altos cargos o «asimilados» sujetos al régimen de buen gobierno que nos viene ocupando en estas líneas. El Alto Tribunal razona sobre la íntima relación existente entre la autonomía local garantizada constitucionalmente y el carácter representativo del Gobierno y la Administración en nuestro régimen local. En su argumentación, destaca el componente de confianza política originaria que corresponde a los concejales y alcaldes; confianza política que es ciertamente consustancial a la noción de alto cargo.

Desde esta perspectiva, y como quiera que, salvo error u omisión por mi parte, la legislación general-estatal no indica de manera expresa las autoridades o los responsables públicos de las entidades locales que merecen la condición de altos cargos a los que, por remisión, debe aplicarse ahora el régimen de buen gobierno establecido en la LTBG, cabe afirmar que los concejales, alcaldes y diputados provinciales son, desde luego, las autoridades que merecen esa calificación de alto cargo.

Debe tenerse en cuenta que, en principio, el artículo 75.1 LrBRL dispone, con carácter general, para los miembros de las corporaciones locales que perciban retribuciones por el ejercicio de sus cargos en régimen de dedicación exclusiva, la aplicación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas; esto es, no hay una remisión directa a la actual Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (LRAC), texto legal de referencia en la LTBG para delimitar el ámbito de aplicación subjetivo de las reglas de buen gobierno. Y, al mismo tiempo, el posterior artículo 130.4 LrBRL prevé que los órganos superiores y directivos de los municipios de gran población²⁰ están sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la citada Ley 53/1984, de 26 de diciembre,

por el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

20. De acuerdo con este precepto son órganos superiores el alcalde y los miembros de la junta de gobierno local, mientras que son órganos directivos los siguientes: los coordinadores generales de cada área o concejalía, los directores generales u órganos similares que culminen la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas o concejalías, el titular del órgano de apoyo a la junta de gobierno local y al concejal-secretario de la misma, el titular de la asesoría jurídica, el secretario general del pleno, el interventor general municipal, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria, y, en fin, tendrán también la

de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. Pero también es cierto que el TRLS²¹ modifica el apartado 7 de este artículo 75 LrBRL para ordenar justamente a los representantes locales que formulen una declaración sobre: i) causas de posible incompatibilidad; ii) actividades que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos; iii) bienes patrimoniales y participación en sociedades de todo tipo, así como iv) las liquidaciones de los impuestos sobre la renta, patrimonio y, en su caso, sociedades. Esta declaración es de similar factura a la prevista para los altos cargos del Estado en la ya citada LRAC y, a su vez, forma parte de los códigos habituales de buen gobierno para los responsables, lo que nos sirve para acercar a los miembros de las corporaciones locales a la condición de alto cargo o asimilado. Más concretamente aún, el TRLS introduce además un nuevo apartado 8 en el artículo 75 LrBRL, para disponer expresamente que, durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en la Ley de incompatibilidades. Y, asimismo, no puede olvidarse tampoco que tales modificaciones en la legislación básica de régimen local responden precisamente a la preocupación social y política de dar respuesta a los casos de mala gestión y de corrupción ya detectados en ese momento alrededor del urbanismo²² y que, por desgracia, no han dejado luego de crecer, motivando finalmente, y como se ha dicho más arriba, la aprobación de la LTBG, como un nuevo intento de poner coto a la serie de desmanes producidos alrededor de los responsables públicos.

Por consiguiente, no cabe duda de que, no obstante la ausencia en la legislación general-estatal de una definición expresa de los responsables públicos locales que merecen la calificación de altos cargos, es posible afirmar que tanto concejales como alcaldes y diputados provinciales, en cuanto responsables públicos de confianza política, merecen la calificación de altos

consideración de órganos directivos los titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales.

21. La regla procede inicialmente de la disposición adicional novena de la previa Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

22. L. PAREJO ALFONSO y G. ROGER FERNÁNDEZ, *Comentarios al Texto refundido de la Ley de suelo*, Iustel, Madrid, 2009, p. 546; A. MENÉNDEZ REXACH, «El fomento de las buenas prácticas administrativas en la nueva Ley de suelo y otras normas estatales recientes», *op. cit.*, pp. 142 a 157.

cargos a los efectos de la aplicación del régimen de buen gobierno prevista en la LTBG.

Esto supuesto, cabe interrogarse sobre qué otros posibles cargos públicos de las entidades locales quedarían, en su caso, asimilados a la condición de altos cargos a los efectos del régimen previsto en la Ley en examen, así como sobre la competencia del legislador general-estatal para realizar tal operación con respeto a la autonomía local y las competencias de las comunidades autónomas.

En tal sentido, resulta de utilidad la argumentación desarrollada por la ya citada STC 103/2013 al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 130.1.B LrBRL. Dicho precepto dispone, como se sabe, el carácter directivo de una serie de órganos de los municipios de gran población, al que se vino a oponer el Parlamento de Cataluña por no respetar las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de régimen local, así como por vulnerar la autonomía local, pues entiende que todo ello se hace de una manera excesivamente minuciosa, de lista cerrada. De un lado, la Sentencia constitucional vincula el régimen de las incompatibilidades y de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas por los altos cargos con la garantía de «imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones que se encomiendan a los órganos directivos, por lo que sirven al objetivo perseguido por la legislación básica, en cuanto al establecimiento de un régimen común que incide, además, en la igualdad de tratamiento de los administrados». Y, de otra parte, admite, junto a la regulación común general-estatal, la posibilidad de las leyes autonómicas para completar, dentro de su competencia para regular la organización complementaria, el elenco de órganos sujetos a un determinado régimen de incompatibilidades y de límites al ejercicio de actividades.

Así las cosas, y como quiera que el régimen de buen gobierno previsto en la LTBG pretende, según dice su Exposición de Motivos, «que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad»²³, puede sostenerse entonces, *mutatis mutandis*, la constitucionalidad de su regulación de buen gobierno con carácter común para las entidades locales, pero al mismo tiempo, y conforme a la doctrina sentada por la Sentencia constitucional en examen, todo ello no empece, desde luego, la paralela competencia de desarrollo legislativo de las comunidades autónomas y, en su caso, la potestad

23. No en vano pieza maestra del buen gobierno dibujado en la LTBG es la LCI.

de autoorganización que corresponde a las entidades locales para completar dicho régimen, por lo que hace tanto a los cargos sujetos al mismo como a la propia regulación material de las reglas de buen gobierno.

Justa y precisamente, y desde esta concreta perspectiva, adquiere cierto sentido la previsión de la extensión del ámbito de aplicación del buen gobierno a los denominados «asimilados», esto es, y no por otra razón, el propio artículo 25.2 LTBG admite y permite, conforme a la doctrina constitucional, que el régimen del buen gobierno resulte también de aplicación a los responsables públicos que así se dispongan en la pertinente normativa autonómica o local. Y, por lo mismo, el artículo 27 LTBG dispone de manera expresa que el incumplimiento del régimen de incompatibilidades y de conflictos de intereses será sancionado por las entidades locales y las comunidades autónomas, «de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación». Este inciso final del precepto aclara a este respecto de la distribución de competencias las dudas que quizás dejaba la redacción inicialmente prevista en el Proyecto de Ley al decirse, de manera mucho más indeterminada, que el incumplimiento sería sancionado conforme a «otra normativa que resulte de aplicación». Lo que equivale a decir, por tanto, que en este importante aspecto del buen gobierno el legislador general-estatal se remite directamente a la regulación de la Administración Pública correspondiente, ya sea local o autonómica. Y, por eso mismo, nada impide que las reglas de buen gobierno puedan extenderse a la Administración institucional local y, en particular, a las empresas del sector público local semillero, como se sabe, de casos de mala gestión en el uso de los fondos públicos.

No obstante, forzoso es reconocer que con todo ello la ya lábil noción de alto cargo sobre la que gira toda la regulación del buen gobierno en la LTBG queda, si cabe, aún más abierta, al carecer de fronteras bien determinadas salvo, muy probablemente, el límite del régimen previsto para los empleados públicos en sentido estricto.

Así, por ejemplo, en la misma Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2013, se alude a que la disposición adicional decimoquinta LrBRL²⁴ establece, con carácter general para todas las entidades locales, la sujeción al régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y a las limitaciones al ejercicio de actividades privadas previstas para

24. Disposición que fue introducida por la disposición adicional novena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

los altos cargos estatales del denominado personal directivo local, término que comprende a «los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales». De esta manera, y en conexión con el artículo 55.6 de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde se expresa la condición de altos cargos de los órganos directivos estatales, podría decirse igualmente que tal condición, aunque fuera solo por asimilación, puede extenderse ahora a los directivos locales, al responder a las mismas señas de identidad. Y, por lo mismo, y ahora sobre la base de la relación de confianza política que caracteriza al personal eventual previsto en el artículo 104 LrBRL²⁵, cabe asimismo concluir su posible sujeción al régimen de buen gobierno contenido en la LTBG.

Interpretación que acoge ahora, por ejemplo, el artículo 4.2.b) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, al señalar que a sus efectos en la Administración local tienen la condición de altos cargos «los representantes locales y los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local».

Analizada de manera sumaria la competencia general-estatal para aplicar a los responsables públicos locales el código de buen gobierno de la LTBG, pero, al mismo tiempo, y es lo relevante aquí, la paralela competencia reconocida a los entes locales de poder completar la regulación en esta materia, basta con recordar ahora que el sistema previsto en la LTBG comprende la enumeración de una serie de principios generales y de actuación para los cargos públicos, así como una relación de infracciones disciplinarias.

Por consiguiente, y de acuerdo también con lo dispuesto con carácter general en la legislación autonómica de desarrollo, puede decirse que la LTBG no asume el reto de establecer un completo estatuto de los responsables o gobernantes públicos donde, junto al régimen de acceso, permanencia y cese en el cargo, haya un sistema de derechos y obligaciones que detalle, por ejem-

25. El nombramiento y cese de este personal es libre y corresponde al alcalde o al presidente de la entidad local correspondiente, cesando automáticamente, en todo caso, cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.

plo, el sistema de retribución, el contenido y evaluación del desempeño, así como la rendición de cuentas; aspectos muy unidos, por cierto, al principio de transparencia que el Título I de la LTBG regula desde la óptica principal de la organización. Pues, en efecto, cabe advertir que una parte considerable del buen gobierno entendido en sentido amplio se refiere precisamente a la transparencia en todo lo relativo al ejercicio responsable de la actividad pública²⁶.

No contiene, por tanto, la LTBG aspectos significativos en punto al contenido de un correcto sistema de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas; piezas fundamentales para resolver con criterios seguros el cumplimiento de los principios que conforman el buen gobierno y que, por tanto, pueden ser desarrollados por los Gobiernos locales.

La LTBG presta solo especial atención al plano final del derecho sancionador –siempre necesario en la ordenación de una materia o un sector del ordenamiento–, pero no aprovecha la ocasión para disponer un completo régimen personal de los responsables públicos, tanto más cuanto que hay ya algunos ensayos normativos en la materia, como es el código de conducta aplicable al personal al servicio de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, aprobado por acuerdo del pleno del Consejo el 18 de marzo de 2015.

En este sentido, puede señalarse cómo ahora el artículo 55.11 de la LRJSP establece para la Administración General del Estado una evaluación y rendición de cuentas, al ordenar que en el desempeño de sus funciones los titulares de los órganos superiores y directivos están sujetos: i) a responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; y ii) al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

Supuesto todo esto anterior, y en línea con el ya citado *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea*, Bruselas, 3.2.2014, COM(2014) 38 final, parece necesario avanzar en este terreno y prestar atención al desarrollo de «estrategias a la medida para las Administraciones regionales y locales, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción. Reforzar los mecanismos de control, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y garantizar una

26. M. VILLORIA, «Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual», *Publicación digital 2/2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

supervisión coherente de la calidad de la gobernanza local y regional», así como también, y en particular, establecer «códigos de conducta exhaustivos para los cargos electos a nivel central, regional y local, con la adecuada rendición de cuentas e instrumentos sancionadores de las posibles violaciones de dichos códigos».

Pues bien, y situados en este concreto orden de consideraciones de los códigos de conducta, es dable afirmar que, con arreglo a la legislación vigente, la instancia provincial puede no solo establecer reglas de integridad para el funcionamiento interno de sus instituciones, sino también propiciar la elaboración de códigos generales de autorregulación para los municipios a los que agrupa, para así completar las obligaciones y los derechos recogidos tanto en la LrBRL como en la LTBG y en la legislación autonómica. Tarea esta en absoluto nueva²⁷, como demuestra el código de buen gobierno aprobado por la FEMP en 2008, pero susceptible de mejora.

Códigos de integridad que, como se sabe, traen causa directa del conocido *Informe Nolan* donde se llama al altruismo, la integridad, la objetividad, la responsabilidad, la transparencia, la honestidad y el liderazgo de los responsables públicos en el ejercicio de su labor de gobierno y administración de las organizaciones públicas²⁸. Y, asimismo, de iniciativas más recientes como la del Código Iberoamericano de Buen Gobierno²⁹, elaborado en el seno del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y firmado en Montevideo el 23 de junio de 2006, dado que es aplicable a «todos los altos

27. Sobre las experiencias realizadas hasta la fecha en esta materia, y con un examen excelente y detallado, véase R. JIMENÉZ ASENSIO, «Códigos de conducta en las Administraciones Públicas: algunas experiencias», *QDL*, núm. 43 (2017), pp. 160 a 199. En relación con el valor y la eficacia de los códigos de conducta, véanse G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Los códigos de buen gobierno de las Administraciones Públicas», *Administración&Ciudadanía*, vol. 2, núm. 2, 2007; M. BASSOLS COMA, «Buen gobierno, ética pública y altos cargos», *REDA*, núm. 172 (2015), p. 41; F. CASTILLO BLANCO, «Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración», *REDA*, núm. 172 (2015), p. 141; R. JIMENÉZ ASENSIO, «Ética pública, política y Alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 5 (2013), pp. 46 y ss.; y M.^a C. CAMPOS ACUÑA, «Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de transparencia», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 9 (2015), pp. 72 y ss.

28. Sobre el *Informe Nolan* véase L. MARTÍN-RETORTILLO, «Reflexiones de urgencia sobre el informe Nolan», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 11 (1997).

29. Aunque referido a los principios que deben adornar la conducta de los funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos, El Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, elaborado por el Defensor del Pueblo Europeo y aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de junio de 2001, participa de la misma filosofía.

cargos del Poder Ejecutivo», y donde se destaca que «los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente».

En concreto, puede incidirse en los siguientes aspectos: i) nombramiento, ejercicio y permanencia presididos por el valor de la integridad personal, exigiendo dentro de la idoneidad para el acceso a la condición de alto cargo el requisito de la honorabilidad³⁰; y ii) seguimiento y control con publicidad del cumplimiento de los principios y reglas de conducta. Todo ello sin perjuicio del necesario estudio y detalle sobre las posibles diferencias entre concejales y diputados provinciales.

Códigos de conducta para el ámbito local a los que se refieren expresamente, por ejemplo, tanto el artículo 55.3 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, como el artículo 35 de la Ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi, y que lejos de cifrarse en el plano sancionador deben atender, por el contrario, a la tarea de prevenir la corrupción y la mala gestión mediante el incentivo de buenas prácticas y, en particular, de la creación de órganos o comisiones dotados de autonomía para el seguimiento y control de la aplicación de las reglas de integridad así establecidas.

Frente al escaso éxito del derecho disciplinario entre nosotros³¹, tales instrumentos de autorregulación de las autoridades locales pueden resultar instrumentos útiles –mediante el empleo de recomendaciones y propuestas incluso de cese o renuncia– para la mejora del buen gobierno de las instituciones públicas locales.

30. Sobre el origen y desarrollo de la regla de la honorabilidad como requisito para el acceso a cargos y actividades, véase L. MARTÍN-RETORTILLO, «Honorabilidad y buena conducta como requisitos para el ejercicio de profesiones y actividades», *RAP*, núm. 130 (1993), pp. 33 y ss.; y desde otra perspectiva J. L. BERMEJO LATRE, «La Administración y el derecho al honor», *RAP*, núm. 175 (2008), pp. 375 y ss.

31. Sobre el tema de la responsabilidad de las autoridades y del personal de las Administraciones Públicas véanse A. NIETO, «Responsabilidad personal y responsabilidad del Estado», intervención del autor en la sesión del día 22 de abril de 2008 en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; y G. DOMÉNECH PASCUAL, «Por qué la Administración nunca ejerce la acción de regreso contra el personal a su servicio», *InDret*, núm. 2/2008, www.indret.com.

Ahora bien, y como bien dice la doctrina, «su campo de acción es limitado. No sustituyen (ni pueden, ni deben) a la ley y, en particular, a la ley penal en la persecución de casos de corrupción»³². Quiere ello decir, por tanto, que el impulso que corresponde a las diputaciones provinciales en este orden de consideraciones complementa, sin excluir obviamente, las normas de carácter disciplinario contenidas en la LTBG y en las leyes autonómicas de desarrollo, y sin perjuicio de reconocer, al mismo tiempo, que muchas de las infracciones establecidas pueden constituir, en buena medida, reglas de conducta con la consecuente posible confusión de ambos planos. De nuevo con BUSTOS GISBERT, cabe apuntar que los códigos de conducta «aclaran lo que es tolerable y lo que no lo es, no ya desde un punto de vista legal, sino desde un punto de vista convencional. Esto es, desde lo que los propios órganos consideran que resulta aceptable»³³.

En suma, y en lo que aquí interesa, todo apunta a la oportunidad de impulsar desde las diputaciones la aprobación de códigos de conducta, y la creación de órganos o comisiones dotados de autonomía para evaluar a los gobernantes de la propia institución y de los municipios agrupados en su interior. Tanto más cuanto que, una vez más, la atención prestada a los entes locales por la legislación autonómica en materia de transparencia y buen gobierno se limita, en el mejor de los casos, a establecer la participación de representantes del mundo local en las entidades o comisiones creadas para el cumplimiento de las obligaciones previstas en dichas normas. Es posible animar, por tanto, al desarrollo desde la instancia provincial de códigos de conducta capaces de orientar y garantizar la responsabilidad de los gobernantes en el ejercicio de los cargos públicos; códigos que sobre la base de las experiencias puestas en marcha hasta el momento otorguen a la provincia el papel relevante que le corresponde.

3. Las competencias provinciales al servicio de la transparencia y la rendición de cuentas

3.1. La asistencia técnica al servicio de la transparencia

Conforme reza la exposición de motivos de la LRSAL, entre las medidas introducidas en el cuerpo de la LrBRL para reforzar el papel de las diputacio-

32. R. BUSTOS GISBERT, «Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido», RVAP, núm. 104-II (2016), p. 287.

33. R. BUSTOS GISBERT, «Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido», cit., p. 288.

nes provinciales o entidades equivalentes destaca, junto a la conocida coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, el artículo 31.1.g) LrBRL, donde se establece la competencia propia de la diputación o entidad equivalente en «la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada».

A su vez, el posterior artículo 70 bis, añadido a la LrBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, ordena en su apartado tercero que «las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas». Y, a tal efecto, y en línea con lo anterior, dispone también este mismo precepto que las diputaciones provinciales «colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido».

Aunque no hay una concreta definición legal de la hoy conocida como «administración electrónica», puede convenirse que la noción alude al impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas y, en particular, a la obligación de las Administraciones Públicas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como para permitir tal relación entre las propias entidades públicas en el marco de procedimientos administrativos. Pero también, y de manera destacada, como vía privilegiada para hacer efectivas la transparencia y rendición de cuentas a las que hoy se encuentran obligadas las Administraciones Públicas.

En cuanto a lo primero, las relaciones jurídicas entre Administración y ciudadano, tanto la Ley de procedimiento administrativo de 1958 como la Ley 30/1992 apuntaban ya reglas en este sentido, pero fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la que otorga verdadera carta de naturaleza legal a esta idea de administración electrónica como utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, pues de acuerdo con su artículo 1.2 deben asegurarse la disponibilidad, el acceso, la integridad, la autenticidad, la confidencialidad y la conservación de los datos, informaciones y servicios.

Por eso mismo, y en lo que ahora importa, la disposición final tercera de la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, dedicada a la necesaria adaptación de

las Administraciones Públicas para permitir el ejercicio de derechos reconocidos a los ciudadanos en su artículo 6, ordenaba, en su apartado cuarto, que en el ámbito de las entidades que integran la Administración local, tales derechos podrían ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. Y, para ello, disponía que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes podrían «prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos».

Pero, sin duda, el objetivo de establecer una Administración Pública con un funcionamiento íntegramente electrónico en sus relaciones se impone ahora de manera decidida en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, consecuentemente, no cabe duda tampoco de que la nueva competencia propia de las diputaciones o entidades equivalentes, de prestación de los servicios de administración electrónica a los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, adquiere una especial relevancia.

Como apunta su mención conjunta con la competencia relativa a la contratación centralizada, la misma debe entenderse que comprende la dotación de medios tecnológicos y de soporte técnico a los ayuntamientos para la realización de su entera actividad y, en particular, en los «procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión», según reza expresamente el artículo 36.2.d) LrBRL. En efecto, lejos de sustituir a los municipios en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas por el ordenamiento estatal y autonómico de referencia y, particularmente, en su actividad formalizada ahora en vía electrónica, se trata de competencias de prestación material de bienes y servicios a los ayuntamientos, que permiten cumplir a las diputaciones o entidades equivalentes su fin primordial de «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» –artículo 31.2.a) LrBRL–.

Para todo ello, y al margen de la posibilidad de la asistencia y cooperación jurídica y técnica, los planes provinciales y las ayudas aprobadas por las diputaciones o entidades equivalentes parecen instrumentos idóneos para que los municipios de menos de 20 000 habitantes, que son la inmensa mayoría, puedan cumplir con las nuevas reglas que sobre la utilización de medios

electrónicos se prevén, sobre todo, en la nueva regulación del procedimiento administrativo común.

En línea con lo anterior, y por lo que hace a la competencia propia de las diputaciones y entidades equivalentes en materia de contratación centralizada, no parece tampoco que la misma signifique tanto asumir la entera contratación de los municipios cuanto, mejor, y conforme resulta de la interpretación conjunta de la disposición adicional quinta de la LrBRL y del artículo 204.2 y la disposición adicional segunda de Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley contratos del sector público, que en los municipios —ahora con población inferior a 20 000 habitantes— las competencias en materia de contratación puedan ser ejercidas, mediante acuerdo al efecto, por las centrales de contratación constituidas por las diputaciones provinciales o entidades equivalentes.

La STC 111/2016, de 9 de junio, resolutoria del recurso del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra distintos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha confirmado la constitucionalidad de este precepto al señalar que, «En realidad, el art. 36.1, letra g), LBRL, 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]. Hay que tener en cuenta, además, que el art. 31.2 a) LBRL dispone como fines propios y específicos de las diputaciones provinciales los de “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales” y, de modo particular, el de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Por ello, lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20 000 habitantes) pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, se trata de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica. Solo en este sentido, que se desprende naturalmente de interpretación conjunta de los citados artículos de la Ley reguladora de las bases del régimen local, puede entenderse el precepto impugnado».

Supuesto esto anterior, la utilización de las tecnología de la información en la actuación administrativa se vincula hoy también, como decía, al objetivo de lograr una mejor organización y funcionamiento de las estructuras públicas, como acredita la sucesiva aprobación de normas con incidencia en esta materia, entre las que cabe citar, en el escalón general estatal, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y, en el ámbito autonómico catalán, la Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los Gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica³⁴.

En este orden de consideraciones cobran particular importancia las reglas sobre publicidad activa y ejercicio del derecho de acceso a la información, derivadas del régimen de transparencia y buen gobierno, que son realizadas principalmente a través de los servicios de administración electrónica, competencia propia ahora de las diputaciones provinciales en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.

Vale decir, por tanto, que la contribución de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local se revela esencial en este punto. Tanto más cuanto que, en rigor, entre los contenidos de la publicidad activa y el derecho de acceso como modalidades de la transparencia hay realmente una continuidad que, salvo en lo que hace a los límites de los artículos 14 y 15 LTBG, impide establecer diferencias en el ejercicio del derecho de los ciudadanos.

A mayor abundamiento, es necesario hacer constar también con la doctrina que el notable incremento y mayor grado de detalle de las obligaciones de publicidad activa que, sobre la base de las establecidas en la Ley general-estatal, se establecen hoy en la práctica totalidad de las leyes autonó-

34. Ley catalana donde se prevé, con miras a facilitar la actividad económica privada, la creación de una ventanilla única empresarial que actúa como red interadministrativa (artículo 15), y, asimismo, un portal electrónico único para las empresas, donde las Administraciones tienen la obligación de incluir la información sobre los textos normativos, regímenes de intervención administrativa y requisitos necesarios para habilitar, para cada una de las actividades económicas (artículo 16).

micas, afectan con particular crudeza a las entidades locales, al no diferenciarse «ni tamaño ni capacidad de gestión ni si disponen o no de recursos efectivos para cumplir tales exigencias»³⁵. Parece, en suma, que la contribución de la instancia provincial será decisiva para el cumplimiento de las obligaciones legales que recaen sobre todas las Administraciones locales.

Es más, y en relación con el ejercicio efectivo de un derecho ligado a la calidad del sistema democrático y al *status* constitucional de los ciudadanos, cabe sostener, en primer lugar, que la transparencia de la que se viene hablando se acerca más a la categoría de la actividad informal de la Administración –al canalizar flujos de información con los ciudadanos– que, desde luego, al estricto procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos *ex* artículo 105.c) de la norma suprema.

En efecto, y frente a lo que se dice en la exposición de motivos de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no se trata tanto aquí de establecer una regulación de las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados, «en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados», cuanto mejor, y como digo, de una relación jurídica con los poderes públicos no estrictamente formalizada y al servicio tanto del *status* constitucional de los ciudadanos como del principio democrático.

Por consiguiente, y de la mano de la STC 111/2016, de 9 de junio, puede decirse que nos encontramos ante una atribución a la instancia provincial consistente en la asistencia y cooperación técnica a los municipios, que encaja sin dificultad en la más general que estaba y sigue estando prevista como base del régimen local en el artículo 36.1, letra b), LrBRL.

De otra parte, y en relación con lo ya dicho para el ámbito de la integridad exigible a los altos cargos o gobernantes, todo indica la oportunidad de crear órganos o comisiones en el seno de las diputaciones provinciales dotados de competencias sobre la misma, así como sobre los municipios agrupados a los efectos del seguimiento y control de las obligaciones de transparencia, incluyendo, cuando sea posible, sistemas de impugnación contra la inactividad de las Administraciones locales.

35. R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Instituciones de garantía de la transparencia», cit., p. 66.

3.2. El seguimiento o supervisión de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios como técnica de transparencia y rendición de cuentas de los Gobiernos locales

El nuevo –y no impugnado en los recursos planteados contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre– artículo 36.1 h) LrBRL establece como función supervisora de la diputación respecto de los municipios el «seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados» previsto en el artículo 116 ter LrBRL, que, sin embargo, sí ha sido discutido ante el Tribunal Constitucional.

Para la citada STC 111/2016, de 9 de junio, las dos obligaciones que impone este último precepto a los municipios de calcular el coste efectivo de sus servicios conforme a una serie de criterios, que habrá de desarrollar una Orden ministerial (ya adoptada: Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre), y comunicar el cálculo resultante al Estado para su publicación, no implican que los entes locales vean menoscabadas sus posibilidades de intervención en los asuntos que les afectan. Y, por tanto, resuelve que «No hay injerencia alguna sobre su ámbito competencial; hay la imposición de una tarea de elaboración y análisis de datos con publicidad que facilita la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía. Podrán discutirse políticamente los criterios de cálculo y el propio concepto legal de “coste efectivo”, pero es evidente que unos y otro no vulneran los arts. 137, 140 y 141 CE».

Aunque, como digo, la función supervisora atribuida a la diputación no ha sido objeto de impugnación, cabe sostener que la misma tampoco vulnera ningún precepto constitucional, y puede revelarse especialmente útil a los efectos de la transparencia y rendición de cuentas en la acción de gobierno de los entes locales.

Así, y frente a la alegación manifestada por la Junta de Andalucía de que el «coste» de los servicios es una variable que debe depender necesariamente de su calidad y habría de ser «la orientación política de los representantes políticos —traducción de los intereses y las aspiraciones vecinales— la que determinase las decisiones relativas a los servicios municipales en términos tanto de cantidad como de calidad» (STC 111/2016, de 9 de junio), parece razonable entender que el principio de confianza en los representantes locales, lejos de ser incompatible, exige reglas de transparencia sobre los servicios encomendados que permitan la rendición de cuentas y el control por la ciudadanía, según bien explicita el Tribunal Constitucional.

Los Gobiernos locales en Cataluña: propuestas de presente y de futuro desde su singularidad supramunicipal¹

Xavier Forcadell Esteller

Coordinador general de la Diputación de Barcelona.

Secretario de Administración local.

Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El modelo constitucional local de 1978 y el del Estatuto de 1979 como antecedentes. Implantación en Cataluña. 3. La definición de un nuevo marco local en desarrollo del Estatuto de Cataluña de 2006. El consejo de veguería como ente nuclear del nuevo modelo. 4. La jurisprudencia constitucional en materia de régimen local a partir de 2010. 5. La configuración del modelo local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Una reforma frustrada. 6. Un modelo de Gobiernos locales para el siglo XXI. Especial referencia a los aspectos supramunicipales. 7. Reflexiones finales.

1. Introducción

Cómo organizar territorialmente Cataluña desde su base local, así como la definición de su marco competencial, prestacional y financiero, ha sido una cuestión largamente debatida en la historia del catalanismo político. Tanto

1. Esta aportación constituye una actualización del artículo que sobre esta misma temática hemos publicado muy recientemente en el último número del *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, que lleva por título «*Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro*», pp. 151-186, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2016.

desde una perspectiva propia como también en lo que se refiere a su encaje con el ordenamiento jurídico estatal de carácter básico, ya que a menudo ha habido una interpretación constitucional muy restrictiva, sobre todo en lo que al nivel supramunicipal, y en concreto a las diputaciones provinciales, se refiere. También, y más recientemente, con la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, y en particular del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, esta ha sido una cuestión nuevamente abordada. Así, en pleno desarrollo estatutario, se preveía la interiorización del régimen local en el sistema institucional de la Generalitat; una determinación clara para que los consejos de vejería sustituyeran definitivamente a las diputaciones provinciales en Cataluña; la definición de todo un marco competencial y territorial de los Gobiernos locales catalanes; y la aprobación de una nueva ley de finanzas locales propia. Con todo esto el Estatuto abría la puerta a construir un nuevo modelo local de Gobiernos locales de matriz catalana, plenamente adaptado a las exigencias del siglo XXI.

La STC de 28 de junio de 2010, relativa precisamente al Estatuto, frustra buena parte de estos objetivos, dejando el orden de las cosas en el mismo punto de partida, en el mejor de los casos. Y posteriormente, en el año 2013, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local –LRSAL–, definitivamente dejaba en vía muerta cualquier posibilidad de singularidad de este pretendido modelo catalán de Gobiernos locales, moderno e innovador.

Tampoco en Cataluña, estos últimos años, se ha abordado con éxito ninguna propuesta global que pudiera abrir alguna brecha jurídica en la restrictiva interpretación constitucional y del legislador estatal, en esta temática. Así, solo han visto la luz algunas normas concretas que han dado respuestas parciales, como por ejemplo la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de vejerías, y la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. En este sentido, todas aquellas cuestiones que a lo largo de los años han sido más complejas de resolver institucionalmente en esta materia, como por ejemplo el encaje y la configuración jurídica futura del nivel supramunicipal, han quedado nuevamente en la incertidumbre.

Ahora, sin embargo, y después de una reforma local estatal que no ha cumplido casi ninguna de sus previsiones, y de un modelo local catalán que aún no ha sido debatido en sus eventuales posibilidades de desarrollo, creemos necesario abrir definitivamente esta cuestión. No hay ninguna duda de que estamos ante un nuevo tiempo político e institucional, tanto en España

como en Cataluña. Ante la actual y compleja situación pueden abrirse tres posibles escenarios: una recentralización política y jurídica estatal aún más unitaria que la de los últimos años; la apertura de un nuevo marco político y asimétrico de Cataluña dentro de España; o que Cataluña se convierta en un nuevo estado de Europa. Ante cualquiera de las tres hipótesis hay que tener definido cuáles serán las cuestiones clave en materia local. No todo se podrá implantar de nuevo de forma inmediata, pero tampoco hay que disponer de todas las certezas para poder avanzar en esta cuestión. Así, apostamos por un debate amplio, riguroso y en profundidad, para construir un nuevo modelo local que, respetando la actual planta municipal, apueste por un nivel supra-municipal muy fuerte, particularmente a través de los consejos de veguería. Y esto, a la vez, con la definición y concreción de un marco competencial y prestacional moderno e innovador, y un sistema de financiación cercano al de los estándares más avanzados a nivel comunitario. Y todo para dejar definido y concretado un modelo local propio que dé respuesta a las exigencias más avanzadas de una democracia bien madura y propia del siglo XXI².

2. El modelo constitucional local de 1978 y el del Estatuto de 1979 como antecedentes. Implantación en Cataluña

La Constitución Española –CE– es sin duda un elemento de referencia de la transición política. Obra e impulso de mucha gente, pero con la clara convicción del presidente Adolfo Suárez de que se trataba de un elemento básico para proporcionar la concordia política, y aportar un marco institucional válido para las próximas décadas.

En cuanto a la temática territorial en los primeros borradores de la CE, entre finales de 1977 y principios de 1978³, se dibujaba un modelo local bien abierto, definiendo las provincias, u otras circunscripciones establecidas por los nuevos estatutos de autonomía, como elementos clave de la división y organización del territorio, y encomendándose su gobierno y administración a diputaciones, cabildos o corporaciones de carácter representativo. A lo largo de la elaboración de la CE, sin embargo, la regulación fue derivando hacia una concepción más centralizada, como en otro orden de cosas también lo

2. Vid. *in totum* FORCADELL ESTELLER, X., *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, 2016.

3. CARBALLEIRA RIVERA, M. T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993, pp. 37-75.

haría el Senado, dos instituciones actualmente discutidas y a menudo objeto de reclamaciones de mejora.

Finalmente, la regulación local del texto constitucional quedó encuadrada en el Título VIII, relativo a la organización territorial del Estado. Así, el artículo 137 preceptúa que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas –CCAA– que se constituyan. El artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios, que tienen también personalidad jurídica plena y un régimen de organización propio. En lo que se refiere a la provincia, el artículo 141 la define como agrupación de municipios y división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades, y es también circunscripción electoral. El artículo 141.1 se refiere a una cuestión nada menor, como veremos más adelante, como es que la alteración de cualquier límite provincial requiere de ley orgánica en las Cortes Generales, lo que dificulta significativamente la evolución del mapa provincial; a la postre, las actuales cuatro provincias catalanas son solo aquellas establecidas en el siglo XIX, como hemos visto. Una cuestión nada menor es también la previsión del mismo artículo 141 de que el gobierno de estas estará institucionalizado en diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo. Finalmente, se prevé la posibilidad de que se puedan crear otras agrupaciones de municipios diferentes, respetando el mapa provincial, y por tanto no sustituyendo, como por ejemplo será el caso de las comarcas en Cataluña.

Así, la CE lo que hace es generalizar un modelo local de régimen común, si bien prevé algunas pocas especialidades como pueden ser los modelos forales y los insulares, y las comunidades uniprovinciales o Ceuta y Melilla, aunque solo en estos casos. Para todos los demás territorios es de aplicación el régimen común. Razones históricas y territoriales justifican estas excepciones en algunos casos, pero no en cambio estas mismas razones históricas fueron reclamadas con suficiente ambición, y mucho menos reconocidas, para Cataluña.

Finalmente cabe destacar la exclusividad del artículo 142 CE con respecto a la suficiencia financiera del mundo local, así como la previsión del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere a la competencia exclusiva para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El desarrollo político del nuevo Estado social y democrático de derecho español se basaba, en gran parte, en el reconocimiento de las comunidades

autónomas como entidades políticas de descentralización del mismo. Y estas tenían en sus respectivos estatutos su marco institucional básico. Así, por su parte, en 1979 Cataluña aprobó su propio Estatuto. En cuanto al modelo local, este preveía, en su artículo 2, cómo Cataluña definía su territorio a partir de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona. En lo que se refiere a la organización territorial, el artículo 5 configuraba este modelo básicamente con los municipios y las comarcas, no con las provincias. Pero su tramitación en las Cortes Generales supuso añadir, respecto a esta última opción, que sin menoscabar los artículos 137 y 141 de la CE, y por lo tanto con la institucionalización también de las provincias y las diputaciones provinciales. Asimismo, el artículo 9 definía la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local, sin perjuicio del desarrollo normativo del artículo 149.1.18 CE por parte del Estado. En cuanto a la financiación, a pesar de que en las primeras redacciones del artículo 48 se determinaba que correspondía a la Generalitat, finalmente se añadió que respetando los artículos 140 y 142 de la CE.

CE y Estatuto de 1979 dejaban fijado un determinado modelo, y aunque de entrada podría parecer compatible, pronto se empezó a ver una cierta contradicción interpretativa al respecto. Sea como sea, rápidamente la Generalitat empezó a perfilar su propuesta de organización territorial, previendo una cuestión clásica en el catalanismo político: la supresión o sustitución de las diputaciones provinciales. Así, una de las primeras leyes aprobadas en el nuevo Parlamento de Cataluña fue la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat. Era esta una posibilidad admitida en buena parte también por el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de 3 de octubre de 1979, relativo al Estatuto, ya que en este se afirmaba que era posible «Que una ley catalana de administración local vaciara las diputaciones de competencias y encargara el gobierno de la provincia a entidades locales u otras corporaciones representativas»⁴.

Ante esta situación, el Abogado del Estado, en fecha 30 de marzo de 1981, presentó recurso de inconstitucionalidad, cuyo resultado sería la STC 32/1981, de 28 de julio. En esta sentencia, por primera vez, se aplica un criterio jurisprudencial que se mantendrá en los próximos treinta años, el de la garantía institucional, el cual prevé que en el modelo constitucional los diferentes niveles –en

4. AA. VV., *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història*, Barcelona, 2011, pp. 128-143.

este caso el provincial— no tienen asegurado un listado competencial determinado, sino la preservación de una institución en «términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar». Una imagen «comúnmente aceptada de las instituciones».

Este criterio, sorprendente al menos en Cataluña, y que responde a una determinada lectura del texto constitucional, pero no la única, donde la imagen de la diputación no había sido reconocida y el catalanismo había intentado suprimirla en varias ocasiones, no era justamente el que a priori había sido inspirado por la teoría alemana de la garantía institucional de CARL SCHMITT, muy estudiada por el profesor PAREJO ALFONSO⁵. De hecho, se ha referido también a ello MUÑOZ MACHADO: «La referencia a la historia para formar la imagen de qué es el régimen local no deja de ser pintoresca porque en la historia, en nuestra historia, el régimen local, las provincias apenas han sido entidades locales constituidas muy tardíamente o formadas muy tardíamente, siempre han sido más bien demarcaciones y entidades al servicio de la Administración estatal»⁶. Y el mismo autor prosigue: «Basta leer las exposiciones de Schmitt para comprobar que cuando él mismo expone su doctrina de la garantía institucional hace excepción expresa de la posibilidad de que el legislador suprima, si lo desea, algunas entidades locales en concreto o vacíe de contenido, como es natural, porque la planta que tenga la Administración local y sus diferentes niveles en un momento histórico determinado no se impondrán a los legisladores del futuro de una manera inescusable sin posibilidad de opción o de reorganización. Esta doctrina la aplicó el Tribunal Constitucional al caso de la provincia para impedir, apelando a la imagen histórica y social de la provincia, leyes que las vaciaran de contenido. Pero me parece a mí que la organización local debe estar esencialmente disponible para los estatutos de autonomía y la legislación autonómica, y en la medida en que hayan de producirse reformas de las estructuras locales decididas no hay obstáculo a la Constitución que impida que puedan hacerse. Esto quiere decir que en materia de organización son las normas de las comunidades autónomas las que esencialmente definen la que debe caracterizar las entidades locales»⁷.

El contexto político que derivó después, sobre todo atendiendo también a las dificultades gubernamentales y de orden público en España y los proyectos y

5. PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

6. MUÑOZ MACHADO, S., «Els governs locals a l'Estat espanyol», en *L'Estatut i els governs locals en el model territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 47.

7. MUÑOZ MACHADO, S., «Els governs locals a l'Estat espanyol», *op. cit.*, p. 49.

estudios normativos de armonización del proceso autonómico –conocidos como la LOAPA–, no dibujó un modelo nada sencillo para el establecimiento de un modelo local descentralizado para Cataluña. A nivel normativo se dictaron normas estatales de referencia, como es el caso de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –LBRL–, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales –hoy, RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, TRLHL–.

En Cataluña se adoptó esta normativa estatal, y se empezó a gestionar la realidad institucional, implantando también, a imagen y semejanza de las comarcas de la II República, el modelo comarcal –a pesar de que la voluntad inicial no era esa pervivencia dual, sino que estos consejos operaran en Cataluña en lugar de las diputaciones–. Así, en 1987 se aprobaban cuatro leyes territoriales locales: la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las diputaciones provinciales; la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal –hoy DL 4/2003, de 4 de noviembre–; la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia; y la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña –hoy DL 2/2003, de 28 de abril–. Esquema normativo en buena parte vigente hoy todavía.

Con esta realidad que imposibilitaba el establecimiento de un modelo propio, y donde por tanto se instauraban las comarcas, como un segundo nivel supramunicipal, sin la desaparición de las diputaciones provinciales, si bien eran estas segundas las garantizadas institucionalmente, y por tanto las que recibían la financiación directamente del Estado, la coordinación local en Cataluña no fue sencilla.

Además, entre el marco competencial y prestacional basado en la cooperación y la asistencia al mundo local regulado para las diputaciones y para los consejos comarcales no hay demasiadas diferencias. La diferencia radica en el ejercicio que se deriva posteriormente en este desarrollo a partir de las posibilidades económicas que gozan las diputaciones, derivadas en buena parte de las transferencias del Estado, frente a la escasez de recursos de los consejos respecto a las transferencias que reciben de la Generalitat.

Tampoco los criterios jurisprudenciales ayudaron mucho, ni desde la perspectiva institucional, como hemos visto, ni desde la perspectiva del régimen jurídico y competencial, donde rápidamente la STC 84/1982, de 23 de diciembre, determinaba el criterio del régimen bifronte entre el Estado y las

comunidades autónomas al respecto, como un límite al desarrollo normativo en Cataluña. Tampoco en lo que se refiere a las haciendas locales, donde la STC 179/1985, de 19 de diciembre, iniciaba un criterio jurisprudencial donde se fijaba la competencia exclusiva estatal en esta materia.

Ciertamente, había algunos pronunciamientos que parecían abrir una brecha a favor de una mayor interpretación favorable a la Generalitat, pero la gran mayoría no dejaban muchas interpretaciones al respecto. Así, por ejemplo, la STC de 27 de junio de 2003; STC 214/1989, de 21 de diciembre; STC 233/1999, de 13 de diciembre; STC 385/1996, etc. Sin embargo, algunas sentencias, como la STC 311/1993, de 12 de diciembre, o la STC 109/1998, parecía que daban sentido a una verdadera interiorización autonómica si un «específico anclaje estatutario» así lo preveía. Criterio que en cierto modo, entre otras, también sostendrá la STC 240/2006.

Esta situación abría la puerta en Cataluña a ir reflexionando y repensando un futuro modelo territorial. Será ya situados en el año 2000 cuando verá la luz un trabajo muy relevante al respecto, el Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, dirigido por el ponente constitucional y jurista ROCA JUNYENT, y por ello será conocido con el nombre de *Informe Roca*, aunque su autoría corresponde a un grupo más amplio de profesionales de las disciplinas del derecho, la geografía, la economía... Este informe recoge la posibilidad de mejorar sustantivamente el modelo territorial, incorporando la nomenclatura «veguerial», y reformulando el papel de los actuales consejos comarcales, que desde su nacimiento se había visto reducido a la asistencia y cooperación con los municipios mayoritariamente en temas sociales y de residuos, pero con muchas dificultades de financiación, etc. No obstante, debido a algunas previsiones, especialmente las relacionadas con la fusión de municipios, hicieron aparcar este Informe, justo en el momento en que en términos políticos se insistía en una profundización general del autogobierno.

Algunas voces en este sentido se esforzaban por iniciar un nuevo proceso político y la elaboración de un nuevo estatuto de autonomía, pero otras, antes de abrir esta vía, desconocida en cuanto a sus consecuencias finales, como hemos visto, insistían en desarrollar el autogobierno aprovechando traspasos y delegaciones del Estado hacia la Generalitat⁸.

8. ARGULLOL MURGADAS, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Barcelona, 1999.

3. La definición de un nuevo marco local en desarrollo del Estatuto de Cataluña de 2006. El consejo de veguería como ente nuclear del nuevo modelo

Entre 2003 y 2005, en Cataluña, la cuestión relativa a la redacción del Estatuto fue una constante en la vida política. Finalmente, el texto estatutario fue aprobado mayoritariamente en el Parlamento de Cataluña, en su sesión de 30 de septiembre de 2005, y enviado a las Cortes Generales para su validación, que estas efectuaron después de introducir varios elementos que en buena parte desvirtuaban las pretensiones estatutarias iniciales.

Analizaremos solo los aspectos que nos parecen básicos desde la perspectiva local, desde un triple enfoque: la planta territorial, el régimen jurídico y su financiación. Pero además de esto analizaremos otros preceptos conexos que resultan novedosos para configurar un modelo propio de Gobiernos locales, sobre todo desde la perspectiva supramunicipal.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 apuesta por una interiorización del modelo local en su artículo 2.3, cuando establece que municipios, comarcas y veguerías se integran en el sistema institucional de la Generalitat. Así, se abre la puerta de forma clara a la interiorización del Gobierno local en Cataluña, rompiendo en esta línea los aspectos básicos de lo que hemos visto que la jurisprudencia constitucional desde 1982 establecía respecto al carácter bifronte, y así la Generalitat podría disponer de una amplia capacidad regulatoria. De forma también nuclear es relevante la previsión del artículo 5, en la medida en que reconoce los derechos históricos institucionales y organizativos de Cataluña, entre los que podemos incluir la organización territorial local.

La prefiguración de los Gobiernos locales básicos, y de los complementarios, la podemos encontrar a partir del artículo 83, en la medida en que considera municipios y veguerías como entes básicos, sin perjuicio de las comarcas que existirán en todo caso pero sin esta consideración de ente básico, por lo que no resulta necesaria su existencia en todo el territorio, lo que sin duda favorece una organización territorial de forma asimétrica –conectándolo con el artículo 88, relativo al principio de diferenciación en esta temática–.

El artículo 84 determina un listado amplio y concreto de las competencias que ejercerán los Gobiernos locales, y que este Estatuto les garantiza. Lo

garantiza por tanto una norma institucional básica, y de rango estatutario y orgánico, por lo que hay implícita una voluntad de consolidación del sistema de atribución competencial, aunque en muy buena lógica esta atribución a los diferentes Gobiernos locales se hará por ley a través de la garantía de los principios de capacidad de gestión y subsidiariedad, diferenciación, suficiencia financiera, etc.

Resulta muy relevante también la previsión estatutaria de un Consejo de Gobiernos Locales, como órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. Un Consejo que ha sido desarrollado normativamente⁹ a través de la Ley 12/2010, de 10 de mayo, pero que hasta la fecha, seguramente por su elevada composición de más de cien miembros, no ha respondido a las expectativas previstas, aunque sin duda resulta un instrumento con muchas potencialidades de futuro con respecto no solo a la representatividad institucional local, sino también a la defensa de los intereses municipalistas.

De entre los preceptos en clave local nos parece interesante resaltar también los artículos 90 y 91, que regulan la veguería, y sobre todo el apartado tercero del artículo 91, que determina que los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones provinciales. Fruto de una situación compleja en el *iter* normativo con el Estado, y de la constante jurisprudencia constitucional al respecto, la redacción del Estatuto fue respetuosa al determinar que la sustitución no es del ente (la veguería sustituye a la provincia), sino de su forma de organización político-administrativa (el consejo de veguería es quien sustituye a la diputación provincial).

En cuanto al régimen jurídico y competencial son relevantes los artículos 150 y 160. El primero establece la competencia exclusiva de la Generalitat en organización territorial, respetando la garantía institucional prevista en los artículos 140 y 141 de la CE, y el segundo en régimen jurídico local, respetando el principio de autonomía local. Este régimen local incluye las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, las técnicas de organización y relación para la cooperación, las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales, y otras cuestiones organizativas de los Gobiernos locales.

9. Se puede ver un buen trabajo en VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid, 2007.

Finalmente, y por lo que a la financiación local se refiere, el Estatuto determina, en los artículos 217 a 221, los principios rectores de las finanzas locales, regidos por la suficiencia financiera, la equidad, la autonomía y la competencia financiera del mundo local, así como la suficiencia de recursos, con la aprobación de una ley de finanzas locales, que deberá ser aprobada por una mayoría muy cualificada de tres quintas partes del Parlamento –artículo 219.2–.

Así pues, desde esta perspectiva de construir un modelo territorial local propio, el Estatuto dibuja –insistimos, desde esta interiorización– elementos para poder definirlo, con los municipios y las veguerías como elementos básicos; y pretende blindar su sistema competencial y prestacional, así como el financiero. Elementos todos ellos especialmente relevantes y necesariamente conexos, a nuestro entender.

El Estatuto finalmente es aprobado a mediados de 2006 y publicado en el BOE, pero lo cierto es que diez años después no se ha aprobado todavía una propuesta normativa de desarrollo en este sentido. Hubo intentos entre los años 2006 y 2010¹⁰, y entre 2011 y 2015¹¹, pero lo cierto es que el Estatuto en este aspecto no fue desarrollado en toda su potencialidad, como sí hicieron otros territorios del Estado que comenzaron los trabajos posteriormente, como es el caso por ejemplo de Andalucía o Valencia. Un modelo global que diera respuesta precisa a esta posibilidad, habría podido suponer una implantación efectiva en los años venideros, y servir también de protección institucional a otras normas o interpretaciones invasivas en este sentido. Sea como sea, lo cierto es que el desarrollo solo fue parcial, y en algunos aspectos pensamos que no muy afortunado. Así, podemos citar la aprobación de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, modificada en 2011 para posponer su entrada en vigor *sine die*. Esta fue una norma que, a pesar de su potencialidad para implantar un sistema veguerial en Cataluña, quedó fuertemente condicionada por muchas normas estatales de referencia que se debían modificar al respecto, por lo que su viabilidad era bastante compleja.

El objetivo fundamental de la norma era la sustitución de las actuales diputaciones provinciales en Cataluña por los nuevos consejos de veguería, y de forma progresiva aumentar estos, pasando de las cuatro diputaciones actuales hasta siete

10. RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I., y FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, Valencia, 2011.

11. CAÑADA CAMPOS, J., «El Projecte de llei de governos locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya», en *Activitat parlamentària*, núm. 26, Barcelona, 2014.

consejos, para adaptarse a una nueva realidad territorial. Pero lo cierto es que en una primera etapa solo era posible la sustitución nominativa de las cuatro diputaciones por cuatro consejos. Esta única posibilidad de cambio de nombre, según criterio del propio Tribunal Constitucional, como veremos, parecía una cuestión no relevante, incluso gravosa económicamente para las arcas públicas, pero aunque sea estratégicamente en términos de singularidad el tiempo ha demostrado, a pesar de que no lo parecía entonces, que era una buena opción.

Pero con todo, ante la necesidad de introducir cambios en la normativa estatal al respecto, y la proximidad de un nuevo ciclo electoral en Cataluña, a nivel municipal, y también de elecciones generales estatales, no se pudieron ni iniciar como quien dice negociaciones al respecto, y el desarrollo de la norma quedó en nada. Y no podemos olvidar tampoco que su aprobación final se produjo una vez el veredicto de la STC relativa al Estatuto era ya público, y este cuestionaba seriamente el modelo pretendido.

Más sencilla resultó la aprobación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, recuperando un nivel de Gobierno local metropolitano en el ámbito de Barcelona, con amplias competencias y ámbitos prestacionales, que lo configuran como un gobierno local fuerte en el ejercicio de sus funciones. Esta norma, con algunas modificaciones posteriores, ha posibilitado el ejercicio prestacional de determinados servicios ambientales, urbanísticos, de movilidad..., con el reconocimiento del hecho metropolitano en el área de Barcelona, sin en algunos aspectos quizás analizar bien el encaje final de las funciones del futuro consejo de veguería, del área metropolitana de Barcelona, del consejo comarcal del Barcelonés, y actuaciones en este territorio por parte de la propia Generalitat. Sin duda un reto de futuro en esta materia.

4. La jurisprudencia constitucional en materia de régimen local a partir de 2010

Desde la aprobación del Estatuto, este fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, pero nos centraremos solo en la respuesta que dio el Alto Tribunal al más relevante de todos, el que fue presentado por el grupo parlamentario en el Congreso del Partido Popular, y de este solo en lo referente a las cuestiones básicas locales que hemos ido señalando desde la perspectiva de la planta, el régimen jurídico y la financiación local, y sobre todo en el nivel de Gobierno local supramunicipal. En este sentido, el 28 de junio de 2010 se hizo público el texto de la STC 31/2010. Una sentencia extraordinariamen-

te larga, interpretativa en muchos aspectos y con una gestación excesivamente politizada. De hecho, esta resolución cuestiona profundamente el modelo local interiorizado y establecido a partir del Estatuto de 2006.

En relación con el modelo territorial y, más concretamente, por lo que se refiere a la previsión del artículo 2, relativo a la interiorización del régimen local, el mismo se ve alterado en la medida en que se establece que continúa vigente la teoría del carácter bifronte, si bien en base a una interpretación más restrictiva de la teoría del bloque de constitucionalidad. En este sentido, dicha sentencia establece, al abordar la cuestión competencial (arts. 151 y 160 EAC), un cambio jurisprudencial, al considerar que las competencias exclusivas reconocidas a la Generalitat por el Estatuto de Cataluña lo son de forma impropia, de forma que las mismas no pueden afectar al ejercicio de competencias exclusivas del Estado, con plena libertad de establecimiento. De ahí que sí se modifica el criterio establecido con la teoría del bloque de constitucionalidad establecida mediante la STC 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se consideraba que los estatutos de autonomía complementaban a la Constitución, como normas de un proceso político y de consenso.

Por lo que se refiere a la regulación del municipio y la veguería, así como a su marco competencial, en la sentencia se relaciona necesariamente esa cuestión con las bases del artículo 149.1.18 de la CE, como marco estatal de referencia, imposibilitando un modelo normativo catalán pleno al respecto.

Pero allí donde la sentencia es más tajante es en lo que se refiere a la regulación de la veguería, y a la sustitución de las diputaciones provinciales en Cataluña por los nuevos consejos de veguería. Después de un razonamiento no demasiado afinado, a nuestro entender, relativo a si es un mero cambio de nombre en Cataluña, o un nuevo ente, obviando claramente la previsión estatutaria de la sustitución, termina justificando para imposibilitar plenamente esta posibilidad la teoría de la garantía institucional, de construcción jurisprudencial en el Estado desde hace más de treinta años. Con una justificación de diferenciación entre los diferentes Gobiernos locales en cada territorio, no menor, distingue entre la organización territorial del Gobierno local «de» Cataluña, respecto a la del Gobierno local del Estado «en» Cataluña. En este sentido, pues, para el Tribunal Constitucional la existencia de veguerías en Cataluña en ningún caso puede suponer la supresión de las provincias, ni de sus funciones constitucionales en este territorio, y estas veguerías no serían más que un mero cambio de nombre de las actuales diputaciones, pero sin alterar en absoluto ningún otro aspecto.

Más compleja es aún la interpretación que hace respecto al régimen competencial en materia local, previsto en los artículos 151 y 160 del Estatuto. En este sentido lo condiciona claramente también en el artículo 149.1.18 de la CE. Pero lo relevante en este caso no es solo el reconocer o no esta competencia como exclusiva ni en qué aspectos materiales lo podría ser, lo relevante es el cambio jurisprudencial que introduce al respecto. En efecto, al sentenciar el aspecto relativo a las competencias, interpreta como novedad (fundamento jurídico 64, entre otros) que cuando el Estatuto se refiere a competencia exclusiva lo hace de manera impropia, ya que esto no impide que sobre dichas competencias operen las competencias estatales en virtud del ya citado artículo 149.1.18 CE¹². Esta novedad interpretativa, que nos parece particularmente grave, lo que hace es romper el llamado bloque de la constitucionalidad. Es decir, los estatutos tienen la función de complementar la Constitución, en la medida en que se trata de un pacto político y jurídico con voluntad de estabilidad y permanencia en el tiempo. Esta teoría del bloque de la constitucionalidad ha sido largamente avalada por el propio Tribunal Constitucional incluso en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al Estatuto de Autonomía de Valencia –la última sentencia en este sentido relativa a un estatuto–, pero justamente al sentenciar el Estatuto catalán rompe el criterio jurisprudencial. A nuestro entender, rompiendo la función constitucional de los estatutos.

Finalmente, con respecto a la financiación local, determina que esta es una competencia también exclusiva del Estado, por lo que prosigue al respecto el criterio que ya había iniciado en 1999 con la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

12. En este sentido sostiene: «Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropia, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC)» (FJ 64).

Desde esta perspectiva en clave local el Tribunal Constitucional, pese a hacer, en muchos aspectos, interpretaciones conformes a preceptos estatutarios siempre y cuando sean interpretados como él razona, de facto, y según lo que era la voluntad del Estatuto, acaba convirtiendo en imposible el desarrollo pleno para construir un modelo local catalán desde la perspectiva de la interiorización, la planta territorial y los distintos Gobiernos locales, en particular los consejos de veguería, el régimen jurídico competencial local, y el sistema de financiación. De ahí que podamos afirmar que también en este aspecto frustra los objetivos estatutarios, dejando al arbitrio futuro lo que, en base al artículo 149.1.18 CE, pueda desarrollar normativamente el Estado.

Ante esta realidad, y con una interpretación constitucional restrictiva, aún podía haber algún resquicio para poder construir un modelo de Gobiernos locales. Pero resultaría necesaria la colaboración del Ejecutivo estatal para determinar alguna singularidad normativa e institucional al respecto. Modelo singular del que también otros territorios disponen; así, por ejemplo, el modelo local foral o el insular. Así constaba también como posibilidad en el Informe jurídico sobre las consecuencias de la STC 31/2010, encargado por el Gobierno de Cataluña a un grupo de expertos en el mes de julio de 2010¹³.

Las sentencias dictadas a partir de la STC 31/2010 hasta el día de hoy han venido a reiterar este posicionamiento del Tribunal Constitucional. De hecho, esta interpretación tan restrictiva en ningún caso ha sido aislada, sino que, en una línea más o menos acentuada, el Alto Tribunal la ha ido manteniendo en su jurisprudencia posterior. Así, a modo de ejemplo, las SSTC 132/2012, de 19 de junio¹⁴; 103/2013, de 25 de abril¹⁵; etc.

13. Se puede consultar este Informe jurídico en http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a535cf2492b43ea.pdf –última visita, 31 julio 2016–.

14. Esta al menos es un poco más respetuosa con las funciones de los estatutos. Según FONT I LLOVET y GALÁN GALÁN: «La sentencia, pues, recupera el papel de los estatutos en la definición de las instituciones locales de su ámbito, y flexibiliza el significado de las normas básicas como homogéneas cuando existen “anclajes” o circunstancias diferenciales, ya sea derivadas de la Constitución –el gobierno de las islas por instituciones propias– ya sea de los estatutos –configurar tales instituciones insulares como propias de la Comunidad–. En definitiva, un paso más, moderado y contenido, hacia la denominada interiorización del régimen local en las comunidades autónomas» (en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, 2013, p. 21).

15. Así, por ejemplo: «Ello no significa, sin embargo, que el título competencial del Estado para la regulación del régimen local se haya visto eliminado por la reforma estatutaria, pues, tal y como tenemos señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso “[l]a competencia básica que al Estado

De hecho, en la STC 103/2013 (FJ 4) se reitera el posicionamiento de este Tribunal en la mencionada sentencia, estableciendo que «[...] Por esta misma razón, al analizar el capítulo del Estatuto dedicado al Gobierno local dijimos que “[E]n modo alguno cuestionan los recurrentes que las comunidades autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de *régimen local*, expresión esta que hemos identificado con el *régimen jurídico de las Administraciones locales* [STC 214/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 214), FJ 1]. Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* engloba a las Administraciones locales (*ibidem*)” (FJ 36) [...]».

corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* engloba a las Administraciones locales” (FJ 36), de donde concluimos, ya en relación al art. 160.1 EAC, que “al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en *exclusividad*, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)” (FJ 100). Por esta misma razón, al analizar el capítulo del Estatuto dedicado al gobierno local dijimos que “en modo alguno cuestionan los recurrentes que las comunidades autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de *régimen local*, expresión esta que hemos identificado con el *régimen jurídico de las Administraciones locales* (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* engloba a las Administraciones locales (*ibidem*)” (FJ 36). Es pues, a partir de la doctrina que este Tribunal tiene acuñada sobre la legislación básica en materia de régimen local, que debemos afrontar el análisis de la controversia competencial que late en la impugnación de la disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL)» (FJ 4).

Asimismo, las SSTC 138/2013, de 6 de junio, 210/2014, de 18 de diciembre, 161/2013 y 41/2016 se pronuncian en el mismo sentido. De hecho, esta última, dictada en resolución del recurso interpuesto contra el nuevo régimen de atribuciones competenciales establecido por la LRSAL, establece lo siguiente: «[...] por otra parte, es verdad que, tal como destaca el recurso de inconstitucionalidad, el Estatuto de Autonomía, en tanto que “norma institucional básica” (art. 147.1 CE), puede contener las “líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, también hemos dicho que esa regulación esencial vincula solo al legislador autonómico y únicamente en la medida en que no contradiga el régimen dictado en ejercicio de “la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE” (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36, y 103/2013, FJ 4) [...]». Igualmente relevante resulta el pronunciamiento contenido en la STC 180/2016, en relación con la STC 31/2010, en cuanto establece lo siguiente: «[...] Ello no quiere decir que las previsiones estatutarias queden desprovistas de contenido por la legislación básica. Las previsiones estatutarias interiorizan el régimen local para cada comunidad autónoma en el sentido de que delimitan los ámbitos materiales y proporcionan guías de actuación al legislador autonómico, pero todo ello, en el marco de la normativa básica estatal. Ahora bien, en caso de contraposición entre las normas autonómicas y la legislación básica estatal, debe prevalecer esta última [tal y como se desprende también de las SSTC 103/2013 (RTC 2013, 103) y 143/2013 (RTC 2013, 143)] [...]».

Así las cosas, la interpretación constitucional es restrictiva a la hora de desarrollar un modelo estatutario en todos sus extremos. Cabe decir, sin embargo, que la autolimitación tampoco es un buen ejercicio, a nuestro entender, y que estratégicamente, en términos jurídicos, que Cataluña no haya sido capaz de aprobar una norma de Gobiernos locales desde el año 2006, no ha ayudado nada a poder defender una interpretación más favorable en este aspecto.

5. La configuración del modelo local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Una reforma frustrada

A pesar de ello la respuesta del Ejecutivo estatal después de las elecciones generales de 2011, y al amparo de la reforma constitucional del artículo 135 de la CE, fue la de la elaboración de una norma estatal de reforma local, básica toda ella, que, a los efectos justificativos de poder ahorrar más de ocho mil

millones de euros en pocos años –de hecho la reforma recae sobre el mundo local, que en términos de endeudamiento es el nivel administrativo que menos endeudado estaba, y que hoy día está incluso en términos de superávit–, suponía el inicio del periodo más centralizador en la materia de todo el periodo democrático¹⁶. Así, y después de un proceso de elaboración muy complejo y controvertido, con varias versiones de borradores de anteproyectos en trámite, y sin ningún tipo de consenso ni político, ni social, ni académico, se aprobaba la LRSAL¹⁷.

Esta nueva reforma, como medida más destacada, y a los efectos de racionalizar y hacer más sostenibles los niveles locales, en sus primeros borradores pretendía unos efectos de desapoderamiento en el nivel municipal, en base al coste estándar –después coste efectivo, en la medida en que esta previsión fue modulada en el trámite normativo por parte del Consejo de Estado–, hacia las diputaciones provinciales. Es decir, se calculaba un coste de referencia, en base a una fórmula dictada con posterioridad por el propio Ministerio para calcular el coste efectivo de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, limpieza viaria, alumbrado público..., en los municipios de menos de veinte mil habitantes, y si, después de un procedimiento bastante complejo, quedaba acreditado que la diputación provincial podía prestar el servicio correspondiente en términos más económicos, sería esta última quien lo asumiría, aunque fuera a través de gestión indirecta. En la práctica esto podría llegar a suponer que muchos ayuntamientos demográficamente pequeños se quedaran prestando muy pocos servicios, y que la dependencia respecto de su diputación fuera absoluta. Detrás había también un choque de legitimidad democrática, en la medida en que no podemos olvidar que los electos provinciales no son elegidos directamente por la propia ciudadanía, como sí lo son los electos municipales.

16. VELASCO CABALLERO, F.: «La reforma propuesta arranca de una convicción política: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas). Otras veces, porque son ineficientes. Esto es, porque las actividades que realizan las cumplen con mayor gasto del que sería procedente. Estos presupuestos políticos, si es que pretenden justificar la iniciativa legislativa del Gobierno, deberían contar con un soporte empírico y analítico fiable. Pero esto no es así» (en *Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento y por tanto arbitraria*, Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid, núm. 44, Madrid, 2013, p. 1).

17. FORCADELL ESTELLER, X., «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, 2014.

Se puede afirmar, en lo que se refiere a la supramunicipalidad, que la propia norma prevé que estas nuevas funciones las puede desarrollar la diputación provincial o entidad equivalente, lo que en Cataluña podría entenderse que se hiciera a través de los consejos comarcales, pero en esencia –y cuestiones de financiación ahora al margen– estamos en el mismo punto.

El origen de la medida sin duda radicaba en un pretendido ahorro económico, pero también en el modelo «una administración, una competencia», como medida clarificadora del abanico competencial concreto que cada nivel de Gobierno local ha de prestar. Así, las competencias pasan a ser –artículo 1.3– propias, delegadas –con el traspaso también de la financiación, medida realmente relevante– y diferentes de las propias y delegadas –estas solo podrán ejercerse si las propias se prestan en términos de solvencia económica–. Esto podría suponer de entrada una limitación competencial o lista cerrada del clásico artículo 25 de la LBRL, como advertía buena parte de la doctrina, pero no ha sido finalmente el criterio jurisprudencial aceptado. Así, entre otros, según FUENTES GASÓ: «Cuestión esencial es la valoración que merece el precepto citado porque parece ser que lo que pretende la LRSAL es erigirse en límite o techo de la acción del legislador sectorial estatal o autonómico, marcando un máximo en atribución de competencias municipales. A nuestro juicio, como ha señalado parte del portal doctrina, el art. 25 LBRL solo enumera o reduce las materias que como “estándar mínimo” de la autonomía local se reconoce a todos los municipios españoles, bajo la cobertura constitucional del art. 149.1.18 CE»¹⁸.

Este modelo entra claramente en contradicción con la colaboración multinivel, que a nivel comunitario tiene amplio eco¹⁹. Pero, asimismo, pone en cuestión también la esencia del propio principio de subsidiariedad, consagrado en la Carta Europea de la Autonomía Local.

En cuanto a las diputaciones, el artículo 1.13 les atribuye nuevas funciones: asistencia en prestación de servicios de gestión y recaudación tributaria; prestación de servicios de administración electrónica; prestación de servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de mil habitantes..., aunque buena parte de estas ya son prestadas por ellas actualmente.

18. FUENTES GASÓ, J. R., «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, Bilbao, 2015, p. 74.

19. FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa*, Barcelona, 2014.

La LRSAL incide también en el marco competencial sectorial local, sobre todo en un cierto desplazamiento hacia el marco autonómico de competencias locales directamente vinculadas con el estado social: salud, prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, servicios de inspección sanitaria, educación..., aunque en la mayoría de los casos posponiendo en el tiempo su entrada en vigor.

Más allá de estas cuestiones, introduce elementos en relación con la planta local y la posibilidad de fusiones municipales incentivadas, regulación parcial de funciones reservadas a funcionarios de la Administración local con habilitación nacional, regulaciones y escalados salariales de electos, limitación del número de eventuales, y el redimensionamiento de las estructuras instrumentales del sector público. Medidas aisladas entre ellas, y de efectos dispares, muchas de las cuales no han tenido en el tiempo los resultados defendidos en su día.

Por tanto, se trató de una reforma local parcial, basada en términos económicos, discutida en muchos de sus aspectos, y que fue objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad, pero también de un conflicto en defensa de la autonomía local, donde los Gobiernos locales catalanes, a través del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña, jugaron un papel decisivo para que este pudiera prosperar. Muchas comunidades autónomas además fueron aprobando normas especiales propias para intentar impedir su aplicación en su territorio. En Cataluña, con muchas dificultades, se hizo parcialmente a través del Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña. Regulación parcial que hubiera podido resultar mucho más efectiva si en su momento se hubiera aprobado una Ley de Gobiernos locales propia que, desarrollando el Estatuto, hubiera construido un modelo singular en Cataluña²⁰.

Todo ello, como ya han ido resolviendo al respecto las sentencias del Tribunal Constitucional (entre otras, las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 64/2016, de 9 de junio), ha conformado una reforma local frustrada en sus aspectos nucleares y que deja las cosas en su punto de partida, debilitando

20. FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.

mucho también el papel de un gobierno local más innovador, al margen de solo cuestiones económicas²¹. De hecho, en la STC 41/2016, dictada en resolución del recurso promovido por la Asamblea de Extremadura, ha aceptado la intervención del Estado en el diseño del mapa local (creación, supresión y fusión de municipios, entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mancomunidades o consorcios, salvo en algunas previsiones que vulneran la competencia de autoorganización de las comunidades autónomas, al señalar o indicar el órgano autonómico o la fuente que debe actuar). También ha admitido las regulaciones que inciden directamente en la estabilidad presupuestaria, ya sea para condicionar las competencias impropias o para establecer exigencias específicas en la aprobación del plan económico-financiero. Igualmente relevante es la declaración de inconstitucionalidad de la garantía, en el caso de competencias delegadas, que autorizaba al Estado a aplicar retenciones a las comunidades autónomas de las transferencias correspondientes al sistema de financiación ante el incumplimiento de obligaciones de pago con los entes locales. En este caso, el Tribunal declara la medida inconstitucional formalmente por haberse vulnerado la reserva de ley orgánica constitucionalmente establecida.

Posteriormente, la STC 111/2016, en resolución del recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, ha declarado la inconstitucionalidad de aspectos importantes que afectan a la autonomía municipal, más que a las competencias autonómicas, con lo que se continúa con la progresiva desvirtuación de la LRSAL. Por un lado, se considera que las limitaciones derivadas del desapoderamiento de la prestación de servicios al municipio en base al coste efectivo de esta prestación son inconstitucionales. Por otro lado, también se cuestiona el desapoderamiento del pleno de la corporación local para la aprobación de los presupuestos, los planes económicos, los planes de saneamiento o los de reducción de deuda.

21. Lo apuntaba ya en su día también GALÁN GALÁN: «Quedamos, pues, a la espera de lo que diga nuestra Corte Constitucional. Nos limitamos a señalar aquí, sin embargo, que en su sentencia deberá buscar necesariamente un difícil equilibrio entre la autonomía local, constitucionalmente garantizada, y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzados en el nuevo art. 135 CE. Dicho de otro modo, nuestro modelo de gobierno local ha cambiado: ya no puede basarse únicamente en el pilar del reconocimiento y aseguramiento de la autonomía local, sino que este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango, a saber, las exigencias de los citados principios vinculados con la eficiencia económica. En suma, autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, pero también sin ignorarse» (en GALÁN GALÁN, A., «La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. extraordinario, 2015).

Finalmente, la STC 168/2016, en relación con el recurso del Gobierno del Principado de Asturias, incide nuevamente en el hecho de que la norma estatutaria no puede desplazar las bases de régimen local, y hace una interpretación conforme de la referencia a la organización comarcal, de modo que, esté o no el Estatuto, puede ser objeto de la legislación autonómica. Finalmente, la STC 180/2016, resolviendo el recurso del Parlamento de Navarra, reitera la interpretación de las facultades de coordinación de la Diputación a través de los planes de cooperación local.

Habrà, no obstante, que esperar a ver definitivamente el pronunciamiento relativo al conflicto en defensa de la autonomía local mencionado, para vislumbrar cuál es el futuro y la implicación práctica final de la reforma de 2013.

Finalmente, podemos añadir que, tratándose de una reforma local muy justificada por cuestiones económicas, no hay ni una aportación en cuanto a la mejora de la financiación local. A ello se ha referido GIFREU FONT: «En cuanto al sistema de financiación local, esta cuestión ha estado omnipresente a lo largo de todo el proceso de reforma de la Ley de bases; sin embargo, no ha llegado nunca a materializarse, a pesar del flamante título del Proyecto de Ley, con súper expresa mención a la sostenibilidad (financiera). Los Gobiernos locales llevan muchísimos años reclamando al Estado disponer de un nuevo marco de financiación que sea equitativo con sus responsabilidades competenciales y que ponga a su alcance mecanismos tributarios y financieros suficientes para terminar o, cuanto menos, mitigar la insuficiencia crónica de recursos que tanto les está afectando, especialmente cuando el espejismo del desarrollo urbanístico, que les permitió cierto respiro, ha terminado de forma tan abrupta. Planificar repartos competenciales sin atender las necesidades económicas reales es marcarse un brindis al sol, es empezar a construir la casa por el tejado. Por ello [...] creo que se puede afirmar sin rubor que la Ley va a nacer con graves defectos congénitos. Querer solucionar de un plumazo el problema de la financiación local despojando a los municipios de sus competencias no parece ser la solución más atinada»²².

Sin embargo, en Cataluña, en estos últimos años, tampoco se ha legislado al respecto. A pesar de haber redactado y aprobado un proyecto de ley de

22. GIFREU FONT, J., «Reordenación de competencias municipales, entre la eficacia y la democracia», en FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2014, pp. 42-43.

Gobiernos locales, y haberlo remitido al Parlamento²³, este no fue finalmente aprobado, por lo que la situación de partida, normativamente hablando, es exactamente la misma que con la aprobación del Estatuto, a reserva de la interpretación al respecto que hemos visto por parte del Tribunal Constitucional.

Habrá que esperar a ver si algunas iniciativas gubernamentales como la que en estos momentos está impulsando en fase de trabajo de reflexión el *Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge de la Generalitat*, van tirando adelante, pero de momento en lo legislativo muy poco se ha avanzado.

6. Un modelo de Gobiernos locales para el siglo XXI. Especial referencia a los aspectos supramunicipales

Determinar de forma clara cómo queremos que sea nuestro modelo territorial es fundamental. Este debate, así como el de la Ley electoral, es de una alta complejidad en Cataluña, por lo que a menudo no es afrontado en toda su envergadura. Pero lo cierto es que se hace necesario afrontarlo, ya que un país no puede tener esta cuestión permanentemente abierta.

La planta actual de los municipios de Cataluña, donde la gran mayoría de ellos no llegan al millar de habitantes, a pesar de tener un término municipal muy grande, pero con poca musculatura técnica y administrativa, y la concentración de más del setenta por ciento de la población del país en una misma área territorial, obligan a una reflexión. En este sentido somos partidarios de mantener la planta municipal actual y estos municipios menos poblados, porque la riqueza de nuestro territorio no se puede medir solo con su peso demográfico o económico, sino que hay otros vectores sociales, ambientales, territoriales, etc., a tener en cuenta²⁴. Pero si esta es la premisa, no es menos cierto que entonces el papel del Gobierno local supramunicipal en

23. Se admitió a trámite en fecha 3 de septiembre de 2013, según consta en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, número 141, de fecha 9 de septiembre de 2013, pp. 7-36.

24. Estamos muy de acuerdo con BALLBÉ MALLOL, M.: «Los pequeños municipios no solo preservan el equilibrio humano en el territorio de Cataluña sino también el equilibrio ecológico y social dado que la desaparición de la población de un núcleo pequeño supone la desertización económica y medioambiental del territorio», en el informe jurídico encargado por la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y que lleva por título *Reflexiones sobre los valores de los pequeños municipios, en respuesta al informe sobre el modelo de organización territorial de Catalunya*, Barcelona, 13 de marzo de 2001.

materia de asistencia y cooperación es clave. En este sentido conviene también plantearnos si es necesaria la dualidad de dos niveles supramunicipales en el futuro, consejos de veguería / consejos comarcales, o en algunos casos consejos de veguería / áreas metropolitanas, o si con otro mapa territorial se podría racionalizar este dibujo, y operar en todo el país con un único nivel supramunicipal.

También desde la perspectiva del régimen jurídico es necesario actualizar y sistematizar el ámbito competencial, y prestacional, de los diferentes Gobiernos locales, y en este sentido el artículo 84 del Estatuto supone un muy buen punto de partida. Y en términos similares en lo que se refiere a la financiación local. Es relevante, más allá ahora de la determinación y de la cuantificación exacta de las aportaciones económicas que reciban, y de quién las reciban, determinar qué porcentaje del total del gasto público debe corresponder al mundo local.

Todas estas cuestiones de la planta, el régimen jurídico y el económico, van estrechamente vinculadas y son conexas para reflexionar al respecto. Unas sin las otras, el pretendido modelo queda incompleto, y ahora es un buen momento para hacerlo. Lo es porque ciertamente el debate es muy complejo, necesita mucho rigor y consenso, y sobre todo gradualidad, y esto conlleva tiempo, pero también hay que vislumbrar que estamos en momentos de cambios.

Es cierto que en los tiempos actuales el marco político de referencia quizás es muy cambiante. No sabemos cómo acabarán los retos políticos del sistema institucional, ni el conflicto territorial latente en Cataluña en estos momentos, pero lo que sí pensamos es que hay tres escenarios posibles: una centralización aún más evidente que la que hemos conocido; una relación singular y asimétrica con el Estado; o que Cataluña se convierta en un nuevo estado en Europa. No sabemos cuánto durará la resolución del conflicto político y jurídico actual, pero sí que el escenario final, en función de los éxitos de los planteamientos, acabará en algunos de estos supuestos. Por esto somos de la opinión de avanzar desde la realidad actual y con gradualidad para ir enfocando el modelo local más óptimo para Cataluña.

En cuanto a los retos actuales del mundo local, algunos vienen determinados por la necesidad de saber este marco normativo final, pero otros no. Muchos otros se pueden plantear en cualquiera de los tres escenarios, por lo que se hace necesario empezar a dibujar un planteamiento, amplio, plural y participativo, para definir los elementos en función de la situación general,

para luego poder ir afinando; pero en ningún caso un debate como este puede no estar presente sobre la mesa en un momento social y político como este de cambio.

Así, en función de las situaciones concretas, y para mejorar la situación de los municipios y de los niveles supramunicipales, es decir, para mejorar la calidad de vida de nuestra ciudadanía, y desde esta triple perspectiva de la planta, el régimen jurídico y la financiación, podemos apuntar algunas concreciones para generar elementos de debate.

Sin embargo, siempre partimos del mantenimiento de la actual planta municipal, excepción hecha de procesos de fusión o agrupación municipal de carácter voluntario o colaborativo, pero nunca impuesto, por lo que los siguientes planteamientos los hacemos más enfocados en perspectivas de futuro básicamente al nivel de Gobierno local supramunicipal, y en particular al consejo de veguería o alguna articulación veguerial metropolitana. Además, no necesariamente las diferentes opciones que desarrollaremos a continuación deben estar englobadas en el escenario concreto donde están encuadradas, ya que la línea divisoria en muchos casos es muy fina, pero sí es una primera y gradual aproximación al planteamiento en clave de futuro.

La situación actual necesita abiertamente una reflexión y mejora. Existen actualmente varios niveles de Gobierno local operando sobre el mismo territorio para prestar servicios a municipios y ciudadanos, no siempre desde una visión compartida en materia de cooperación y asistencia. Por eso la colaboración interadministrativa en la materia para poder ajustar disfuncionalidades actuales nos parece determinante.

El nivel de Gobierno supramunicipal fuerte es, por dimensión histórica, técnica y económica, la diputación provincial. Para construir un modelo más propio, un elemento de singularización rápido podría ser su cambio de nombre en Cataluña, y que estas pasasen a llamarse veguerías, y su órgano de gobierno, consejo de veguería. En cuanto al número es cierto que no podemos crear más de cuatro, sin tocar los límites territoriales actuales; por eso, más allá de solicitar a las Cortes Generales una iniciativa parlamentaria de modificación orgánica al respecto, poco se puede hacer. Iniciativa que en estos momentos no parecería tampoco que fuera recibida con mucha receptividad. Ello, sin perjuicio de que las nuevas veguerías pudieran descentralizar servicios y convertirse en un punto de referencia para los ciudadanos, dentro de sus territorios, con oficinas vegueriales, como por ejemplo de forma inci-

piente desde el año 2009 la Diputación de Tarragona ha hecho en la ciudad de Tortosa, aunque seguramente habría que pensar en mejorar la profundización de estas y sus potencialidades.

Ciertamente, si de descentralización y trabajo en red se trata, las actuales diputaciones tienen muchos ejemplos de funcionamiento óptimo, como por ejemplo la red de gestión y recaudación de impuestos locales. Sin duda un caso de éxito a tener en cuenta como modelo organizativo de colaboración y trabajo en red.

No podemos olvidar que nuestro Estatuto determina que habrá en todo caso un nivel supramunicipal comarcal, por lo que habría que determinar si la actual distribución territorial comarcal es óptima o en algunos casos se puede racionalizar o simplificar. En este sentido somos de la opinión de que este ejercicio debería ser previo a la creación de nuevas comarcas y consejos comarcales, en su caso. Determinado claramente el mapa comarcal, habría que definir un marco efectivo de trabajo de colaboración entre los consejos de vejería y los comarcales, para llegar de forma más efectiva al municipio y al ciudadano. Evidente es que el consejo comarcal también necesita alguna propuesta de mejora organizativa interna²⁵, y sin duda su transformación como gobierno de gestión a través de un consejo de alcaldes y una potente estructura técnica es un primer elemento suficiente –estructura técnica que podría pivotar también en colaboración con la de los consejos de vejería–. Incluso, y como elementos de racionalización, se podría plantear que en este marco compartido se asumiera la gestión técnica de diferentes entes instrumentales y prestacionales existentes, que creemos solo tienen sentido en aquellos casos en que es la mejor técnica para prestar un servicio público –por ejemplo, el servicio de agua potable entre municipios de diferentes territorios, pongamos por caso–.

Desde la perspectiva del régimen jurídico, el consejo de vejería podría definir claramente su cartera de servicios y priorizar acertadamente allí donde dispone mayoritariamente los recursos. En este sentido, y para trabajar en red, como hemos dicho, las actuales estructuras comarcales se convierten en una herramienta idónea²⁶. Así, por ejemplo, en base a este

25. Se refiere a ello FUENTES I GASÓ, J. R., «Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 53-68.

26. Al respecto es un buen modelo el Servicio de Asistencia Municipal (SAM) de la Diputación de Tarragona, aunque el mismo necesita, a nuestro entender, ahora ya un proceso de más crecimiento.

marco de trabajo en red, no se debería permitir que ningún municipio de una veguería tuviera ningún tipo de dificultad para poder disponer de todos sus servicios básicos, y de aquellos otros que legalmente le correspondieran –agua, alumbrado, asfaltado de calles, acceso a los núcleos de población, etc.–, y debería dotársele de una muy buena estructura administrativa interna –servicios de secretaría, intervención, arquitectura, servicios sociales, etc.– y también tecnológica. Un país solo está equilibrado si los ciudadanos tienen más o menos los mismos servicios residan donde residan, y por tanto la red de movilidad y la modernidad de sus instituciones son básicas. También desde este trabajo en red los costes son más óptimos y el trabajo mancomunado una oportunidad. Las diputaciones, que están dotadas de un sistema de financiación bastante correcto, por tanto deberían atender en primer lugar a estas necesidades, y solo cubiertas estas deberían dedicarse a actividades complementarias, también llamadas impropias. Esta prestación es obvio que será también asimétrica en el territorio, y por tanto las prestaciones y los servicios complementarios también serán más innovadores en los municipios de mayor tamaño poblacional, por lo que en este sentido el papel de la veguería en dichos territorios será más desarrollado prestacionalmente, pero una vez todos sus municipios al menos tengan garantizados sus servicios básicos.

En este sentido habría también que mejorar el sistema actual de reparto de competencias y servicios y funciones entre la Generalitat y el mundo local, así como la garantía de la financiación de los mismos, para dotar de más sentido a muchos servicios actualmente prestados por diferentes Administraciones: parques naturales, bibliotecas, guarderías...

Esta estructura territorial también necesitaría de un correcto encaje, en términos estatutarios y racionales, de la estructura periférica de la Administración de la Generalitat, para buscar una buena coordinación y también una mejora de su mapa territorial. Asimismo, posiblemente toda esta estructura de delegaciones y servicios territoriales podría ser objeto de una redefinición y mejora. Consecuentemente, algunos servicios prestados por estos podrían serlo también por el consejo de veguería: urbanismo, medio ambiente, etc.

Igualmente en cuanto al encaje territorial veguerial con el metropolitano, donde sin duda se convierte en clave de momento una definición clara de políticas públicas a prestar por cada uno, y una colaboración efectiva y periódica en los servicios que deban prestarse en el nivel territorial compartido.

Finalmente, en lo relativo a la financiación, en la medida en que estamos frente a una competencia exclusiva del Estado, poco margen existe. En todo caso lo que sí debería ser una prioridad compartida entre el Gobierno del país, consejos de veguería y consejos comarcales, es destinar el mayor número de recursos económicos, técnicos y materiales a reforzar las acciones y la cooperación económica con el mundo municipal y con las necesidades de estos, de forma coordinada²⁷.

El escenario estatal en esta materia también se prevé que pueda ir mutando, de hecho determinadas propuestas políticas en los últimos tiempos apuntan claramente en esta dirección. Por eso insistimos en la idea de ir avanzando en gradualidad, porque siguiendo los modelos europeos podría pasar que, si Cataluña prioriza esta cuestión, acabe estando en la agenda política y se pueda concretar. La misma conlleva traspasos y cambios más orgánicos. Y es en este sentido cuando se podría plantear, en la medida en que el marco constitucional y el normativo estatal dejarían de ser tan rígidos, la creación de más veguerías que las actuales, y también la redefinición del actual marco comarcal –actualmente, recordemos, garantizado estatutariamente, si bien no con la condición de ente básico, por lo que sería necesario efectuar cambios en este sentido también–.

27. En este sentido estamos muy de acuerdo con ARGULLOL MURGADAS, E., en «El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la provincia», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 41-52, cuando afirma: «En el debate de estos últimos tiempos, en ocasiones se habla de si el Estado autonómico generado por la Constitución de 1978 es un Estado casi federal. En ocasiones uno lee afirmaciones sobre que, además, es un Estado ultrafederal porque las comunidades autónomas tienen muchas más funciones que en muchos estados federales. Pero lo que no se menciona casi nunca es que en la mayoría de estados federales –no únicamente en los estados federales de matriz norteamericana, sino también en los estados federales de federalismo cooperativo–, el régimen local es una cuestión de las entidades federadas, es una cuestión de los *Länder* de los estados, no de la federación. Esta es una cuestión importante no únicamente por lo que se refiere a la distribución de competencias –que, obviamente, lo es–, sino que es importante porque en España, en el territorio del Estado español, la planta real de la población es muy diversa. No es la misma la planta real de la población y, por tanto, la generadora de intereses locales y generadora de entidades locales en Cataluña que en Castilla-La Mancha o que en Andalucía. Y, por tanto, dar a la concepción del régimen local una visión intracomunitaria –como es propio de la mayoría de estados federales– resolvería, ya de entrada, un elemento importante, porque nos podríamos adaptar más fácilmente a la diversidad real de la planta local. Si a esta diversidad añadiéramos, además, un incremento de la diversidad en la regulación, seguramente podríamos encontrar un encaje más claro del ente intermedio como, en definitiva, de toda la problemática del mundo local, también del minifundismo local, etcétera».

En este nuevo escenario, el marco para dibujar el modelo territorial supramunicipal está más abierto, y por tanto las modificaciones son de mayor alcance. Podría haber un debate a fondo sobre la necesidad de mantener la planta supramunicipal actual, o si se podría optar por una racionalización más efectiva, tanto a nivel veguerial como comarcal o metropolitano, haciendo que algunas veguerías asumieran ese rol de veguería metropolitana, incluso, o que algunos consejos comarcales quedasen integrados dentro del consejo de veguería de su territorio en función de la realidad territorial y asimétrica del país. En este último caso somos de la opinión de que la veguería metropolitana no debe ser un poder metropolitano para competir con el ente nacional Generalitat, ya que creemos en la interiorización del gobierno local, y en el sistema institucional de la Generalitat. Por lo tanto, la idea metropolitana es una idea de trabajo conjunto en un marco colaborativo y compartido con el Gobierno del país, evitando dicotomías del pasado como por ejemplo existían entre la Corporación Metropolitana de Barcelona y la Generalitat de Cataluña.

Desde la perspectiva del régimen jurídico, se permitiría una mayor capacidad de definición del marco jurídico y competencial, y en consecuencia del reparto de las materias y las funciones entre los diferentes niveles, y así también su financiación. De hecho, se podría incluso plantear la regulación propia y completa de otros aspectos hoy no exclusivos y básicos al respecto, como por ejemplo la regulación de la selección, la provisión y el estatuto de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional; la elección directa en los niveles supramunicipales, etc.

Finalmente, en cuanto a la financiación, se podría plantear la posibilidad de que esta dependiera exclusivamente de la Generalitat de Cataluña, en el marco de un nuevo modelo de financiación catalán, y de que el porcentaje de recursos hacia el mundo local fuera alto, a imagen y semejanza de lo que actualmente sucede en el territorio foral, o en muchos Estados comunitarios de la escala territorial de Cataluña.

En última instancia, no se puede descartar la posibilidad de que Cataluña acabe convirtiéndose en un nuevo estado en Europa. Entonces ciertamente la posibilidad de decidir plenamente sobre la actual estructura municipal, o la sola existencia de un único nivel supramunicipal, el marco competencial y prestacional, así como el económico, sería total. Basándonos en la historia propia de Cataluña, así como en las propuestas de los escenarios anteriores, deberíamos poder empezar a discutir al respecto de esta cuestión, a fin de

evitar que los viejos debates –vinculados a rivalidades locales y territoriales clásicas– de siempre afloren de nuevo llegado el día. Somos de la opinión en este sentido de mantener igualmente la actual planta municipal, con un único nivel supramunicipal –siete, ocho o nueve veguerías, pongamos por caso, y solo a título enunciativo, porque esto requiere de un estudio cuidadoso de fondo–, con una veguería metropolitana muy potente en Barcelona, y un nivel metropolitano también en el Camp de Tarragona²⁸, y de la definición de un marco muy amplio de competencias y servicios a prestar por el mundo local, pero de forma muy asimétrica en función de su propia realidad. Asimismo, y en cuanto a la financiación, defenderíamos la opción de que el mundo local dispusiera y gestionara, porque ha demostrado que sabe hacerlo, un porcentaje muy elevado de recursos, situándonos en el entorno de los niveles más avanzados de los Estados de la Europa del norte²⁹.

7. Reflexiones finales

Lo apuntado en los apartados anteriores son aquellos elementos que nos parecen básicos y troncales para enfocar un debate de estas características. Un debate que debe ser plural, riguroso, amplio, y con muchas voces políticas, académicas, sociales, territoriales y profesionales implicadas. Pero lo que no nos parece oportuno es ir dejando este debate abierto mientras los años van pasando. Ahora que estamos ante un cambio institucional de mucho relieve a la vista, es uno de los que debe estar sobre la mesa sin duda. Para el futuro son importantes el sistema de pensiones, la gestión y recaudación de los tributos, el modelo social, etc. Es obvio, pero no es menos importante la definición de nuestro modelo territorial local. En este sentido estamos totalmente de acuerdo con Burgueño Rivero: «Cataluña mantiene indefinidamente abierta su anómala situación constituyente y todavía tiene sin resolver grandes cues-

28. Se ha referido a ello RENYER ALIMBAU, J., «La viabilitat jurídica del Camp de Tarragona com a ens metropolità», en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 69-98.

29. Se pueden ver trabajos al respecto: BERTRANA HORTA, X., «Els governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica», en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 125-141; ARGULLOL MURGADAS, E., «Régimen local y municipal», en ARGULLOL MURGADAS, E. (dir.), *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, Barcelona, 2009, pp. 269-306; y BOSCH ROCA, N. y ÉSPASA QUERALT, M., *La hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15)*, Madrid, 2008.

tiones estructurales, básicas y definitorias de todo país como lo son la organización territorial y la estrechamente relacionada ley electoral»³⁰.

Hay cuestiones que son muy complejas, muchas de ellas incluso por rivalidades territoriales y otras dinámicas locales, especialmente difíciles de afrontar. Se podría afirmar que todo depende en exclusiva de la definición del modelo constitucional superior para poder empezar. No podemos aceptar esta teoría de la autolimitación, porque muchas cuestiones dependen hoy del marco vigente disponible en Cataluña y se pueden ir perfilando y ejecutando. Lo que no resulta viable, a nuestro entender, es dejarlo todo para el final. Por lo tanto, defendemos la necesidad de definir una estrategia al respecto de esta temática e ir trabajando, desde el debate y la reflexión, pero con constancia³¹. Ir avanzando en función de los instrumentos que se tienen, pero con una clara perspectiva de hacia dónde se va. La construcción institucional solo se puede hacer, creemos, de este modo, y, salvando las distancias históricas, este país tiene en la obra intelectual y física de la Mancomunidad de Cataluña su mejor antecedente.

Así, hoy, además de los elementos antes mencionados, hay muchos otros que podrían ser objeto de regulación y mejora. Quizá incluso sin la necesidad de una ley completa y global; sería suficiente con una ley de medidas al respecto, mientras se fueran definiendo en paralelo los elementos troncales del modelo global. Así, por ejemplo, una redefinición del actual Consejo de Gobiernos Locales, para dotarlo verdaderamente de su sentido de defensa constante del municipalismo, al tiempo que de nivel representativo de muchas de las actuales comisiones bilaterales de representación del mundo local y la Generalitat. También una amplia y constante mejora de la formación de los empleados públicos, preparando materiales y docencia adaptada no solo en el acceso a la función pública, sino también en su posterior carrera. En este sentido, en materia de recursos humanos, y de movilidad interadministrativa y funcional, tenemos un reto muy evidente de mejora. Así, como una urgencia inaplazable: afrontar con rigor y garantías el relevo generacional imparabile

30. BURGUEÑO RIVERO, J., «Un país amb 7 territoris», en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2009, p. 34.

31. De hecho, tal y como sostiene ARGULLOL MURGADAS, E.: «La reorganización del sistema de gobierno local debe hacerse con precaución; esto no quiere decir que no deba ser profunda, sino que es conveniente que una fase previa de estudio permita llegar a un proyecto global y acabado que contemple las consecuencias directas e indirectas, las diversas vertientes, y que asegure en todo caso la continuidad de la prestación de los servicios» (en *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona, 1986, p. 40).

que se está produciendo en estos momentos en las plantillas laborales en los Gobiernos locales, y que se agudizará en los próximos años.

Podemos hablar también, por ejemplo, sobre la orientación y definición de una estrategia clara para evitar la desruralización de algunas comarcas en Cataluña, y a partir de una red de comunicaciones y telecomunicaciones, así como de la fijación territorial de servicios como la sanidad o la educación, ejecutar una política clara para mantener equilibrado nuestro territorio, trabajando con un sistema en red.

Igualmente, desde la vertiente de la reflexión y del debate, propiciando foros especializados en torno a estas temáticas, refundiendo a la vez centros de pensamiento y análisis actuales que han dejado de tener buena parte de su sentido inicial y necesitan un replanteamiento a fondo.

También en el entorno de la dignificación del estatuto del electo, haciendo estudios y aportando innovaciones a sus funciones, sus derechos y deberes, su mejora formativa... No podemos aguantar por más tiempo la precariedad retributiva y funcional de buena parte de los electos locales si queremos disponer de la gente más capacitada. Esta no es la premisa en Europa y no lo puede ser en nuestro país. Y esto se debe poder debatir en profundidad.

Y finalmente, por citar solo algunos ejemplos, la modernización interna. Hay que tomar decisiones en torno a la modernización actual del funcionamiento de las Administraciones Públicas locales, donde la transparencia, el gobierno abierto y el digital deben ir más allá del cumplimiento de unos meros índices preestablecidos, para pasar a ser centros de innovación y de evaluación de nuestras políticas públicas y de rendimiento constante de cuentas a nuestros ciudadanos.

En este estudio hemos hecho, siguiendo una evolución histórica, y más reciente en términos normativos y jurisprudenciales, del modelo local, y de forma singular supramunicipal, algunas aportaciones en torno a la situación actual en esta temática.

Así, desde hace un tiempo, tanto a nivel estatal como en Cataluña, hay muchos elementos para afrontar un debate de estas características, pero es cierto que no se ha producido en profundidad. Tanto en España como en Cataluña, estamos todavía pendientes de la regulación global de los Gobiernos locales del siglo XXI. En cambio, hay una tradición de funcionamiento tan arraigada que

no todo puede pasar solo por el estudio teórico de la temática. Nuestro funcionamiento diario y evolutivo permite encontrar elementos que, bien conjugados, vayan ofreciendo una respuesta progresiva a los diferentes retos planteados. Además, se hace necesario disponer de un marco normativo superior definitivo, ciertamente, y esta cuestión, durante toda la historia democrática de Cataluña, ha impedido un desarrollo propio a nivel de Gobierno local supramunicipal. Pero no es menos cierto que estamos ante un momento de cambio institucional, y esta temática se puede empezar a perfilar y estudiar, aplicando cuestiones ya propias y disponibles, a fin de mejorar el funcionamiento ordinario de nuestro municipalismo, e ir conjugando, desde un modelo más o menos estable, los elementos de futuro en función de cómo estos vayan aconteciendo.

En este sentido, y en función de las diferentes hipótesis que hemos planteado que en términos políticos e institucionales se pueden dar en los próximos años, en este trabajo hemos defendido un modelo municipal viable y fuerte, lo que a nuestro entender pasa por la existencia de un nivel de Gobierno local supramunicipal como el consejo de veguería, que desde la asimetría, la innovación y la modernidad, construya un sistema institucional local propio, basado en los elementos de la mejor tradición municipalista de nuestro país y con clara vocación europea.

Bibliografía

- ARGULLOL MURGADAS, E., *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona, 1986.
- ARGULLOL MURGADAS, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Barcelona, 1999.
- ARGULLOL I MURGADAS, E., «Régimen local y municipal», en Argullol i Murgadas, E. (dir.), *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compuestos*, Barcelona, 2009.
- ARGULLOL MURGADAS, E., en «El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014.
- BERTRANA HORTA, X., «Els governs locals de l'Europa Occidental: una aproximació tipològica», en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014.
- BOSCH ROCA, N. y ESPASA QUERALT, M., *La hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15)*, Madrid, 2008.
- BURGUEÑO RIVERO, J., «Un país amb 7 territoris», en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2009.

- CAÑADA CAMPOS, J., «El Projecte de llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya», en *Activitat parlamentària*, núm. 26, Barcelona, 2014.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, 2013.
- FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.
- FORCADELL ESTELLER, X., «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en Santamaría Pastor, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, 2014.
- FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa*, Barcelona, 2014.
- FORCADELL ESTELLER, X., «Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local – *Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona*, Barcelona, 2016.
- FORCADELL ESTELLER, X., *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, 2016.
- FUENTES I GASÓ, J. R., «Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, Bilbao, 2015.
- FUENTES I GASÓ, J. R., «Un nou paper per a les comarques. Questionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?», *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78.
- GALÁN GALÁN, A., «La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. extraordinario, 2015).
- GIFREU FONT, J., «Reordenación de competencias municipales, entre la eficacia y la democracia», en Forcadell Esteller, X. y Sabaté i Vidal, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2014, pp. 42-43.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Els governs locals a l'Estat espanyol», en *L'Estatut i els governs locals en el model territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010.
- PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

- RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I., y FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, Valencia, 2011.
- RENYER ALIMBAU, J., «La viabilitat jurídica del Camp de Tarragona com a ens metropolità», en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d'Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014.
- VELASCO CABALLERO, F., «Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento y por tanto arbitraria», en *Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 44, Madrid, 2013.
- VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid, 2007.
- VV.AA., *Reflexiones sobre los valores de los pequeños municipios, en respuesta al informe sobre el modelo de organización territorial de Catalunya*, Barcelona, 13 de marzo de 2001 (Informe jurídico encargado por la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y que lleva por título).
- VV.AA., *Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història*, Barcelona, 2011.

Las diputaciones provinciales: legitimidad, competencias y cooperación

La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver

Concepción Barrero Rodríguez

*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla*

SUMARIO. 1. Algunas observaciones preliminares. 2. El primer debate sobre la provincia tras la promulgación de la Constitución de 1978: entidad local versus organización periférica de las comunidades autónomas. 3. La LBRL de 1985. La «reconversión localista de la provincia». 3.1. El apoyo a los pequeños municipios: función esencial de las diputaciones. La indefinición de su papel en relación con otros municipios. 3.2. Una segunda cuestión fundamental no resuelta: La articulación entre provincias y otras entidades locales supramunicipales. 4. Las diputaciones en las reformas normativas y debate sobre el régimen local en el periodo comprendido entre las leyes de 1985 y 2013. 4.1. El pacto local y las reformas normativas de 1999 y 2003. 4.2. El «Libro Blanco sobre la reforma local» de 2005: El «nuevo papel de la provincia como entidad local». 4.3. La «interiorización» del régimen local: Su falta de repercusión final sobre las diputaciones. 5. Las diputaciones en la modificación del régimen local de 2013: una oportunidad perdida. 5.1. Consideraciones generales. La apuesta por la provincia del legislador de 2013. 5.2. En particular, la asunción por las diputaciones de los servicios municipales mínimos. 6. ¿Una reforma de las diputaciones?; ¿qué reforma?

1. Algunas observaciones preliminares

Ningún tiempo en la vida de la provincia y de las diputaciones provinciales puede considerarse pacífico, pues la discusión sobre su propia razón de ser

las ha acompañado, con mayor o menor intensidad, a lo largo de toda su historia. Ya A. POSADA se refería en 1897 a cómo «la historia del régimen provincial ha sido en España bastante accidentada»¹. Muchos años más tarde, en 1958, E. GARCÍA DE ENTERRÍA situaba, entre «los problemas actuales del régimen local», la «urgente necesidad» de tomar conciencia sobre el estado de la provincia «para poder encauzarla y orientarla en el sentido de sus mejores posibilidades»². Una discusión sobre el papel de esta instancia que renace con fuerza con ocasión de la promulgación de la Constitución de 1978 y que se prolonga hasta nuestros días, en donde bajo títulos como «Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto institucional»³ o «¿Tiene futuro la provincia como entidad local?»⁴, surgen estudios que nos invitan a una nueva reflexión sobre esta entidad en un contexto de renovación de nuestras instituciones propiciado, entre otros factores, por el cumplimiento de los objetivos de déficit comprometidos con la Unión europea, las exigencias derivadas de la nueva normativa sobre transparencia pública y buen gobierno o la implantación de la administración electrónica. Estamos, por tanto, en un buen momento para retomar el debate sobre el nivel intermedio de Gobierno local y, en particular, sobre la posición y función de la provincia, que, aunque periódicamente cuestionada, ha dejado a lo largo de su historia sobradas muestras de su capacidad para la satisfacción de los intereses públicos. En el ámbito del grupo de trabajo creado con tal fin, se me pide un «análisis, desde el punto de vista jurídico, del debate sobre las diputaciones, con exposición de las diversas posiciones, propuestas y su crítica». Se me solicita, pues, no tanto una proyección de futuro sobre la institución, cuanto el volver la vista atrás para hacer balance de los extremos esenciales y estado actual de un debate que pudiera resultar de utilidad a los efectos de formular propuestas sobre la mejor ordenación de este nivel de Gobierno.

Varias precisiones iniciales han de quedar establecidas. Ante todo, he de significar que he centrado mi interés en el llamado régimen común, el propio

1. *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, T. I, Librería de Victoriano Suárez, 1897, pág. 436.

2. La obra, de tal título, fue publicada en 1958 por el Instituto García Oviedo y reeditada por la Editorial Civitas en 1986 y en 2007. Las citas que se hacen de ella se extraen de esta última edición (pág. 66).

3. Título del estudio de P. ESCRIBANO COLLADO publicado en *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, J. M.^a BAÑO LEON (coord.), Vol. II, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2016.

4. L. PAREJO ALFONSO, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 34/2016, pág. 5.

de las comunidades autónomas pluriprovinciales; al margen de mi atención quedan, por consiguiente, la organización característica de las comunidades uniprovinciales y los regímenes singulares de las provincias vascas y los territorios insulares de Canarias y Baleares. De otra parte, debo señalar que he acotado el periodo de análisis estableciendo su punto de partida en la Constitución de 1978 (CE). Sería imposible remontarse al estudio de épocas precedentes que, de otra parte, poco aportan a la discusión en las coordenadas en las que está actualmente situada, que son las establecidas por la organización territorial prevista en el texto constitucional. Finalmente he de manifestar que en el análisis del ordenamiento jurídico y de la bibliografía existente, he prestado singular atención al examen de la función que corresponde cumplir a la provincia, a las diputaciones provinciales, al parecerme que es su propia razón de ser, su posición dentro de la actual estructura territorial, la que está en cuestión en nuestro días, y la que, por tanto, constituye el principal reto al que nos enfrentamos.

2. El primer debate sobre la provincia tras la promulgación de la Constitución de 1978: entidad local versus organización periférica de las comunidades autónomas

«Nuestra Constitución es provincialista». Con estas palabras expresaba M. F. CLAVERO ARÉVALO, en el IX Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en 1984⁵, la apuesta de la CE vigente, tras no pocas dudas iniciales⁶ y en un contexto de amplio cuestionamiento de la institución⁷, por la provincia, a la que los artículos 141 y 137 otorgan la condición de «entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios» y dotada «de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Ahora bien, el propio artículo 141 la configura también como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Esta-

5. «La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1893)», *La Provincia, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, Granada, 1985, pág. 245.

6. La gestación y tramitación del artículo 141 de la CE ha sido ya contada por L. LÓPEZ RODÓ («La provincia en las comunidades autónomas uniprovinciales y en Canarias», *Provincia, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, op. cit.*, págs. 395-403) o M.^a T. CARBALLEIRA RIVERA (*La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 23-75), a cuyos estudios me remito.

7. Como expuso S. MARTÍN-RETORTILLO en la «Introducción» a la obra recopilatoria de trabajos suyos en la materia, *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 18.

do», en tanto que el 68.2 le confiere la condición de «circunscripción electoral». La provincia adquiere finalmente en el texto constitucional un relevante protagonismo en el proceso de conformación del Estado autonómico, como resulta de lo establecido ahora en el artículo 143. Una diversidad de funciones que reproducirán los estatutos de autonomía, que la conciben igualmente como ámbito territorial propio de la comunidad autónoma, circunscripción electoral y, por supuesto, entidad local.

Si volvemos la vista atrás, a los años inmediatamente siguientes a la promulgación de la CE, resulta fácil apreciar que la atención que la provincia suscita se centra fundamentalmente en la definición de su posición dentro de un nuevo modelo territorial en el que han irrumpido unos nuevos protagonistas, las comunidades autónomas. Su consideración como entidad local y las competencias que, como tal, han de corresponderle pasan mucho más desapercibidas. De esta época procede el fallido intento de utilización de las diputaciones para el ejercicio de las competencias de la Administración autonómica, que, como es conocido, tiene su origen en el «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías» de mayo de 1981, que, sobre el doble presupuesto de que la provincia ha de ser «pieza básica de las comunidades autónomas pluriprovinciales», y «la Administración periférica de la comunidad autónoma» no «debe llegar a producirse en ningún caso», propuso una organización basada en «la utilización necesaria de las corporaciones locales, y destacadamente de las diputaciones provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenecen a las comunidades autónomas»⁸. Esta propuesta se recogerá, como es igualmente sabido, en el pacto suscrito en el verano de ese mismo año entre el entonces Gobierno de UCD y el PSOE y de ahí pasará al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. No es preciso detenerse aquí en el relato posterior de unos acontecimientos que han sido ya suficientemente expuestos y valorados. Aunque tales previsiones fueron finalmente aprobadas por la Ley –desprovista tras la STC 76/1983, de 5 de agosto, de su carácter orgánico y armonizador– del Proceso autonómico, la opción diseñada no logra imponerse a pesar de su plasmación en algunos estatutos de autonomía, como es el caso destacado del de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, y de contar con el favor de buena parte de la doctrina de la época⁹. La legislación posterior fue por otros derroteros, de tal forma que esa

8. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 11 y 27.

9. En tal sentido pueden verse las consideraciones de quien fuera presidente de la Comisión de expertos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA («Prólogo» a la segunda edición en Civitas de

propuesta fracasa ante una Administración autonómica que, como dirá más tarde L. ORTEGA, se muestra, «con relación a la Administración local», con «el mismo espíritu invasivo con que lo hizo la Administración del Estado cuando, desde la construcción de la Administración periférica, fue desplazando de la gestión de los servicios a la Administración local»¹⁰. En conclusión, aunque la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local (LBRL), mantenga la posible asunción por la provincia de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica, es evidente que estamos ante una opción fallida que permanece además al margen del debate actual sobre la institución, aun cuando no faltan autores que siguen ponderando las ventajas que podría haber reportado la implantación de dicha fórmula¹¹, o que vuelven a plantear la conveniencia de pensar en el valor de la provincia como Administración indirecta de la comunidad autónoma¹². No existen, sin embargo, indicios que hagan pensar que estemos ante una opción factible a día de hoy.

Paralelamente a la discusión sobre la posible utilización de las diputaciones para la prestación de servicios autonómicos, se van a producir otros acontecimientos que marcarán decisivamente el devenir de la institución provincial en un proceso calificado, años más tarde, como la «crónica de un

su obra *Problemas actuales del régimen local*, op. cit., pág. 28), o las de A. PÉREZ MORENO («La organización administrativa de Andalucía», *Comunidades Autónomas, Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, págs.183-4).

El reconocimiento de la oportunidad y ventajas de esta opción no va a impedir, sin embargo, que se expongan, como hacía F. LOPEZ MENUDO, «sus propias limitaciones» («Descentralización y diputaciones provinciales. Algunas reflexiones», *La Provincia, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, op. cit., págs. 382-389), o que, como hacía M. F. CLAVERO ARÉVALO, se llame la atención sobre las dificultades que podían presentarse ante el doble juego de la provincia como entidad local y entidad al servicio de la Administración periférica de la comunidad autónoma [«La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1893)», op. cit., págs. 257-266].

10. «La interiorización autonómica del régimen local», en T. FONT, F. VELASCO y L. ORTEGA, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 55.

11. Como es el caso de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La España de las autonomías: Un Estado débil devorado por diecisiete “estaditos”», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158, 2003, págs. 29-34.

12. En tal sentido, J. RODRÍGUEZ-ARANA («Las competencias de las diputaciones provinciales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 42/2016, pág. 254), E. CARBONELL PORRAS («¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía», en L. COSCULLUELA MONTANER y L. MEDINA ALCOZ (dirs.) y M. HERNANDO RYDINGS (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012, pág. 190), o T. FONT («El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía», *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, op. cit., pág. 24).

asedio»¹³. Así, y por orden cronológico, resulta obligada, en primer término, la referencia a la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, de Transferencia urgente y plena de las competencias de las diputaciones a la Generalidad, que propugna, en última instancia, un vaciamiento de las competencias provinciales, motivando la contundente reacción del Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que, en la línea de su anterior pronunciamiento de 17 de diciembre de 1980, afirma el carácter indisponible de la provincia, lo que significa que el «legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero». El segundo acontecimiento relevante se produce en la Comunidad de Valencia con la Ley 2/1983, de 4 de octubre, que confiere a la Comunidad Autónoma la coordinación de «las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general comunitario». Esta previsión, objeto de valoraciones muy diferentes por la doctrina¹⁴, contó, sin embargo, con el beneplácito del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, igualmente muy cuestionada¹⁵, sostuvo que «la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas» necesario para asegurar el funcionamiento del sistema. La coordinación autonómica de las competencias provinciales queda así avalada por el alto Tribunal y será recogida por las normas estatutarias y el ordenamiento propio de casi todas las comunidades autónomas, convirtiéndose «muy probablemente», como se dirá más tarde, en «el mayor riesgo potencial para la autonomía de las provincias» en una situación que se mantiene en los nuevos estatutos de autonomía¹⁶.

En definitiva, ante la necesaria articulación entre comunidades autónomas y provincias, el balance se salda claramente del lado de las primeras que se decantan por la creación de una estructura periférica para la gestión de sus competencias, al tiempo que adoptan medidas que vienen a reforzar su posición en detrimento de la institución provincial. Es un periodo en el que la re-

13. M. ZAFRA, «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», *Crisis económica y reforma del régimen local*, op. cit., pág. 136.

14. Como expuso L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, págs. 207-214.

15. Así E. GARCÍA DE ENTERRÍA [«La provincia en la Constitución», en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 11] o L. ORTEGA (*El régimen constitucional de las competencias locales*, op. cit., págs. 217-220).

16. Véase al respecto M. MEDINA GUERRERO, a cuyo examen sobre el particular me remito (*La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 23-24, y «Reparto de competencias en materia de Gobiernos locales intermedios», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29/2012, págs. 83-86).

flexión sobre la provincia como entidad local y su relación con los municipios pasa mucho más desapercibida aun cuando existen, desde luego, aportaciones doctrinales relevantes. Es el caso destacado de S. MARTÍN-RETORTILLO que, en diversos trabajos publicados en los años iniciales de la década de los ochenta, desmonta la tesis de que la provincia sea una institución ajena a nuestro sistema jurídico¹⁷, y ahonda en el análisis de su fundamental papel como cauce indiscutible para la superación de los «desequilibrios intraregionales» y el «fomento de los pequeños municipios», oponiéndose así a una consideración «estrictamente subsidiaria de las diputaciones provinciales» y declarándose partidario, por tanto, de la atribución a las mismas de «unas competencias, al menos peculiares», pues «en otro caso hay un peligroso riesgo de vaciamiento de sus funciones» contrario al artículo 137 de la CE. El propio autor insistirá, en el mismo sentido que algunos otros¹⁸, en la «gran tarea» de las diputaciones en su «labor si se quiere asistencial; labor de promoción» de los pequeños municipios¹⁹ que hallará reflejo en la LBRL de 1985 con la que se puede decir que se inicia un nuevo periodo en la historia de la institución bajo el régimen constitucional de 1978.

3. La LBRL de 1985. La «reconversión localista de la provincia»

3.1. El apoyo a los pequeños municipios: función esencial de las diputaciones. La indefinición de su papel en relación con otros municipios

La «reconversión localista de la provincia», expresión tomada de E. GARCÍA DE ENTERRÍA²⁰, refleja con precisión la inauguración de un nuevo tiempo en el que las diputaciones, fracasada la idea originaria de convertirlas en entes al servicio de la gestión de competencias autonómicas, ven reducido su papel al derivado de su condición de entidad local con competencias fundamen-

17. «En torno a la organización provincial», aparecido inicialmente en el *Libro Homenaje a Juan Galván Escutia* y recogido, más tarde, en *La provincia. Pasado, presente y futuro* (*op. cit.*).

18. Por ejemplo R. ENTRENA CUESTA («El marco constitucional de la provincia y sus competencias», *La Provincia, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, op. cit.*, pág. 113) o A. EMBID IRUJO («Las relaciones de las comunidades autónomas con las diputaciones provinciales», *Revista de Estudios de la vida local*, núm. 220/1983, pág. 630).

19. «Presente y futuro de las diputaciones provinciales», publicado en 1983 en el número 39 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, y recogido en *La provincia. Pasado, presente y futuro*, de donde se toma la cita (*op. cit.*, págs. 70-83).

20. «La provincia en la Constitución», *op. cit.*, pág. 16.

talmente de apoyo a los municipios en el contexto de una planta local caracterizada por un elevado número de entidades de esta clase con niveles muy bajos de población. Esta concepción de la provincia es la que está, sin duda, en la base de la LBRL de 1985 y que, como se advertirá durante su proceso de elaboración, supone, respecto de épocas precedentes, «un vaciamiento de sus competencias»²¹, aun cuando no deje de reconocerse que es la opción más acorde con el escenario derivado de la aparición de las comunidades autónomas²².

La LBRL, objeto, como nos cuenta M.^a T. CARBALLEIRA, de fuertes discusiones durante su elaboración entre los partidarios de atribuir a las diputaciones «un elenco sustantivo o funcional» de competencias con carácter exclusivo y los que apostaban por dejar su regulación en manos del legislador autonómico²³, entre posturas defensoras de un reforzamiento de esta instancia frente a otras encaminadas a recortar sus competencias en beneficio de las comunidades autónomas, establece como fines propios de la provincia los de «garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal», y «b) participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado». Unos fines que cristalizan en el conjunto de competencias de marcado carácter funcional que el artículo 36 atribuye a las diputaciones. El Tribunal Constitucional va además a concretar en la asistencia y apoyo al municipio «el núcleo esencial de la autonomía provincial», su «ámbito material diferenciado». La esencia de esta autonomía coincide, como indica su Sentencia 109/1988, de 21 de mayo, y ha reiterado recientemente la 111/2016, de 9 de junio, con «el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial», actividad que «se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial». De esta forma, el Tribunal identifica el núcleo básico de la autonomía provincial con la competencia atribuida a las diputaciones en la letra b) del artículo 36.1: «la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de ges-

21. F. GARRIDO FALLA, «Provincia y Constitución», *La Provincia, IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, op. cit., pág. 96.

22. En tal sentido, R. ENTRENA CUESTA, «El marco constitucional de la provincia y sus competencias», op. cit., pág. 113.

23. *La provincia en el sistema autonómico español*, op. cit., págs. 157-158.

ción», con lo que deja planteada la duda de si el resto de las establecidas en el precepto «integran también el núcleo cuyo menoscabo merezca reproche de inconstitucionalidad»²⁴. Esta jurisprudencia constituye, en todo caso, un respaldo fundamental para las corrientes partidarias de centrar la actividad de las diputaciones en el apoyo a los municipios en detrimento de otras posibles competencias resultantes de otros apartados del artículo 36.1, como la prestación de servicios supramunicipales o, incluso, la misma cláusula general contenida en el artículo 36.1.d)²⁵, competencias que, como ya habían vaticinado algunos de los primeros comentaristas de la Ley²⁶, quedan prácticamente inéditas en la aplicación de la norma²⁷. El ordenamiento de las comunidades autónomas consolidará definitivamente un modelo de diputación articulado sobre la base de la asistencia y cooperación con los municipios y en el que «parece haberse enquistado la posibilidad (no cerrada constitucionalmente) de que las provincias dispongan de competencias materiales propias»²⁸.

Configurada la provincia como entidad cuyas «funciones se han centrado definitivamente, y casi exclusivamente, en la cooperación y asistencia, eventualmente en la suplencia, de los municipios de su territorio»²⁹, resulta fácil concluir que su ámbito natural de actuación queda determinado por los pequeños municipios, «los de menor capacidad económica y de gestión» en expresión de la LBRL. La provincia cuenta –dirá S. MARTÍN-RETORTI-

24. M. ZAFRA VÍCTOR, «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, marzo 2012, pág. 73.

25. En tal sentido, J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR («La Administración local en el espacio autonómico», *Congreso Municipio Siglo XXI. Ciudadanía y Gobierno Local*, Zaragoza, 2004, pág. 8), J. TORNOS MAS («La provincia en la legislación de las comunidades autónomas», *La provincia en el sistema constitucional*, op. cit., pág. 263) o J. LEGUINA VILLA («La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227/1985, págs. 437-443).

26. Por ejemplo, P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDAS GARCÍA, *El nuevo régimen local español. Estudio sistemático de la Ley 7/1985, de abril, reguladora de las bases del régimen local*, Praxis, Barcelona, 1985, pág. 248.

27. Así, y en relación con el escaso éxito de la prestación de servicios supramunicipales por las diputaciones, pueden verse las consideraciones de M. ZAFRA VÍCTOR («La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», op. cit., pág. 153). En el estudio, de otra parte, de L. MORELL OCAÑA, «La dinámica provincial a partir de la Constitución», puede encontrarse, con referencia al año 2006, un balance sobre la escasa atención a las diputaciones por la legislación sectorial (*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006, págs. 23-30).

28. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, pág. 67.

29. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La provincia en la Constitución», op. cit., pág. 16.

LLO– con una «marcada vocación ruralista»³⁰, lo que apunta, aunque ello no se reconozca abiertamente, a su innecesariedad, o cuando menos, al carácter residual de su actuación respecto de aquellos municipios capacitados, en principio, para el ejercicio de sus competencias, respecto de aquéllos en los que la conveniencia, en su caso, de la intervención de un ente supramunicipal no deriva de una insuficiencia basada en razones de índole fundamentalmente económica, sino de la garantía de principios como los de eficacia, eficiencia y coordinación en áreas de gran población en las que los términos municipales son *de facto* irreconocibles. En definitiva, el papel de la diputación, si es que ha de tener alguno, fuera de los pequeños municipios queda completamente indeterminado. Una cuestión que pasa prácticamente desapercibida para la doctrina que, que nos conste, solo plantea abiertamente, bastantes años después de la promulgación de la LBRL, L. PAREJO al poner sobre la mesa la posibilidad de que tales municipios puedan quedar «liberados» del «vínculo de la agrupación», es decir, «no “pertenecerían” a la diputación y quedarían fuera de su radio de acción y, por tanto, de su cometido propio»³¹. Una solución que, por esas mismas fechas, parece apuntar también la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)³² o, en un plano diferente, la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, de creación del Área Metropolitana de Vigo³³. De esta forma quedan establecidos los términos de un debate fundamental por resolver: el de decidir si los municipios medianos y grandes, los situados en los espacios metropolitanos, han de quedar al margen de la acción provincial o si, por el contrario, cabe, en el sentido recientemente apuntado por la Declaración Institucional de la «Segunda Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales», celebrada en Badajoz en noviembre de 2016, una reformulación de las competencias provinciales acorde «con las deman-

30. *La provincia. Pasado, presente y futuro*, op. cit., pág. 81.

31. «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29/2012, pág. 20). Más recientemente en «El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local» (*Cuadernos de Derecho Local*, núm. 40/2016, pág. 28) y «¿Tiene futuro la provincia como entidad local intermedia?» (op. cit., pág. 9).

32. Su «Informe sobre competencias de las corporaciones locales» de abril de 2012 manifiesta que «el ámbito de actuación de las diputaciones, cabildos y consejos como Administración común de los municipios debería limitarse a aquellos que carezcan de los medios técnicos y/o económicos necesarios para prestar los servicios y realizar las actividades que se deriven de sus competencias».

33. Ley que dispone que, en su «ámbito territorial», este «ente asumirá el ejercicio de las funciones y servicios correspondientes a las competencias previstas en la presente Ley que venían siendo ejercidas por la diputación provincial» (disp. ad. 6.^a). La previsión, no obstante, de que ello se ha de producir «con pleno respeto al núcleo esencial de la autonomía provincial» enturbia considerablemente la comprensión de la norma, cuyos pronunciamientos puede que no estén debidamente engarzados entre sí.

das de los ciudadanos que residen en el mundo rural y de los que lo hacen en zonas más pobladas pero necesitadas de colaboración supramunicipal»³⁴. La pregunta que ha de plantearse, en efecto, es la de si no podría ser la diputación la entidad llamada a dar respuesta a las necesidades de supramunicipalidad propias de los municipios ubicados en tales zonas; si es que hay alguna razón constitucional que se oponga a ello. Desde luego, no parece que sea así; lo que sí existe es una arraigada concepción doctrinal, y también legal, que vincula, en términos aparentemente exclusivos, provincias y pequeños municipios. En este sentido han de entenderse la formulación de la provincia por L. PAREJO «como municipio de municipios incompletos por dimensión-capacidad insuficiente»³⁵; la apuesta de M. ZAFRA por «una institución cuya singularidad ofrezca la ventaja comparativa de hacer posible la viabilidad política de un municipalismo inarticulado, poco poblado y con escasa capacidad de gestión»³⁶, o la más reciente llamada de atención de J. RODRÍGUEZ ARANA a «una reflexión sobre el papel de la provincia y de la isla como instancias garantizadoras y promotoras de los servicios en los pequeños municipios»³⁷. Una concepción que ha impedido profundizar en la función de las diputaciones en relación con buena parte de nuestros municipios, y sobre la que debería quizás pensarse si realmente se desea definir mejor el papel de la provincia y fortalecer a las diputaciones.

3.2. Una segunda cuestión fundamental no resuelta: La articulación entre provincias y otras entidades locales supramunicipales

Consolidada la provincia en su papel de entidad local, a la par que fracasada en su condición de Administración para la gestión ordinaria de servicios autonómicos, el interés por las relaciones entre provincias y comunidades autónomas, que tanta atención había acaparado en los primeros años de vigencia de la CE, tendría que haberse desplazado al de esas otras que necesariamente han de producirse entre la provincia y el conjunto de entidades surgidas de otras posibles agrupaciones de municipios con las que ha de compartir un mismo nivel de Gobierno. Una cuestión, sin embar-

34. Esta declaración está recogida en el número 35 de 2016 de la *Revista Democracia y Gobierno local*, págs. 27-31.

35. «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local», *op. cit.*, pág. 20.

36. «Relaciones entre municipios y provincias», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29/2012, pág. 120.

37. «Las competencias de las diputaciones provinciales», *op. cit.*, pág. 251.

go, que ni durante la elaboración de la LBRL ni en sus primeros años de vigencia suscita especial atención en la doctrina³⁸, que por lo general, y aun cuando no faltan voces que en referencia a ciertos territorios la consideran «una necesidad sentida y reiteradamente detectada»³⁹, no pasa, si acaso, de manifestar su posición contraria a una eventual generalización de esta entidad en todo el territorio del Estado⁴⁰. Una de las pocas excepciones en este sentido la representa M. BASSOLS que, en su balance sobre las diputaciones provinciales a los diez años de la promulgación de la LBRL, llamaba la atención sobre cómo «los intereses provinciales están en juego con ocasión de la creación» de comarcas y áreas metropolitanas⁴¹. Ahora bien, esa falta de profundización en el tema, explicable quizás en 1985 cuando las comunidades autónomas están todavía diseñando su propia organización territorial y no se ha producido aún la eclosión de las mancomunidades de municipios que tiene lugar ya vigente esta Ley, resulta más llamativa cuando, en el ejercicio de sus competencias –no se olvide que el Tribunal Constitucional ha afirmado en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que son entidades «con un fuerte grado de interiorización autonómica»–, comunidades como las de Cataluña o Aragón comarcalizan sus territorios y se crean algunas áreas metropolitanas; y cuando las mancomunidades se expanden en elevado número por todo el territorio del Estado, consolidándose además un tipo de mancomunidad abierta a una pluralidad de fines a alcanzar de modo progresivo en el tiempo, la denominada «mancomunidad evolucionada», frente a la adscrita a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, la «mancomunidad tradicional»⁴²; cuando, en definitiva, se llega –ningún juicio tan duro como el de la Fundación Democracia y Gobierno Local– a «un sistema de “Gobiernos” locales intermedios desarticulado, asimétrico y escasamente eficiente, cuando no claramente

38. Extraordinariamente significativo resulta, en este sentido, el hecho de que R. MARTÍN MATEO, autor de la obra más completa sobre estas entidades de este periodo, *Entes locales complejos* (Trivium, Madrid, 1987), no se plantee, salvo brevemente para el caso de la comarca en Cataluña, la relación que ha de existir entre estas entidades y las diputaciones.

39. Es el caso de A. PÉREZ MORENO, que examina además las relaciones que han de existir entre comarcas y diputaciones, abogando porque sean éstas quienes coordinen la acción de las primeras («La organización administrativa de Andalucía», *op. cit.*, págs. 182-4).

40. En tal sentido, A. GUAITA («Panorama provincial desde los estatutos de autonomía», *La Provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, pág. 113) o S. MARTÍN-RETORTILLO (*La provincia. Pasado, presente y futuro*, *op. cit.*, pág. 85).

41. «Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas», *La provincia en el Estado de las autonomías*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, 1996, pág. 465.

42. *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994, págs. 19 y 20.

disfuncional»⁴³. Habrá que esperar, sin embargo, a tiempos recientes para encontrar críticas claras sobre esta situación en una doctrina que tímidamente comienza a formular también algunas propuestas encaminadas a su superación.

Enjuiciada, en el momento presente, la evolución producida en todos estos años, nos encontramos, en primer término, con una comarcalización de resultados «poco prometedores»⁴⁴, en donde esta entidad, allí donde existe –Cataluña, Aragón y Castilla y León respecto de parte de su territorio–, cuenta, entre sus competencias propias, con las de asistencia y cooperación con los municipios y garantía de la prestación por los municipios de sus servicios⁴⁵, con competencias, por tanto, sustancialmente coincidentes con las de las diputaciones. Se produce así normativamente un debilitamiento de esta entidad que ha de compartir su función más característica con la comarca, con la que viene, además, obligada a colaborar, como, de hecho, disponen las normas que las regulan, que prevén, entre otras medidas, la posibilidad de que la entidad comarcal asuma en su ámbito territorial la gestión del plan provincial de obras y servicios⁴⁶. También, y de otra parte, la comarca, al igual que la provincia, puede servir para el ejercicio de las competencias autonómicas, aunque su papel en este sentido puede considerarse residual⁴⁷. Ante esta situación, son muchas las voces que vienen manifestando la necesidad de «determinar a cuál de las dos» instancias, diputación o comarca, «debe corresponder la asistencia a los pequeños municipios»⁴⁸, de deslindar «la propia

43. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, op. cit., pág. 76.

44. J. C. MEMBRADO TENA ha resumido recientemente el grado de implantación de la comarca [«Comarcas versus provincias en la gestión administrativa de España», A. BOIX PALOP y A. M.^a DE LA ENCARNACIÓN (coords.), *Retos del Gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015, op. cit., págs. 141-2].

45. Véanse artículos 5.c) de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, que crea y regula la Comarca del Bierzo, 28 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, del Texto Refundido de la Ley de la Organización comarcal de Cataluña, y 12 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Texto Refundido de la Ley de comarcalización de Aragón.

46. Artículo 8 de la Ley de la Comarca de Bierzo y disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de comarcalización de Aragón.

47. Al respecto pueden verse las consideraciones, entre otros, de J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES y M. ZAFRA VÍCTOR («Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, op. cit., págs. 282-28), o las de éste último autor en «La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico» (op. cit., pág. 127).

48. L. COSCULLUELA MONTANER, «Problemática de la provincia como entidad local», *Crisis económica y reforma del régimen local*, op. cit., pág. 124.

razón de existir» de las distintas entidades que integran la «planta local»⁴⁹; reivindicación, sin embargo, que, por lo general, no va acompañada de propuestas concretas tendentes a la superación del claro solapamiento existente, en algunos territorios, entre diputaciones y comarcas. No obstante, y entre quienes apuntan soluciones de *lege ferenda*, se aprecia una corriente favorable a la consideración de la comarca como «demarcación territorial idónea para la prestación de las competencias provinciales»⁵⁰, para «el ejercicio de las funciones y la gestión de los servicios cuyo ámbito óptimo de desarrollo sea el supramunicipal e infraprovincial»⁵¹. Una comarca, por tanto, complementaria y no alternativa a la provincia, una entidad distinta aunque «sumatoria en pro de los intereses de los ciudadanos, especialmente de los que residen en los municipios más pequeños»⁵². En todo caso, se trata de una cuestión precisada de un mayor análisis, aunque ha de reconocerse que no resulta fácil diferenciar entre la función propia de una y otra instancia, pues al haberse configurado las entidades previstas en los artículos 141.3 y 152.3 de la CE «en torno a su competencia de cooperación con los municipios», se crea, como ya advirtiera L. MORELL, una duplicidad con la provincia «difícil de explicar»⁵³ y que hace muy complicado cualquier intento de delimitación del ámbito propio de actuación de cada una. Desde luego, es la CE la que crea el problema al prever la posible existencia de entidades sustancialmente coincidentes con las provincias pero sin permitir, como hubiera sido quizás lo lógico, su sustitución por ellas. Ahora bien, dado que no existen visos de que la norma fundamental vaya a reformarse o de que las comunidades autónomas que han creado comarcas vayan a prescindir de ellas⁵⁴, cabe aún reivindicar

49. F. VELASCO CABALLERO, «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal 2010*, Madrid, 2011, pág. 31.

50. Así por el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (op. cit., págs. 166-167) o por M. ARENILLA SÁEZ («El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», op. cit., pág. 213).

51. En tal sentido, M. ALMEIDA CERREDA («La reforma de la planta local, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en J. J. DÍEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno local*, Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, págs. 100-101) o L. COSCULLUELA MONTANER («El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 64, y «Problemática de la provincia como entidad local», op. cit., pág. 121).

52. M. BEATO ESPEJO, «Las diputaciones provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los diez años de vigencia de la Ley reguladora de las bases del régimen local» (*La provincia en el Estado de las autonomías*, op. cit., págs. 260-261).

53. «La dinámica provincial a partir de la Constitución», op. cit., pág. 20.

54. Cabe, no obstante, destacar que en el Parlamento de Cataluña se tramitan actualmente tres proposiciones de ley, las presentadas por los grupos parlamentarios de «Ciudadanos», «Socialista» y «Junts pel Sí» (Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 364, de 23

ese «gran esfuerzo» al que se refería T. FONT en 1992 «de definición política y de determinación funcional» de la comarca «dentro del panorama de los entes locales intermedios»⁵⁵, a fin de agotar todas las posibilidades tendentes a lograr el encaje entre ellos.

Las mismas dificultades descritas se plantean cuando la atención se centra en las áreas metropolitanas. En este periodo histórico se han constituido algunas entidades de esta naturaleza –las de Valencia, Barcelona y Vigo–, aun cuando, con carácter general, las comunidades autónomas no se han mostrado proclives –ven en ellas «a un competidor peligroso, más aún si son gobernadas por una fuerza política adversaria»⁵⁶– a la instauración de este nivel de Gobierno del territorio, lo que, recientemente, ha llevado a algunos autores a expresar «la conveniencia de una intervención estatal de simple puesta en marcha de un proceso de institucionalización de las áreas metropolitanas en todo el territorio»⁵⁷, aunque tampoco han faltado voces que, en el ángulo contrario, advierten sobre la innecesariedad de esta entidad en la medida en que los objetivos que persigue «pueden alcanzarse por medios menos complejos como los consorcios»⁵⁸.

Aunque las áreas metropolitanas existentes responden a modelos organizativos diferentes⁵⁹, todas tienen atribuida la prestación de servi-

de marzo, 366, de 24 de marzo, y 384, de 13 de abril de 2017, respectivamente), que abogan concretamente por la supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés y la atribución de sus competencias, en el primer caso, al Área Metropolitana de Barcelona, y en los otros dos, al conjunto de entidades presentes en el territorio, entre otras a la Diputación.

55. «Aproximación a la estructura de la Administración local en España», *Informe sobre Gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 29.

56. T. FONT, «Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga», F. LÓPEZ MENUDO (dir.), *Derechos y garantías de los ciudadanos. Estudios en homenaje al profesor Pérez Moreno*, Iustel, Madrid, 2011, pág. 1234.

57. T. FONT, «Los retos actuales del Gobierno local: Repolitización, diversificación, interriorización» (*Memorial para la reforma del Estado*, *op. cit.*, pág. 1937). En la misma línea, F. CASTILLO BLANCO (La reforma de los Gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?), *Memorial para la reforma del Estado*, *op. cit.*, págs. 1972-1973).

58. M. ZAFRA VÍCTOR, «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico», *op. cit.*, pág. 68.

59. Así, la Comunidad de Valencia, tras diversos cambios en el modelo escogido en 1986 para el Área de L'Horta, se decanta en la Ley 2/2001, de 11 de mayo –opción que mantiene la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local–, por la creación de concretas entidades cuando «así lo requiera la prestación de un determinado servicio público». La propia Ley creó la «Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos» y la «Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos». Cataluña, tras modificar igualmente el modelo adoptado en 1987 para el Área de Barcelona, optó en la Ley 31/2010, de 3 de agosto, por «un ente local supra-

cios que la Ley que las crea considera que deben ser gestionados a escala supramunicipal⁶⁰, así como, en algunos casos, funciones de asistencia y cooperación con los municipios⁶¹, en clara competencia, de nuevo, con las diputaciones, que ven cómo, también de la mano de estas entidades, su función de apoyo a los municipios queda en estos espacios muy reducida, cuando no abiertamente excluida. Ante esta situación, sin duda insatisfactoria, T. FONT, con apoyo fundamentalmente en experiencias comparadas, apunta a una posible «refundación» de la provincia por su «refundición» con otros niveles supramunicipales» o, de no existir coincidencia entre sus términos territoriales, «soluciones que permitan adecuar la organización de la provincia que contenga un área metropolitana en su interior a esta realidad, retirándose en su función de ente supramunicipal en ese territorio»⁶². También se ha planteado la posibilidad de que las áreas metropolitanas, «a través de las correspondientes técnicas de asignación o delegación competencial», lleven «a cabo, prácticamente, las mismas funciones que las diputaciones, las cuales, por consiguiente, concentrarían su actividad en el resto de los municipios, sobre todo en los de carácter rural»⁶³. Desde luego, son propuestas a considerar dado, entre otros factores, su indudable valor desde el punto de vista de la propia racionalidad de las estructuras administrativas y el ahorro en los recursos públicos. Ahora bien, habrá que examinar detenidamente, sobre todo allí donde la propuesta parece implicar la pérdida por las diputaciones de todas sus competencias en estas áreas, en qué medida soluciones de este tipo no pudieran atentar contra la propia posición constitucional de la provincia en los términos en los que ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional. Frente a fórmulas que propugnan la desaparición de todo protagonismo de la diputación en los espacios metropolitanos, se han apuntado otras que, como la de la Fundación Democracia y Gobierno Local, plantean «si no cabría insertar de algún modo más intenso a la

municipal de carácter territorial». Una opción elegida también por la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, para el Área Metropolitana de Vigo.

60. Es el caso del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable según disponen las leyes del Área Metropolitana de Vigo (art. 23) y de Barcelona (art. 14.C). Valencia, por su parte, cuenta con la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos.

61. En tal sentido, artículo 30 de la Ley del Área Metropolitana de Vigo.

62. «Los retos actuales del Gobierno local: Repolitización, diversificación, interiorización», *op. cit.*, págs. 1937-1938.

63. J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «La Administración local en el espacio autonómico», *op. cit.*, págs. 12 y 13. En el mismo sentido, E. ORDUNA PRADA, «Las áreas metropolitanas», en J. M. CARBONERO GALLARDO (dir.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, págs. 45-46.

diputación provincial en la propia organización institucional del área»⁶⁴. La opción es, desde luego, más acorde con el carácter indisponible de la provincia; el problema radica precisamente, y ahí está el reto, en hallar esa fórmula de integración entre una y otra.

El debate sobre la proliferación de entes que integran el nivel intermedio de Gobierno local y su difícil articulación con la provincia alcanza finalmente a las mancomunidades y, en menor medida, a los consorcios, que, a diferencia de áreas metropolitanas y comarcas, tienen su origen no en la Ley autonómica, sino en la propia voluntad de los sujetos que integran la entidad. Las mancomunidades, como apuntamos, han experimentado un extraordinario desarrollo que ha contado con el impulso de las comunidades autónomas, cuyo ordenamiento las ha fomentado claramente⁶⁵, apostando además por las denominadas mancomunidades «integrales», de «interés general», «comunitario», «comarcal» o «preferente»⁶⁶, a las que consideran cauce idóneo no solo para la prestación de servicios municipales básicos, sino también para una cooperación destinada a la consecución, a medio y largo plazo, de objetivos diversos vinculados, en último término, al desarrollo económico y social del territorio. Unos cometidos que, en muchos casos, podrían perfectamente haber asumido las diputaciones dadas las competencias que les confieren tanto la LBRL como el ordenamiento autonómico. De hecho, y aun cuando ello haya pasado un tanto desapercibido, cabría reflexionar sobre sí en el debilitamiento experimentado por las diputaciones no ha tenido mucho que ver esa amplia red de mancomunidades convertida, en muchos casos, en la verdadera alternativa a la provincia en la satisfacción de los intereses supramunicipales. En esta línea, numerosos trabajos aparecidos en los

64. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (op. cit., págs. 75-76 y 169-173).

Tiempo atrás, M. BASSOLS había ya señalado que por «el legislador básico estatal no debería abandonarse la posibilidad de que las diputaciones provinciales pudieran participar en alguna medida en la gestión metropolitana o incluso asumir un protagonismo de gobierno, con el consentimiento de los municipios del área» («Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas», op. cit., pág. 465). En esta misma línea de integración entre diputaciones y áreas metropolitanas pueden verse también las consideraciones de Á. SÁNCHEZ BLANCO, *Organización intermunicipal* (Iustel, Madrid, 2006, págs. 94-99).

65. Como puede comprobarse, entre otros, en los artículos 32.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, 83.4 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, o 106 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de la Comunidad de Valencia.

66. Así, respectivamente, Leyes 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y entidades locales de Extremadura (art. 19), 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local de Castilla-León (art. 32), 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja (art. 60), 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (art. 86), y 8/2010, de 23 de junio, de Régimen local de Valencia (art. 107).

últimos años han reivindicado, en el sentido apuntado por la propia FEMP⁶⁷, la necesidad de «establecer con claridad el marco de actuación que corresponde a las diputaciones provinciales y a las mancomunidades de municipios»⁶⁸, y de «reforzar» el papel de las primeras en detrimento precisamente del de «aquellas mancomunidades que no asumen la ejecución de obras o servicios determinados sino otras actividades genéricas e indeterminadas que bien podrían ser gestionadas por las diputaciones provinciales»⁶⁹. De igual forma, se ha defendido que las mancomunidades solo deberían crearse para prestar «el conjunto de competencias puntuales, más afines a una modalidad de prestación de servicios que a una entidad local de fines universales»⁷⁰, con «una disponibilidad limitada centrada, en lo esencial, en la prestación de servicios no obligatorios»⁷¹; e, incluso, se ha propuesto «su posible supresión, acompañada de una redistribución de competencias entre municipios y provincias que asigne a estas últimas aquellas competencias que los municipios no puedan prestar»⁷². Las críticas vertidas a esta entidad han alcanzado igualmente, y sin desconocer las ventajas que aportan, a las carencias derivadas de su propia «voluntariedad»⁷³, «las duplicidades organizativas» que generan⁷⁴, sus «graves inconvenientes desde el punto de vista del principio democrático», o la «devaluación que implican del principio constitucional de “centralidad municipal”»⁷⁵.

67. «Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y provincias: Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias», de 10 de abril de 2012.

68. M.^a R. ZAMORA ROSELLÓ, «La reestructuración de la planta del Gobierno local y las mancomunidades de municipios», *La planta del Gobierno local*, *op. cit.*, págs. 143-4.

69. E. CARBONELL PORRAS, «¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía», *op. cit.*, pág. 190.

70. M. ZAFRA VÍCTOR, «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España» *op. cit.*, pág. 96.

71. F. CASTILLO BLANCO, «La reforma de los Gobiernos locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una planta local competitiva y sostenible?», *op. cit.*, pág. 1973.

72. M. ARENILLA SÁEZ, «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», *op. cit.*, págs. 193, 195, 21-214.

73. J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES y M. ZAFRA VÍCTOR («Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación», *op. cit.*, págs. 260-261), o M. ZAFRA («La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», *op. cit.*, pág. 125, y «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico», *op. cit.*, pág. 68).

74. J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, «Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013», *Retos del Gobierno local tras la reforma de 2013*, *op. cit.*, pág. 157.

75. F. VELASCO CABALLERO, «Competencias para la reforma de la planta municipal», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29/2012, págs. 62-63.

En conclusión, ante el objetivo de clarificar la posición de la provincia en su función de apoyo al municipio, parece oportuna una reordenación de la figura de las mancomunidades a fin de que dejen de ser esa alternativa a la instancia provincial en la que, en muchos casos, parecen haberse convertido, limitándose a cumplir con su importante papel de prestación de determinados servicios allí donde la realidad haga aconsejable que sean ellas las que la asuman con la colaboración, en su caso, de las propias diputaciones⁷⁶. No parece, sin embargo, que, al menos en algunas comunidades autónomas, los vientos soplen en esta dirección. Es el caso reciente de la Comunidad Valenciana, cuyo Consejo de Gobierno aprobó el pasado 5 de mayo un Proyecto de Ley de Mancomunidades con el propósito, confesado en su Exposición de Motivos, de fomentar el desarrollo de estas entidades configurándolas como «un eje básico en la prestación de los servicios a los ciudadanos»⁷⁷. Las prerrogativas y competencias que se prevén para la entidad hacen pensar en una mancomunidad con gran protagonismo en el territorio en detrimento probablemente de la función propia de las diputaciones.

Ante esta labor de necesaria clarificación de las entidades existentes, no debe olvidarse finalmente que, para esos mismos fines de prestación asociada de determinados servicios, cabe igualmente la posible constitución de consorcios que, a diferencia de la mancomunidad, ofrecen a la diputación la ventaja de su integración en la entidad. Ahora bien, más allá de su distinta composición subjetiva, se echa en falta una mejor diferenciación entre mancomunidades y consorcios, pues «la simetría de formas jurídicas» ha «permitido clonar estructuras»⁷⁸, llegándose a un uso, en muchos casos, indistinto de ambas figuras, ante lo que cabe incluso plantear si, a estos efectos, son necesarias las dos.

En definitiva, las diputaciones, que en los primeros años de desarrollo del régimen constitucional de 1978 padecieron el duro embate que supuso la creación de las comunidades autónomas y la constitución, por su parte, de una importante estructura periférica, van a sufrir, consolidadas ya como entes locales, un importante proceso de erosión al verse desplazadas en su función de asistencia y apoyo al municipio por entidades surgidas con idéntico propósito

76. En tal sentido, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (op. cit., pág. 179), o «Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y Provincias: Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias», de 10 de abril de 2012.

77. Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, núm. 188, de 14 de junio de 2017.

78. F. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, «El Gobierno local a debate», texto facilitado por el autor, pág. 6.

o que, al menos, cuentan entre sus competencias propias con cometidos de esta naturaleza. Un problema ampliamente detectado, de él se ha dicho que constituye «uno de los puntos necesariamente focales en el contexto de revisión de las estructuras locales»⁷⁹, para el que no contamos, sin embargo, con propuestas claras para su resolución ante un ordenamiento que, sin duda, precisa avanzar en el necesario deslinde entre las distintas entidades que pueden cumplir con un mismo fin⁸⁰.

4. Las diputaciones en las reformas normativas y debate sobre el régimen local en el periodo comprendido entre las leyes de 1985 y 2013

4.1. El pacto local y las reformas normativas de 1999 y 2003

No había transcurrido mucho tiempo desde la promulgación de la LBRL, cuando la Asamblea General Extraordinaria de la FEMP, celebrada en A Coruña en noviembre de 1993, reivindica, en la que vendrá a denominarse «la segunda descentralización», un incremento de las competencias locales. Tras diversas vicisitudes que no vienen al caso, esta demanda fragua en 1998 cuando la Comisión Ejecutiva de la FEMP aprueba el documento gubernamental «Medidas para el desarrollo del Gobierno local», y el Consejo de Ministros remite al Congreso de los Diputados varios proyectos de ley de modificación de otras tantas disposiciones; entre ellas, de la LBRL, que finalmente se produce con la Ley 11/1999, de 13 de abril, cuya finalidad no fue realmente «la ampliación del ámbito competencial de las entidades locales», sino «la mejora de su funcionamiento, el robustecimiento y fortalecimiento del Gobierno local»⁸¹. De otra parte, y mediante las oportunas reformas de las leyes orgánicas de régimen electoral y del Tribunal Constitucional, se introducen la

79. A. EMBID IRUJO, «Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29/2012, pág. 102.

80. En esta línea puede verse el intento efectuado por la fallida Proposición de Ley de «Distribución de responsabilidades administrativas entre las entidades locales aragonesas», presentada en las Cortes de Aragón por los grupos parlamentarios Popular y del Partido Aragonés (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, número 250, 18 de julio de 2014).

81. A. CALONGE VELÁZQUEZ, A. ALLÚE BUIZA y T. GONZÁLEZ DEL TESO, *El pacto local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Comares, Granada, 2000, pág. 35.

Sobre los antecedentes del «pacto local», sus contenidos más importantes y los distintos aspectos en los que se concreta la reforma, me remito, entre otros, a los estudios publicados en la obra colectiva *El desarrollo del Gobierno local (una aproximación doctrinal)*, INAP, Madrid, 1999.

cuestión de confianza en el ámbito local y el conflicto en defensa de la autonomía local. Los artículos de la LBRL que definen la posición de la provincia no sufren, sin embargo, alteración alguna, lo que lleva a pensar que «para el legislador estatal las diputaciones no debían ser reformadas y, si convenía hacerlo, no se sabía cómo»⁸².

La provincia además pasa desapercibida en la mayoría de los estudios sobre el llamado Pacto Local y las leyes que de él derivan, que «centran su interés en la influencia que este acuerdo produce en los municipios, refiriéndose tan solo colateralmente y por extensión a las diputaciones provinciales pero sin entrar en su análisis detallado»⁸³. Poco tiempo antes, se había, no obstante, publicado la obra «La provincia en el Estado de las Autonomías» que recoge los trabajos surgidos del encuentro convocado por la Fundación Pi i Sunyer con el objeto de analizar y valorar la situación de esta instancia en el décimo aniversario de la LBRL y que, como sintetizara M. BASSOLS, deja «algunos interrogantes en orden a su eficacia aplicativa y a la evaluación de su instrumental técnico-jurídico»⁸⁴. Unos trabajos en los que, entre otros extremos, se denunciaba la falta de precisión de las competencias provinciales, su escaso desarrollo en la legislación sectorial, o decisiones adoptadas por las comunidades autónomas que contribuían al debilitamiento de las diputaciones, como la declaración de interés autonómico de determinadas competencias provinciales o la atribución a su Administración de potestades de coordinación sobre ella, al tiempo que se ofrecían sugerentes propuestas de *lege ferenda* que bien podrían haberse tomado en consideración en este proceso de reforma del régimen local⁸⁵.

Tampoco la provincia es objeto de especial atención en la «segunda etapa del Pacto local»⁸⁶, la comprendida entre el año 2000 y la aprobación de la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno local, cuya innovación más importante radica en el establecimiento de un régimen especial para los municipios de gran población. Una ocasión propicia, sin duda,

82. P. ESCRIBANO COLLADO, «Provincias y diputaciones: Una polémica sin proyecto institucional», *op. cit.*, pág. 2006.

83. SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2007, págs. 424 y 398.

84. «Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas» (*op. cit.*, pág. 455).

85. Así puede, en efecto, comprobarse en los estudios de los diferentes autores participantes en la obra y en los que se analizan el desarrollo normativo y la situación de la provincia en las diferentes comunidades autónomas (*op. cit.*).

86. SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, *op. cit.*, págs. 424 y 398.

para que, al hilo de la reflexión sobre la necesidad de adecuar el régimen legal a las características y necesidades propias de estos municipios, se hubiera también valorado la conveniencia de una modificación de la regulación de las diputaciones atenta a la distinta realidad representada por los propios municipios, más necesaria ahora, si cabe, cuando a muchos de ellos se les dota de un *status* singular. Aunque la Ley de 2003 no altera, en lo esencial, la normativa sobre la provincia, sí que introduce, al margen de otras modificaciones puntuales en materia organizativa o de gestión de servicios públicos, una reforma del artículo 36.1 que atribuye a las diputaciones una nueva competencia: «La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito»; y modifica la letra c) relativa a «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal», apartado que, impugnado ante el Tribunal Constitucional, fue declarado constitucional por la Sentencia 103/2013, de 25 de abril.

4.2. El «Libro Blanco sobre la reforma local» de 2005: El «nuevo papel de la provincia como entidad local»

El propio Preámbulo de la Ley 57/2003 dejaba constancia de la conveniencia de «una nueva Ley de Bases de la Administración Local, que constituya un instrumento adecuado para que nuestros Gobiernos locales afronten los complejos retos que les presentan los albores del siglo XXI». Y, efectivamente, el debate sobre la reforma local no se cierra, toda vez que el año siguiente, el mismo en el que la «Carta de Vitoria» reivindica, en su «Decálogo del Municipalismo del siglo XXI», que «todas aquellas competencias o servicios, que interesen a la comunidad vecinal, sean prestados por instituciones locales de ámbito municipal o supramunicipal», se constituye, por Orden de 27 de julio del Ministerio de Administraciones Públicas, una comisión para la elaboración del «Libro Blanco sobre la reforma del Gobierno local» que «conduzca a una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local»⁸⁷. Aunque la modificación del régimen local planteada por este documento, que ve la luz en 2005, no prospera, merece la pena detener brevemente la atención en sus propuestas sobre la provincia, por cuanto en ellas existe un diseño sobre esta instancia que, guste o no, es el único que se plantea con claridad a lo largo de estos años.

87. Ministerio de Administración Pública, Madrid, págs. 81-2.

El «Libro Blanco», en su formulación del «nuevo papel de la provincia como entidad local», se nutre claramente de aquella doctrina, desarrollada entre otros por L. ORTEGA ÁLVAREZ⁸⁸ y L. PAREJO ALFONSO, no en balde él es miembro de la Comisión que lo elabora, que mantiene «la imposibilidad de una diferenciación neta y sustantiva» entre «intereses municipales y/o provinciales», de tal forma que la articulación interna del escalón local «opera no como una discriminación cualitativa de intereses y, por tanto, potencialmente de asuntos o competencias, sino más bien como una diferenciación de las funciones a cumplir respecto de un mismo ámbito de intereses y, consecuentemente, de competencias»⁸⁹. Así en el «Libro Blanco» puede leerse que «provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integran una misma comunidad política local, comparten un mismo interés político», presupuesto desde el que se «precisa una reorientación de las diputaciones provinciales» para que sean «eficaces instrumentos al servicio de los municipios para aquellas actuaciones para los que estos no tengan capacidad suficiente o en aquellos otros casos en que quieran mejorar la calidad de los servicios que están prestando. En los casos en los que los municipios consideren que es la mejor opción, las diputaciones deberían ser también (y en algún caso así ocurre en la actualidad) los instrumentos de gestión común de servicios locales». La «función central» de las diputaciones es, pues, la «cooperación local», por lo que el ordenamiento «debe asignar a las diputaciones una competencia funcional en cooperación local» y concretar sus «ámbitos o materias preferentes», garantizando que «ningún servicio local es absorbido automáticamente por la comunidad autónoma sin poder ser prestado por la diputación, porque en ese caso, el nivel local de Gobierno se vería perjudicado».

Se apuesta así claramente por una Administración provincial que halla su sentido en el apoyo al municipio con el fin básico de garantizar el mantenimiento de la competencia en la esfera local, una Administración carente, por tanto, de unos intereses propios, de unas competencias diferenciadas frente a las de los municipios, posibilidad que no se excluye pero que se fía a lo que pueda, en su caso, disponer el legislador autonómico. Para el cumplimiento de sus funciones, se propone que diputaciones y municipios trabajen «en red», «conjuntamente para conseguir unos objetivos comunes, sumando esfuerzos y recursos, optimi-

88. «Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales», *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, págs. 181-182; y *El régimen constitucional de las competencias locales*, *op. cit.*, págs. 158-166.

89. L. PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración local* (Ariel, Barcelona, 1988, pág. 143) y «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios: Fines básicos y competencias mínimas» (*La provincia en el sistema constitucional*, *op. cit.*, pág. 9).

zando rendimientos». Un método de trabajo que tiene, entre sus características más destacadas, la concertación⁹⁰, de cuya mano la actividad de las diputaciones queda, en último término, a la voluntad de los municipios de «trabajar conjuntamente» con ellas, de que efectivamente, y en expresión tomada del «Libro Blanco», determinen «en qué ámbito concreto necesitan la ayuda de la diputación». No se duda, desde luego, sobre el valor de esta propuesta encaminada a definir la posición de la provincia dentro de nuestro sistema de entes territoriales; más discutible resulta, sin embargo, que su consideración de instancia al servicio de la garantía de las competencias municipales en un proceso dependiente, en buena medida, de lo que los propios municipios decidan, constituya realmente una opción que ponga en valor a las diputaciones. La complejidad de la fórmula diseñada es además muy elevada en la medida en que las competencias de las diputaciones han de variar de unos municipios a otros en función de sus propias necesidades de asistencia y, en último término, de su voluntad de que sea la institución provincial la llamada a suplirla. Tampoco debe pasar desapercibido que, en esta formulación, la diputación ha de centrar su actividad en los pequeños municipios –«una prótesis para municipios obsoletos», diría R. PARADA en sus críticas a este planteamiento⁹¹–, dejando en la más absoluta indeterminación cuál haya de ser su papel, si es que ha de tener alguno, respecto de esos otros municipios que no precisan, en principio, de la asistencia de un ente superior para el ejercicio de sus competencias. Finalmente, y desde otro punto de vista, debe destacarse que el «Libro Blanco», si bien manifestaba la necesidad de «abrir el debate sobre la procedencia de formas de asociacionismo municipal más coherentes en términos territoriales y socioeconómicos, que fortalezcan especialmente a las áreas rurales», no ofrecía las bases para un modelo de articulación o integración de las diversas entidades que comparten el nivel de Gobierno local intermedio.

Las propuestas del «Libro Blanco» fueron recogidas en un Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local que decaería sin llegar a ser siquiera proyecto de ley. Sobre la premisa, expresada en la Exposición de Motivos, de que las provincias no son sino «los propios municipios trabajando conjunta y solidariamente», diseñaba una diputación destinada a asegurar «la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal...», regulando detalladamente sus «funciones

90. Véanse al respecto las consideraciones de M. ZAFRA VÍCTOR en «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico» (*op. cit.*, págs. 79-82).

91. «La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal», en R. PARADA y A. FUENTETAJA PASTOR (dirs.), *Reformas y retos de la Administración local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007, pág. 54.

de asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigidas a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios». Aunque este intento de reforma de la LBRL fracasó, sus propuestas no caen en el olvido. De una parte, porque sus postulados básicos encuentran acogida, según es unánimemente reconocido, en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía⁹² –cuestión distinta es que esta norma haya cambiado la realidad de las diputaciones andaluzas–; de otra, porque se convierte en una propuesta de *lege ferenda* que contará con el respaldo de numerosos autores⁹³, y que recibe además el apoyo de la Fundación Democracia y Gobierno local⁹⁴, aunque tampoco faltaron quienes rechazaron abiertamente sus planteamientos –tal fue el caso de R. PARADA⁹⁵– o expusieron su complejidad y, por tanto, las dificultades de su aplicación⁹⁶.

4.3. La «interiorización» del régimen local: Su falta de repercusión final sobre las diputaciones

De forma coetánea con el análisis de una posible reforma del régimen local se está desarrollando un fructífero debate doctrinal sobre la deno-

92. En tal sentido, M. LÓPEZ BENÍTEZ [«Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local», en L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, págs. 182-184]; G. RUÍZ-RICO RUÍZ [«La comunidad política local. El encuadre estatutario de la Ley de Autonomía local de Andalucía», en J. L. RIVERO YSERN (dir.), *Derecho local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, págs. 34-5]; o P. ESCRIBANO COLLADO («Provincias y diputaciones: Una polémica sin proyecto institucional», *op. cit.*, págs. 2004-2006).

93. Así, y entre otros, L. PAREJO ALFONSO («Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local», *op. cit.*, págs. 12-13), M. MEDINA GUERRERO («Asistencia y cooperación económica a los municipios», *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, pág. 197), M. ZAFRA VÍCTOR («La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico», *op. cit.*, págs. 159-160, «Relaciones entre municipios y provincias», *op. cit.*, págs. 124-127, y «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 27/2011, págs. 93-99), J. M. CARBONERO GALLARDO («La provincia de régimen común», *La intermunicipalidad en España*, *op. cit.*, págs. 36-37), A. GALÁN y X. BERNADÍ (*El debate actual sobre las diputaciones provinciales: Un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2012, pág. 45), o M. VAQUER CABALLERÍA («Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29/2012, pág. 145).

94. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, *op. cit.*, pág. 77.

95. «La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal», *op. cit.*, págs. 54-62.

96. Así lo hacía por ejemplo, sobre la base del Proyecto de Ley de Autonomía local de Andalucía, M. LÓPEZ BENÍTEZ, «Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local» (*op. cit.*, págs. 182-184).

minada «interiorización» del régimen local, con la que quiere expresarse la idea, en términos de uno de sus principales valedores, T. FONT, de que «el Estatuto es el tipo normativo adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico»⁹⁷. Es este un debate rico en matices y, como no podía ser de otra manera, con posiciones no coincidentes sobre el aspecto central de la discusión: la posible densidad normativa de los estatutos de autonomía en la configuración del régimen local. Su exposición excede del objeto de este estudio al que sí interesa, sin embargo, destacar que es el municipio, en cuanto «parte del sistema institucional de la comunidad autónoma», el que acapara la mayor atención de los autores. La «regulación de las instituciones supramunicipales, en particular de la provincia», señala el propio T. FONT, debe «configurarse mucho más libremente con funciones de cooperación municipal y de descentralización de la comunidad autónoma», debiendo reconocerse en este ámbito «una capacidad de configuración estatutaria mucho más amplia que en relación con la institución municipal»⁹⁸. Los elementos esenciales de esta doctrina encuentran acogida en el Estatuto catalán aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. La norma, que no menciona a la provincia entre las instancias que integran su organización territorial y propone la sustitución de las diputaciones por los consejos de veguería, fue enjuiciada por la STC 31/2010, de

97. «El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía» (*op. cit.*, pág. 14). El propio autor reconoce que en este estudio expone buena parte de las posiciones expuestas en trabajos anteriores.

98. «El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía», *op. cit.*, págs. 19-20.

Los planteamientos de T. FONT son compartidos en lo sustancial por F. VELASCO CABALLERO («Comentario a la ponencia de Tomás Font i Llovet “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”», publicado en ese mismo volumen, *op. cit.*, págs. 41-52, y en otros trabajos anteriores que el propio autor cita. En estudios posteriores abundará en estos planteamientos; entre otras, en su ya obra de referencia *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009) o A. GALÁN GALÁN («El reparto de poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local», *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 97-159).

Otros autores mostrarán su desacuerdo con estas tesis. Son los casos, entre otros, de R. PARADA VÁZQUEZ («La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal», *op. cit.*, págs. 32-39), L. PAREJO ALFONSO («Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309/2009, págs. 18-39, y «Reflexiones en torno al Gobierno y Administraciones locales y su racionalización para la garantía de la sostenibilidad», *Memorial para la reforma del Estado*, *op. cit.*, págs. 1906-1907) o L. ORTEGA ALVÁREZ («La interiorización autonómica del régimen local», *op. cit.*, págs. 53-69, y «El sistema competencial propuesto en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración local», *op. cit.*, págs. 121-127).

19 de julio, que reafirma la jurisprudencia anterior sobre la indisponibilidad de la provincia, «entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución» que no requiere, en consecuencia, de «confirmación alguna por parte de los estatutos de autonomía». La sustitución, por otra parte, de las diputaciones por los consejos de veguería no se considera contraria a la CE si se interpreta en el sentido de que la veguería no es una «nueva entidad local, sino la nueva denominación de la provincia de Cataluña»; posibilidad amparada por el artículo 141.2 de la CE que no impone a la provincia un modelo organizativo concreto, tan solo le exige que tenga carácter representativo. En definitiva, el Tribunal Constitucional vuelve a insistir en la existencia necesaria de la provincia, cuya regulación básica corresponde al legislador estatal, ante cualquier modificación por las comunidades autónomas de su organización territorial. Quedan así excluidas las más amplias posibilidades de alteración de la planta local por los estatutos de autonomía que hubieran, sin duda, resultado de haber prosperado, en todos sus extremos, las tesis partidarias de la «interiorización» del régimen local que, como T. FONT había ya destacado, dejaban sentir sus consecuencias más importantes en la organización territorial⁹⁹.

Ahora bien, cuando se dicta esa sentencia, la crisis económica ya se ha instalado entre nosotros, y el debate sobre la vertebración local va pronto a caminar por otros derroteros; estamos ya en el tiempo previo a la reforma del régimen local que concluye con la promulgación, en diciembre de 2013, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). En un tiempo en el que la racionalización de las estructuras locales y la respuesta a las necesidades propias de los pequeños municipios renacen para acaparar, bajo el imperio de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, buena parte de la discusión sobre la modificación legal y, por consiguiente, de los análisis que se efectúan a partir de ese momento, qué respuesta dar a la incapacidad de muchos municipios para prestar satisfactoriamente sus servicios va a convertirse así en el eje de un debate en el que, en definitiva, subyace un viejo problema no resuelto desde hace años: la necesidad de alcanzar la escala, el nivel territorial óptimo de prestación de los diferentes servicios públicos.

99. «Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga», *op. cit.*, pág. 1234.

5. Las diputaciones en la modificación del régimen local de 2013: una oportunidad perdida

5.1. Consideraciones generales. La apuesta por la provincia del legislador de 2013

El análisis, desde la perspectiva de la provincia, de la modificación legal de 2013 no puede llevar más que a constatar su fracaso. Con ella, el «problema» de la provincia no solo no se resuelve, sino que, a nuestro juicio, se agrava a resultas de su pretendido intento de reforzar a las diputaciones en una opción poco meditada quizás, mal articulada normativamente y que choca con una realidad poco o nada propicia a la efectiva asunción de los principios básicos de la reforma.

La situación de crisis que asola a España a partir de 2010 vuelve a reavivar el viejo problema de la incapacidad de muchos municipios para el correcto desempeño de sus cometidos. Municipios con menos de 5000 habitantes –más de 6000 de los 8125 existentes según el reciente informe de «Población y despoblación en España 2016» presentado a la Comisión de despoblación de la FEMP–, de los que 1286 no alcanzan ni siquiera la cifra de 100, y 2652 la de 500; municipios, incluso, con una población inferior a ese umbral de 100, no representan, no pueden representar, una base territorial adecuada para la prestación de sus servicios, como confirman, entre otros datos, las muchas mancomunidades y consorcios constituidos con tal fin¹⁰⁰. Esta realidad se erige en el presupuesto de una modificación del régimen local que el Gobierno anuncia en el «Programa Nacional de Reformas de 2012» que, en abril de ese año, envía a la Unión Europea y que concreta en el informe que, en julio siguiente, presenta el entonces ministro de Hacienda y Administraciones Públicas al Consejo de Ministros, apoyado, a su vez, en un estudio del Instituto de Estudios Fiscales que mantenía que el gasto de ofrecer los servicios «es cuatro veces más caro en los municipios de menos de 5000 habitantes», lo que la modificación legal se propone corregir. La reforma incurre así, desde sus mismos inicios, en un doble error de partida. De una parte, en el de no atender, ante una eventual modificación del ámbito de prestación de los servicios municipales, a otros parámetros que no sean los puramente económicos, sin advertir que soluciones recomendables en términos de gasto pueden, sin

100. Como expuse en «Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El mantenimiento final de la situación anterior», *Memorial para la reforma del Estado, op. cit.*, págs. 2091-2096.

embargo, no serlo si el punto de mira se sitúa, como apuntara el citado «Libro Blanco para la reforma del Gobierno local», en el papel mismo que compete cumplir al municipio en su condición de «primer nivel de representación democrática en el territorio». De otra, en el de olvidar que la conveniencia de una reorganización territorial de los servicios locales no viene exigida solo por la insuficiencia que, por lo general, muestran los municipios con bajos niveles de población; la imponen también, o al menos la aconsejan, las necesidades propias de las grandes zonas urbanas, en las que igualmente parece oportuna una superación del término municipal en beneficio de unidades territoriales más amplias que permitan una gestión conjunta de determinados servicios en coordinación, en su caso, con el conjunto de políticas públicas que se desarrollan en ese mismo espacio.

La respuesta legal a la insatisfactoria situación de los pequeños municipios, perspectiva en la que la reforma se sitúa y realidad a la que se propone dar solución, podía ofrecerse, en el sentido defendido por numerosos autores en aquellas fechas¹⁰¹, a partir de las fusiones de municipios. De hecho, esta posibilidad acapara buena parte del debate político y de la atención mediática en los momentos previos a la elaboración de la LRSAL, bajo la premisa de que la futura norma impondría la desaparición forzosa de muchos municipios obligados a fusionarse entre sí. Un debate alimentado por un conjunto de documentos de procedencia y naturaleza diversa en los que fue tomando cuerpo la idea de que la modificación de la planta local, ya en el horizonte, debía pasar, en el sentido apuntado quizás en el «Programa Nacional de Reformas de 2012», por una reducción del número de entidades existentes. Ahora bien, no parece que se llegara al convencimiento de

101. En tal sentido, y entre otros, I. LLUCIÀ I SABARICH («¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, 2011, pág. 103), F. LÓPEZ RAMÓN [«Por la reforma del mapa municipal», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 167, 2014, pág. 14, y «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en J. M.ª GIMENO FELIÚ (coord.), *Organización local. Nuevos modelos*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, págs. 105 y ss.] o A. DE DIEGO GÓMEZ [«Las fusiones de ayuntamientos», en J. A. CARRILLO DONAIRE y P. NAVARRO RODRÍGUEZ (coords.), *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, La Ley, Madrid, 2014, pág. 319].

En tiempos más recientes, y ante el fracaso de las soluciones acogidas por la LRSAL, pueden verse las consideraciones de M. J. SARMIENTO ACOSTA («Dos cuestiones polémicas sobre la reestructuración del Estado: Mapa autonómico y papel de las diputaciones provinciales», *Memorial para la reforma del Estado*, op. cit., pág. 2055) o L. MELLADO RUÍZ (*Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: ¿Una nueva reforma económica local?*, CEMCI, Granada, 2014, pág. 45).

que «las operaciones de fusiones generalizadas de municipios, como las efectuadas en otros contextos europeos», fueran «una solución adecuada para España»¹⁰², por lo que la Ley finalmente aprobada no pasa del establecimiento, en el reformado artículo 13 de la LBRL, de un régimen de fomento a las fusiones voluntarias en el que se atribuye a las diputaciones, «en colaboración con la comunidad autónoma», la coordinación e «integración de los servicios resultantes del proceso de fusión». Un régimen que cuenta ya con el beneplácito del Tribunal Constitucional en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, y del que no puede decirse, al menos hasta ahora, que haya servido para impulsar una política de fusiones municipales mínimamente significativa, lo que no es de extrañar dado el recelo que la Ley suscita en general y la tradicional reticencia que estas operaciones han despertado siempre entre nosotros; de ahí que, recientemente, se hayan hecho apelaciones al «realismo» que supone aceptar que «hoy por hoy tocar radicalmente el mapa municipal es algo que ninguna fuerza política en tareas de gobierno se atreve a llevar a cabo»¹⁰³, y que se hayan efectuado, incluso, propuestas favorables al mantenimiento de la planta local actual¹⁰⁴.

La apuesta del legislador de 2013 a los problemas propios de los pequeños municipios no se sitúa, de otra parte, en las entidades surgidas de una agrupación de municipios distinta a la provincia, entidades que constituyen, si miramos al pasado más reciente, la principal respuesta de nuestro Derecho a los problemas de insuficiencia municipal, si bien es verdad que no siempre con resultados satisfactorios. Lejos de ello, y aun cuando constituyen instancias de competencia fundamentalmente autonómica, la LRSAL adopta una serie de medidas, que no es posible analizar aquí, que caminan en la línea de la supresión de muchas de las mancomunidades existentes, así como en la de limitar la tradicional libertad con la que las entidades locales han contado a la hora de constituir consorcios¹⁰⁵.

102. T. FONT, en sus «Conclusiones» al debate sobre la planta local en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (*op. cit.*, pág. 155).

103. R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Diputaciones provinciales: ¿Tiempo de prórroga?», *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 35/2016, pág. 6.

104. En tal sentido, X. FORCADELL ESTELLER, «Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, perspectivas de futuro», *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 176 y 178.

105. Como estudié en «Organización territorial y servicios locales: El nivel óptimo de prestación» (*Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 77-84) y «Los consorcios ante un nuevo régimen jurídico» (*Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94/2016, págs. 61-63).

La respuesta de la LRSAL a los problemas de insuficiencia municipal pasa por el reforzamiento, confesado en su Preámbulo, de la provincia, lo que se produce por dos vías: la reforma del artículo 36 y preceptos concordantes de la LBRL al objeto de incrementar las competencias de las diputaciones; y la modificación del artículo 26.2 para que sean ellas las que asuman la prestación de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes cuando estos no puedan hacerlo en los términos establecidos por la norma.

5.2. En particular, la asunción por las diputaciones de los servicios municipales mínimos

No podemos adentrarnos aquí en el estudio del nuevo artículo 36 de la LBRL, ni en el del conjunto de preceptos que lo complementan. Una normativa que cuenta ya con el pronunciamiento favorable del Tribunal Constitucional en sus sentencias 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio, y sobre la que ha recaído una amplia bibliografía que ha expuesto sus innovaciones más significativas y desgranado las dudas y los problemas interpretativos que suscita¹⁰⁶. Como ideas generales pueden destacarse que en la reforma del precepto, «más aparente que real»¹⁰⁷, las competencias funcionales que ahora se asignan a las diputaciones «no difieren tanto de las que ya se atribuían» en «la anterior LBRL; lo que ahora se hace es enumerarlas de manera más detallada», aunque «en algunos casos su verdadera concreción está a merced de

106. En tal sentido, y además de los distintos comentarios aparecidos sobre la Ley, pueden verse, entre otros, los estudios de M. MEDINA GUERRERO (*La reforma del régimen local, op. cit.*, págs. 48-49 y 57-78); J. L. RIVERO YSERN [«La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL)», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36/2014, págs. 283-314]; J. I. MARTÍNEZ GARCÍA («El nuevo rol de las diputaciones provinciales», *Revista de Estudios Locales*, núm. 162/2013, págs. 61-80); M. SALVADOR CRESPO («Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, págs. 126-144); M. Á. GONZÁLEZ IGLESIAS [«La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: La determinación del régimen de sus competencias», en M. Á. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.), *Las nuevas diputaciones provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, CEMCI, Granada, 2015, págs. 117-192]; o E. CARBONELL PORRAS («Replanteamiento sobre las provincias: Del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 119-139).

107. E. CARBONELL PORRAS, «Replanteamiento sobre las provincias: Del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», *op. cit.*, págs. 124-125.

la forma en la que finalmente se aplique la propia Ley»¹⁰⁸. No obstante, cabe destacar que se amplía la prestación de servicios supramunicipales por la provincia¹⁰⁹ y se suprime la competencia de «fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia», lo que, según se ha dicho, «reduce la configuración legal del interés provincial definidor de la autonomía institucional de las diputaciones al propio de una administración netamente subsidiaria y centrada en la actividad municipal»¹¹⁰. Por lo demás, las diputaciones podrán seguir contando con las competencias que puedan delegarles las comunidades autónomas y con competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» en los términos establecidos en el nuevo artículo 7.4 de la LBRL. Igualmente se mantiene la posibilidad, en contra de una realidad en la que se han impuesto otras soluciones, de que las diputaciones asuman «la gestión ordinaria de servicios propios» de la comunidad autónoma.

Ahora bien, sin negar la importancia de las modificaciones introducidas en el artículo 36, era sin duda la reforma del 26.2 la llamada, en principio, a tener un impacto mayor en las diputaciones, aun cuando la Ley aprobada varíe sustancialmente la propuesta inicial del Gobierno, plasmada en las primeras versiones del Anteproyecto de Ley, que preveía la asunción directa por las diputaciones de la prestación de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes cuando estos no cumplieran con el coste estándar que el propio Gobierno había de regular. Una propuesta que suscitaba reparos importantes que el propio Consejo de Estado se encargó de advertir en su Dictamen 567/2013 y que propician, sin duda, que en el Proyecto de Ley, en tér-

108. M. SALVADOR CRESPO, «Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 135.

109. Así, el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes y la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 «cuando estos no procedan a su prestación», la «asistencia en la gestión de la recaudación tributaria y apoyo a la gestión financiera en los municipios de menos de 20 000 habitantes», y la prestación, en estos mismos municipios, de «los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada».

110. J. RODRÍGUEZ-ARANA, «Las competencias de las diputaciones provinciales», *op. cit.*, pág. 260. En igual sentido, J. M.^a VÁZQUEZ PITA [«Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales», en J. RODRÍGUEZ-ARANA y M. J. SARMIENTO ACOSTA (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014, págs. 59-60]; y E. CARBONELL PORRAS («Replanteamiento sobre las provincias: Del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», *op. cit.*, págs. 124-125). Una interpretación de la que discrepan, sin embargo, A. KONNICKX FRASQUET y M.^a J. ALONSO MAS [«Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: Veintitrés Estudios*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur menor, 2014, págs. 246-249].

minos que se convertirán en Ley, el precepto aparezca sustancialmente reformado, al disponerse que «será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación» de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes, para lo cual propondrá, «con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera».

De esta norma, muy defectuosa técnicamente y que plantea numerosos problemas interpretativos, cabe destacar la necesaria «conformidad» de los municipios con la «forma de prestación» de los servicios propuesta por la diputación, exigencia que sirve a la STC 111/2016, de 9 de junio, para rechazar que estemos ante una regulación lesiva de «la garantía consagrada en los artículos 137 y 141 CE». De esta forma, se excluye el que era, si nos atenemos a lo manifestado en el «Programa Nacional de Reformas de 2012» y a lo expresado inicialmente por el Anteproyecto de Ley, uno de los objetivos fundamentales de la modificación legal, la asunción por las diputaciones de la prestación de los servicios municipales. Sus funciones, en la Ley aprobada, quedan reducidas a las de «mera propuesta e impulso» en la calificación que de ellas ofrece el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su «Nota explicativa de la reforma local» de 29 de abril de 2016¹¹¹. Igualmente debe llamarse la atención sobre la atribución de la competencia para resolver a la Administración del Estado que el Tribunal Constitucional, sin embargo, sí va a estimar contraria a la CE al no encontrar apoyo ni en el artículo 149.1.18 ni en competencias sectoriales sobre los distintos servicios del artículo 26.2 de la LBRL que pudieran darle cobertura.

Finalmente debe significarse que la aplicación de este precepto quedaba subordinada al cálculo del coste efectivo de los servicios públicos regulado en el nuevo artículo 116 ter de la LBRL y objeto de desarrollo por la Orden 2075, de 6 de noviembre de 2014, del Ministerio de Hacienda

111. En «La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental» (*Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 170/2015, págs. 21 y ss.) examiné con detalle los distintos problemas planteados por este precepto.

y Administraciones Públicas, y la Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de 23 de junio de 2015. Esa Orden obligaba a los municipios a facilitar, por vez primera, el coste de sus servicios antes del 1 de noviembre de 2015, lo que, como puede comprobarse en los datos ofrecidos por la página web de ese Ministerio, han hecho en la generalidad de los casos, con lo que se puede decir que ha culminado el recorrido previsto para que se produzca la efectiva aplicación de la norma. Aunque no existen datos oficiales al respecto, todo parece indicar, sin embargo, que las diputaciones, como anticipara J. A. SANTAMARÍA¹¹², no están dando pasos en pro de hallar la fórmula de gestión conjunta de los servicios municipales, con lo que no puede afirmarse que la realidad existente a la entrada en vigor de la Ley se haya alterado de manera significativa. Tampoco cabe olvidar que el propósito de reforzar a las diputaciones por la vía de la supresión de las mancomunidades ha tenido una incidencia muy escasa. Las previsiones llamadas a la eliminación de muchas de ellas desaparecieron del Proyecto de Ley después de que el Consejo de Estado advirtiese sobre su dudosa constitucionalidad desde el punto de vista competencial, siendo sustituidas por la imposición de un deber de adaptación de sus estatutos al nuevo régimen legal que, transcurrido el plazo previsto para ello, ha sido insignificante¹¹³.

En conclusión, la reforma legal de 2013 puede considerarse una reforma fallida, una oportunidad perdida para las diputaciones. La idea de convertirlas en la entidad llamada a prestar los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes no ha fraguado. La necesidad de su conformidad, las deficiencias técnicas de la norma, las dificultades que presenta su aplicación –su complejidad, dice la STC 111/2016, «es directamente proporcional a la relevancia de los servicios implicados»–, y la falta de los consensos necesarios en el origen y la tramitación de una disposición tan relevante, se encuentran, sin duda, entre las causas de un fracaso al que probablemente contribuya también el tratamiento uniforme que la Ley dispensa a todos los municipios de menos de 20 000 habitantes, bajo la premisa, no justificada suficientemente, de que todos ellos son ineficientes en la prestación de sus servicios, así como la inca-

112. «El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge», J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2014, pág. 147.

113. Véase C. BARRERO RODRÍGUEZ, «Las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El mantenimiento final de la situación anterior», *op. cit.*, págs. 2099-2108.

pacidad, y puede ser también que falta de voluntad, de muchas diputaciones para asumir el nuevo rol que la Ley prevé para ellas¹¹⁴.

6. ¿Una reforma de las diputaciones?; ¿qué reforma?

Ante el fracaso de la LRSAL y la discusión abierta sobre la utilidad de las diputaciones, procede preguntarse por los términos actuales de ese debate y por los principios básicos y las líneas generales que podrían inspirar la, sin duda, necesaria modificación del nivel intermedio de Gobierno local.

1) De entrada, cabe destacar que se aprecia un consenso claro en la doctrina, «una coincidencia básica entre los administrativistas españoles» sobre «la necesidad de establecer una adecuada estructuración del sistema local español»¹¹⁵. Un acuerdo que alcanza igualmente al hecho de que la reforma ha de afectar de manera fundamental al nivel intermedio de Gobierno local –cuya necesidad no se cuestiona ante una planta municipal excesivamente fragmentada–; y, muy singularmente, a la institución provincial, sumida en una crisis que, aunque no puede decirse que sin precedentes, ha alcanzado cotas singularmente elevadas en un contexto en el que convergen sobre ella «líneas de tendencia claramente contrapuestas: las exigencias de más política –mayor legitimación y transparencia–», y, por otra parte, las «de más economía –simplificación y ahorro–»¹¹⁶; y en el que buena parte de la población parece desconocer cuál es su papel y se siente ajena a sus representantes¹¹⁷.

114. Idea ya advertida por el Consejo de Estado en su dictamen al Anteproyecto de Ley y destacada, entre otros, por R. JIMÉNEZ ASENSIO («Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, págs. 56-57), F. FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO («Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local», *La reforma de 2013 del régimen local español*, *op. cit.*, pág. 167), M. CEBRIÁN ABELLÁN (*El régimen local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, Bosch, Barcelona, 2014, págs. 313-4), J. TEJEDOR BIELSA («El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013. Entre la rebelión y el pragmatismo», *Retos del Gobierno local tras la reforma de 2013*, *op. cit.*, 2015, pág. 89), o M.^a Á. GONZÁLEZ BUSTOS («La prestación de los servicios a través de la gestión compartida», *Las nuevas diputaciones provinciales de régimen común; asistencia, prestación y coordinación de servicios*, *op. cit.*, págs. 266-267).

115. T. FONT, «Conclusiones», *op. cit.*, pág. 154.

116. T. FONT, «Los retos actuales del Gobierno local: Repolitización, diversificación, interiorización», *op. cit.*, pág. 1934.

117. En tal sentido, M.^a R. ZAMORA ROSELLÓ, «La reestructuración de la planta del Gobierno local y las mancomunidades de municipios», *op. cit.*, pág. 140.

2) Ante la necesaria reordenación de la planta local, existe una corriente doctrinal importante, que tampoco es nueva¹¹⁸, que aboga por la supresión de la provincia, al menos con esa condición de ente indisponible con la que hoy cuenta por disposición constitucional¹¹⁹. Ahora bien, aun los partidarios de esta solución, apuntada por el propio Consejo de Estado en su Informe 1/2005, de 16 de febrero de 2006, sobre la reforma constitucional, coinciden en reconocer que, en estos momentos, no concurren las condiciones adecuadas para una modificación de la CE, única vía posible para una operación de esta naturaleza a menos que, en el sentido señalado por L. COSCULLUELA, se produjera «una mutación constitucional, por cambio de la interpretación de los preceptos citados (artículos 137 y 141) por parte del Tribunal Constitucional»¹²⁰. Ante lo incierto, sin embargo, de esta posibilidad, parece más razonable partir del mantenimiento de las diputaciones, cuya necesidad de reforma tampoco niegan aquellos autores que, en el debate abierto, se han posicionado en términos favorables a la supervivencia de la institucional provincial¹²¹.

3) Cualquier reflexión sobre el sentido de las diputaciones, y en general sobre la articulación del nivel supramunicipal de Gobierno, ha de ir, ante todo, encaminada a dar solución a los problemas derivados de una estructura territorial caracterizada por la existencia de un elevado número de municipios con niveles muy bajos de población y, en muchos casos, aislados en el territorio. Ahora bien, debería servir también para atender a las demandas propias de los municipios medianos y grandes, así como de los situados en espacios con alta densidad poblacional en los que «razones de escala» o «de coste efectivo» evidencian igualmente que sus términos no siempre representan el nivel más adecuado para la prestación de sus servicios, para la gestión de sus competencias¹²².

118. Ya en 1981 J. L. PIÑAR MAÑAS, bajo el ilustrativo título «De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia», había expuesto los distintos argumentos en favor y en contra «del carácter preceptivo o no de la provincia» (*Revista de Administración Pública*, núm. 96, 1981, págs. 267-288).

119. Así, y entre otros, M. SÁNCHEZ MORÓN (*Derecho Administrativo, Parte general 12.ª*, Tecnos, Madrid, 2016, pág. 390) o P. ESCRIBANO COLLADO («Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto institucional», *op. cit.*, pág. 2015).

120. «Problemática de la provincia como entidad local» (*op. cit.*, pág. 122) y «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones» (*op. cit.*, pág. 67).

121. Por ejemplo, J. M. CARBONERO GALLARDO, «La provincia de régimen común» (*op. cit.*, págs. 48-49) y «El nuevo papel de las diputaciones provinciales» (*op. cit.*, págs. 245-246).

122. En tal sentido, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (*op. cit.*, pág. 76).

El análisis sobre la función de las diputaciones se ha vinculado tradicionalmente, y de manera casi exclusiva, a las necesidades y problemas característicos de los pequeños municipios; perspectiva, no obstante, que muestra indicios de cambio en tiempos recientes, en donde empiezan a oírse veces que llaman la atención sobre la diferente posición de las diputaciones en «contextos de predominio del inframunicipalismo» y en «realidades metropolitanas»¹²³. Ahora bien, así como existe una amplia literatura jurídica que, desde hace años, viene estudiando las competencias de las diputaciones sobre los pequeños municipios, no contamos, a día de hoy, con análisis que abunden en cuáles han de ser sus cometidos fuera de estos supuestos. Una reflexión que parece necesaria, pues aun aceptando que la utilidad de las diputaciones debe centrarse, «muy especialmente, en lo que antaño era y acaso debe ser su función esencial: la asistencia, no solo económica, sino también técnica-organizativa, a los municipios más pequeños»¹²⁴, será preciso aclarar en qué posición quedan respecto del resto de los municipios, pues una de dos, o se decide, en términos ya citados de L. PAREJO, su «liberación» de la diputación, en cuyo caso habrá que valorar esta opción desde el punto de vista constitucional y analizar cómo se articula jurídicamente, o se define cuál ha de ser su papel en estos casos. Lo que, desde luego, debería superarse es una situación, como la actual, en la que todos los municipios se integran en una entidad cuya función respecto de muchos de ellos cuesta identificar.

4) De entre las numerosas cuestiones a las que se enfrenta el debate sobre las diputaciones destaca, sin duda, la relativa a su propio ámbito competencial, toda vez que la financiación y el sistema de elección de sus órganos de gobierno, otros de los retos precisados de respuesta, dependerán en buena medida de la solución que se ofrezca al tema competencial. La doctrina actual no cuestiona, en consonancia con la regulación ofrecida por la LBRL y la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía provincial, que el núcleo básico de las competencias de las diputaciones es el constituido por las funciones de asistencia y cooperación con los municipios; de ahí que sus sugerencias o propuestas de *lege ferenda*, que no son muchas, caminen en el sentido de una mejora de la regulación en este ámbito, entre otros extremos, en el de su

123. T. FONT, «Los retos actuales del Gobierno local: Repolitización, diversificación, interiorización» (*op. cit.*, pág. 1933). En igual sentido, Á. SÁNCHEZ BLANCO (*Organización intermunicipal, op. cit.*, págs. 92-96).

124. J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES y M. ZAFRA VÍCTOR, «Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación», *op. cit.*, pág. 270.

propia concreción y forma de ejercicio¹²⁵. Ahora bien, la reflexión pudiera alcanzar también al contenido con el que, en su caso, pudiera contar una posible función de cooperación de las diputaciones con aquellos municipios en los que la «necesidad», en su caso, de diputación no deriva de factores de índole fundamentalmente económica, sino que se nutre de otros contenidos posibles. Una perspectiva prácticamente inédita en la doctrina de nuestros días, pero de la que quizás no debería prescindirse en un debate sobre la entidad que pudiera ofrecer nuevas claves que vengan a sumarse a aquéllas que lo han marcado en los últimos años y que no terminan de aportar soluciones satisfactorias. Es además un hecho cierto que municipios medianos y grandes parecen igualmente reclamar la existencia de entes, existentes en la realidad, que garanticen un mejor y más eficiente ejercicio de algunas de sus competencias.

5) La articulación de las competencias provinciales en torno a la función de asistencia y cooperación con el municipio, no ha impedido la reivindicación en su favor de competencias sustantivas o materiales. Una opción con precedentes en los estudios de S. MARTÍN RETORTILLO¹²⁶ o F. LÓPEZ RAMÓN¹²⁷, y a la que se suma hoy un grupo creciente de autores partidarios, aun cuando no coincidan en su contenido y alcance, de una ampliación, por esta vía, del ámbito propio de actuación de las diputaciones¹²⁸, posibilidad defendida también por la FEMP¹²⁹ y por la Fundación Democracia y Gobierno local¹³⁰. Desde luego, ni en la Constitución ni en la jurisprudencia que la interpreta parecen existir argumentos que

125. En tal sentido, J. M. CARBONERO GALLARDO («El nuevo papel de las diputaciones provinciales», *op. cit.*, pág. 260) o *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (*op. cit.*, págs. 110-111).

126. *La provincia. Pasado, presente y futuro*, *op. cit.*, pág. 83.

127. «Los servicios públicos propios de la provincia», *La provincia en el sistema constitucional*, *op. cit.*, págs. 356-357.

128. En tal sentido J. M. CARBONERO GALLARDO [«El nuevo papel de las diputaciones provinciales», *op. cit.*, pág. 260 (autor que, con anterioridad, se había manifestado en contra de esta posibilidad, en «La provincia de régimen común», *op. cit.*, págs. 48-49)]; J. L. RIVERO YSERN [«El régimen local en el nuevo estatuto de autonomía. Reglas sustantivas y distribución de competencias», en S. MUÑOZ MACHADO y R. REBOLLO PUIG (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Civitas-Thomson, Madrid, 2008, pág. 861]; E. CARBONELL PORRAS («¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía», *op. cit.*, págs. 190-191); o R. JIMÉNEZ ASENSIO («Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga?», *op. cit.*, pág. 11).

129. «Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares de la Federación Española de Municipios y provincias sobre Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias» de 10 de abril de 2012.

130. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, *op. cit.*, págs. 111-129 y 188-189.

se opongan a esta posibilidad. De hecho, la LBRL no la excluye; lo que ocurre es que sus previsiones en tal sentido no han contado nunca con un desarrollo suficiente, en buena medida porque los estatutos de autonomía, al centrar las competencias provinciales en las de carácter funcional, han propiciado que el ordenamiento autonómico se muestre poco proclive a otorgar a las diputaciones otras competencias que no sean las de esa naturaleza. Ahora bien, sin negar que el Derecho vigente, tributario en este sentido de una larga tradición histórica, configura a las diputaciones a partir de esas funciones de apoyo y auxilio al municipio en el contexto de una planta local excesivamente fraccionada, quizás deba reflexionarse sobre si realmente la concepción de la provincia como agrupación de municipios determina, como en esta misma obra colectiva sostiene G. FERNÁNDEZ FARRERES, «el carácter residual y excepcional» de las competencias materiales que pudieran atribuírseles, o si, por el contrario, es jurídicamente posible –otra cosa es que exista voluntad política en tal sentido– un avance en este plano, como, también en este volumen, mantiene V. MERINO ESTRADA. A la hora de plantearse, en su caso, esta posibilidad, no debe pasar desapercibido cómo otras entidades locales distintas de la provincia, aunque surgidas igualmente de una agrupación de municipios, comarcas y áreas metropolitanas, cuentan, aparte de sus funciones de asistencia y cooperación con la instancia municipal, con capacidad para la prestación de distintos servicios y con competencias propias en ámbitos como la ordenación del territorio, el urbanismo, la acción social, la cultura, el deporte o el turismo¹³¹.

Es evidente que el reforzamiento de las diputaciones por la vía de la atribución de competencias sustantivas pasa por la identificación de las «materias concretamente supramunicipales»¹³², los «intereses propios» del espacio provincial en la línea propuesta por R. PARADA¹³³, Á. SÁNCHEZ BLAN-

131. Como puede comprobarse en el Capítulo II de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación de la Comarca del Bierzo, en el Título III del Decreto Legislativo 1/2006, del Texto Refundido de la Ley de comarcalización de Aragón, relativo a las «competencias de la comarca», o en los títulos II y III de la Ley 31/2010, de 3 agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

132. F. GARCÍA RUBIO, «Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34/2014, pág. 181.

133. «La segunda descentralización. Del Estado autonómico al municipal», *op. cit.*, págs. 54-62.

CO¹³⁴, L. COSCULLUELA¹³⁵ o, en fecha más próxima, por L. PAREJO¹³⁶. Desde luego, y aun cuando contemos con las concreciones ya efectuadas, entre otros, por S. MARTÍN-RETORTILLO, M. ALMEIDA o V. MERINO, con la de la Comisión de diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares de la FEMP, o con la de la Fundación Democracia y Gobierno Local¹³⁷, la determinación de las materias y competencias que sobre ellas podrían asumir las diputaciones constituye una tarea compleja. Ahora bien, puesto que el actual modelo de diputación articulado en torno a la asistencia al municipio está tan contestado, quizás haya llegado el momento de valorar otras alternativas que, sin perjuicio del mantenimiento de sus competencias funcionales, consoliden a las diputaciones como instancias dotadas de competencias sustantivas que permitan identificar mejor su papel dentro del sistema de Administraciones Públicas. Cuestión distinta, sobre la que hoy existen pareceres doctrinales enfrentados, es la relativa a cuál sea el legislador competente, el estatal o el autonómico, para la determinación de esas materias¹³⁸.

6) En clara conexión con una posible ampliación de los servicios a prestar por las diputaciones, de un aumento de sus competencias materiales, cabe destacar la importancia de avanzar en reglas que permitan delimitar la

134. *Organización intermunicipal, op. cit.*, pág. 99.

135. «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», *op. cit.*, págs. 50-51.

136. Autor que si, en un tiempo anterior, había mantenido «la imposibilidad de una diferenciación neta y sustantiva» entre «intereses municipales y/o provinciales» (*Derecho básico de la Administración local, op. cit.*, pág. 14, y «La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios: Fines básicos y competencias mínimas», *La provincia en el sistema constitucional, op. cit.*, pág. 9), va a señalar en 2016 que «desde el punto de vista funcional» procede «la superación de la actual coincidencia sustancial de los círculos de intereses de ambos escalones locales (diferenciados solo por el criterio de la municipalidad-supramunicipalidad) y la consecuente atribución de un elenco propio de competencias, si bien sin reconocimiento de una capacidad universal (por reserva exclusiva de la potencia creativa del escalón municipal)» («El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local», *op. cit.*, pág. 2).

137. Expuestas, respectivamente, en *La provincia. Pasado, presente y futuro (op. cit.*, pág. 83); «La reforma de la planta local, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local» (*op. cit.*, pág. 104); «Las competencias de la provincia como entidad local», en este mismo volumen; «Propuestas» sobre «Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias», de 10 de abril de 2012; y *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España (op. cit.*, págs. 111-119).

138. En términos favorables a la competencia del legislador estatal pueden verse las consideraciones de M. ALMEIDA CERREDA («La reforma de la planta local, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», *op. cit.*, págs. 102-105). En sentido contrario, las de F. VELASCO CABALLERO y C. VIVER i PI-SUNYER («Competencias para la reforma de la planta local», *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado autonómico, op. cit.*, pág. 152).

escala idónea para el ejercicio de cada competencia, el nivel óptimo de prestación de cada servicio, materia en la que el ordenamiento vigente resulta muy deficitario, lo que ha supuesto, como destacara M. VAQUER, que lo habitual haya sido, «sobre todo durante el largo ciclo de expansión económica de las últimas décadas», que la decisión sobre «el interés municipal, comarcal, provincial o supralocal» de un concreto servicio o actividad haya quedado «en manos de la inercia histórica, de la capacidad de gasto de cada Gobierno territorial y de la competencia entre ellos en ejercicio de su autonomía política»¹³⁹. Un estado de cosas que, sin duda, convendría superar a partir de una regulación que establezca a quién corresponde determinar, y de acuerdo con qué reglas o criterios ha de hacerlo, esos ámbitos territoriales, a cuyos efectos será preciso decidir, entre otros extremos, si éstos han de ser en todo caso, y como parece querer la LRSAL, los más sostenibles, los más adecuados desde parámetros exclusivamente económicos; o, como apunta L. MELLADO, los «más cercanos»¹⁴⁰, si bien no debe de pasar desapercibido que en la nueva redacción del artículo 2.1 de la LBRL ha desaparecido, entre los principios que han de regir la atribución de competencias locales, el calificativo de «máxima» que acompañaba al de proximidad en la redacción originaria de la norma. Es claro, de otra parte, que esos ámbitos territoriales no admiten para su fijación reglas uniformes, pues dependen, entre otros factores, del objeto de cada servicio, de las características propias del espacio, de sus niveles de población o de la forma en la que esta se asienta en el territorio¹⁴¹.

Aunque el tema excede del objeto de nuestro análisis, cabe dejar apuntadas las posibilidades, hasta ahora poco exploradas, que para la concreción de tales espacios ofrecen la ordenación del territorio y las técnicas a su servicio, los planes territoriales, lo que supondría actuar, en la línea ya apuntada por M. BASSOLS¹⁴², F. LÓPEZ RAMÓN o J. J. Díez SÁNCHEZ¹⁴³, «uniendo los

139. «Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales», *op. cit.*, pág. 150.

140. *Génesis y realidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: ¿Una nueva reforma económica local?*, *op. cit.*, pág. 59.

141. Sobre los criterios a utilizar en la delimitación de estos espacios pueden verse, entre otras, las aportaciones de M. VAQUER CABALLERÍA («Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales», *op. cit.*, págs. 150-151) o M. ARENILLA SÁEZ («El pequeño municipio: núcleo democrático vs. Prestación de servicios», págs. 201 y ss.).

142. «Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas», *op. cit.*, págs. 462-465.

143. «Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013», *op. cit.*, págs. 160-162.

poderes de organización del territorio con los de ordenación del territorio»¹⁴⁴. Establecida la escala territorial adecuada de cada competencia, de cada servicio, podrá determinarse con mayor fundamento y posibilidades de éxito en qué supuestos la diputación resulta la instancia más idónea para su prestación, y en qué otros puede serlo una entidad distinta. Esa escala territorial permitirá determinar igualmente los casos en los que pudiera resultar conveniente una fusión de municipios¹⁴⁵, o, en el ángulo inverso, aquellos en los que bastaría con fórmulas de cooperación que no impliquen la creación de nuevos entes¹⁴⁶, opción posible en nuestro ordenamiento y que, allí donde la situación lo permita, tendría el valor de reducir los costes que siempre conlleva la existencia de un ente público.

7) La definición del papel de las diputaciones pasa, desde otro punto de vista, por la clarificación de su posición dentro del conjunto de entidades con las que comparte el nivel intermedio de Gobierno local. Existe, en este sentido, coincidencia en la doctrina en su diagnóstico de una realidad que no puede considerarse más que insatisfactoria. Es así frecuente encontrar alusiones a la necesidad de «repensar el sentido y magnitud de todas estas fórmulas»¹⁴⁷; de deslindar «la propia razón de existir» de las distintas entidades que integran la «planta local»¹⁴⁸; de concretar la función propia de cada una de ellas, pues si «no presentan rasgos diferenciales y aparecen como entidades indistintas, la duplicidad y la ineficiencia provocarán desorientación, y privarán de justificación a una necesidad estructural»¹⁴⁹. Ahora bien, la denuncia sobre la situación actual no va acompañada, a excepción de esas pocas sugerencias

144. F. LÓPEZ RAMÓN, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal» (*op. cit.*, pág. 108). El autor ya había examinado, en 1991, la «escasa presencia de la provincia en la ordenación del territorio», afirmación que puede seguir suscribiéndose («Los servicios públicos propios de la provincia», *op. cit.*, págs. 359-365).

145. En tal sentido, M. VAQUER, «Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales», *op. cit.*, pág. 153.

146. Una posibilidad que para autores como J. I. MARTINEZ GARCÍA debería potenciarse («Diez tesis sobre organización territorial», *Revista de Estudios Locales*, núm. 186, 2015, pág. 570) o, al menos, no descartarse (C. ESCUIN PALOP, «Algunas reflexiones sobre la Administración local», *Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, *op. cit.*, pág. 78). Al respecto puede verse también el estudio de E. CARBONELL PORRAS, «La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)» (*Anuario de Derecho Municipal 2010*, págs. 57 y ss.).

147. J. J. DÍEZ SÁNCHEZ, «Estrategias para ganar tamaño en la gestión administrativa tras la reforma local de 2013», *op. cit.*, pág. 158.

148. F. VELASCO CABALLERO, «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *op. cit.*, pág. 31.

149. J. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES y M. ZAFRA VICTOR, «Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación», *op. cit.*, pág. 266.

de las que dimos cuenta (supra. III.2), de propuestas claras sobre el papel a desempeñar por cada entidad y de un replanteamiento sobre la forma en la que se ha de producir el necesario encaje entre unas y otras. Y es que ha de reconocerse que la CE ha situado la estructuración del nivel intermedio de Gobierno local en un terreno verdaderamente difícil que no facilita, además, esa versatilidad que, según es pacíficamente asumido, ha de caracterizarlo. En efecto, las demandas de diversidad y flexibilidad requeridas por la propia variedad que ofrece el territorio y a las que intentan dar respuesta los artículos 142.3 y 151.3 de la CE al permitir la creación de entidades distintas a la provincia, tropiezan con el carácter indisponible de esta instancia en todo el territorio del Estado, lo que significa que cualquier otra que pueda crearse ha de sumarse necesariamente a ella, con el riesgo añadido, ya advertido por S. MUÑOZ MACHADO, de que las comunidades autónomas se decanten por soluciones «incompatibles entre sí o incoherentes»¹⁵⁰ ante la ausencia en la CE, señalada por el propio Consejo de Estado en su dictamen sobre la reforma constitucional, de «guía alguna para establecer cuál debe ser la relación» entre este conjunto de entes. No obstante, y puesto que no parece previsible que, a corto plazo, pueda producirse una reforma de la CE, cabe exigir a nuestros legisladores un mayor esfuerzo en la definición del cometido propio de cada entidad, diferenciando adecuadamente entre aquellas surgidas del derecho de asociación de los municipios y las que son el resultado de la institucionalización por las comunidades autónomas de un nivel propio de Gobierno, esfuerzo que ha de alcanzar a la correcta delimitación de las funciones de cada una de ellas en relación con la entidad provincial.

8) Ante esta tarea, habría que explorar las posibilidades que la LRSAL pueda ofrecer para la sustitución de la provincia por otras entidades, en particular por la comarca. En este sentido debe recordarse que la LBRL reformada alude en muchos de sus preceptos, entre otros en el 26 y en el 36, a la «provincia o entidad equivalente», que la disposición adicional 3.^ª2 permite, en «las comunidades autónomas con un sistema institucional propio», proyectar «sobre otros entes locales supramunicipales» con «competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales» las referencias que la Ley efectúa a las diputaciones, y que la adicional 6.^ª ordena que la aplicación de la Ley respete «la organización comarcal en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos de autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales». Aunque la

150. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, T. II, 2.^ª ed., Iustel, Madrid, 2007, págs. 241-249.

claridad y precisión, sobre todo en lo que hace a la conexión entre estas disposiciones adicionales, no caracterizan precisamente a la Ley en este punto, cabe reflexionar, en la línea apuntada recientemente por E. CARBONELL, sobre si estas previsiones permiten, al margen de los territorios históricos vascos, comunidades autónomas uniprovinciales y cabildos y consejos insulares, la sustitución de la diputación por una «entidad equivalente» que habría que concretar. En este sentido, y en un loable esfuerzo de interpretación de este confuso régimen, la autora concluye, con argumentos a los que me remito, que la «entidad equivalente» a la que se refiere la LBRL es la comarca o, en su caso, otras agrupaciones de municipios equiparables a ella que hayan podido crearse en los términos previstos en sus artículos 3.2 y 4, interpretación, según expone G. FERNÁNDEZ FARRERES en este mismo volumen, indirectamente confirmada por la STC 168/2016, de 6 de octubre. De esta forma, la reforma de 2013 posibilitaría, en opinión de E. CARBONELL, que «el ejercicio de las funciones de la LBRL» pueda «continuar ejerciéndose por las diputaciones, aunque también cabe que se encomiende a esas otras entidades equivalentes, sin que ello se traduzca en una violación de la legislación básica estatal», con lo que «algo positivo», a su juicio, «derivaría de la cuestionada y controvertida LRSAL»¹⁵¹. Estamos, en todo caso, ante unas disposiciones que conviene analizar atentamente, pues son muchos los interrogantes que plantean; entre otros, y como ya advirtiera R. JIMÉNEZ ASENSIO, el «de hasta qué punto se pueden vaciar las competencias que el art. 36.1 LBRL (y el resto de la LBRL) atribuye a las diputaciones provinciales sin afectar al contenido básico de esta ley». Un tema «complejo y, sin duda, vidrioso»¹⁵².

9) En el debate sobre la provincia no debe olvidarse, desde otro punto de vista, el decisivo papel de las comunidades autónomas en la superación de la situación actual de las diputaciones, pues han sido ellas las que, las más de las veces, han legislado en términos que han contribuido decididamente a la contestada situación a la que hemos llegado, y las que, por consiguiente, tienen en sus manos su reforzamiento por la vía de una mejor regulación de sus competencias y de la definición de su papel dentro de la organización territorial propia de cada comunidad. Como señalaba M. BASSOLS, en el décimo aniversario de la LBRL aunque en un conjunto de reflexiones de plena actualidad, «muchas de las experiencias frustradas en relación a la posición de las

151. «Replanteamiento sobre las provincias: Del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», *op. cit.*, págs. 114-119 y 149.

152. «La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local», *Anuario Aragonés de Gobierno local 2013*, págs. 304-305.

diputaciones provinciales en el marco de las comunidades autónomas son en gran medida ajenas a las previsiones normativas de la LRBRL y responden a la dinámica del Estado de las Autonomías a lo largo de este mismo decenio», ante lo que se impone «una actualización del propio contenido del Régimen local», en especial, «en la faceta que afecta a sus conexiones y relaciones con las comunidades autónomas»¹⁵³.

10) El análisis del debate desarrollado sobre las diputaciones a partir de la Constitución de 1978 deja en fin, y a pesar del largo tiempo transcurrido, una sensación de profunda insatisfacción. Aunque no puede, desde luego, afirmarse que el estudio sobre la provincia y la entidad que la gobierna, la diputación, haya estado ausente en la literatura jurídica de este periodo, es cierto también que no se ha alcanzado un cierto consenso sobre cuestiones tan importantes como el contenido de la función de asistencia de la provincia al municipio y la forma en la que esta ha de desarrollarse, la determinación de cuáles deben ser las competencias de las diputaciones –si exclusivamente funcionales o también materiales–, o la posición de la entidad respecto de los municipios que no precisan, en principio, del auxilio de ningún otro ente para la prestación de sus servicios. Tampoco, de otra parte, ha logrado clarificarse –cuestión verdaderamente difícil en los términos en los que la CE la sitúa– la posición de la provincia dentro del conjunto de entidades que integran el nivel intermedio de Gobierno local. Estos eran ya los retos a los que se enfrentaba el legislador de 1985 y estos son los retos a los que nos seguimos enfrentando tras la falta de atención a las diputaciones en las reformas del régimen local de 1999 y 2003 y la fallida Ley de 2013. Urge, en definitiva, repensar sobre el sentido y la razón de ser de la institución provincial, definir su posición en el sistema de Administraciones Públicas, base imprescindible para la concreción de sus competencias y presupuesto, a su vez, para abordar, desde bases más sólidas, su financiación o la forma de elección de sus plenos, otras de las asignaturas pendientes a las que se enfrentan las diputaciones y que vienen a sumarse a aquéllas otras que comparten con el resto de Administraciones Públicas, como son las relativas a la implantación de las exigencias impuestas por el nuevo ordenamiento de la transparencia pública o la modernización de sus procedimientos en el contexto de la implantación de la administración electrónica.

Es evidente que la superación de la situación actual requiere de la reflexión jurídica rigurosa sobre qué características, dentro del marco permitido

153. «Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas», *op. cit.*, págs. 456-7.

por la Constitución, ha de tener el nivel intermedio de Gobierno local, cuáles han de ser sus funciones, y qué entidades pueden satisfacerlas; pero requiere también, sin duda, de un debate político, más allá de planteamientos puramente coyunturales, sobre el futuro que se desea para las diputaciones y de un gran pacto entre las distintas fuerzas políticas y los diferentes territorios para llevar a cabo las reformas oportunas. Las soluciones las tienen, sin duda, que establecer las leyes, pero las leyes las aprueban los Parlamentos, y en definitiva, las fuerzas políticas en ellos representados. Aunque las circunstancias presentes no inviten, desde luego, al optimismo en este sentido, hay que mantener la confianza en que las diputaciones, de cuya capacidad para satisfacer los intereses generales han dejado sobradas muestras en su ya larga historia, encuentren definitivamente su lugar tanto en «La España vacía»¹⁵⁴, en la «Laponia española»¹⁵⁵, en expresiones tomadas de los títulos de esas exitosas obras recientes que nos introducen en la realidad de la despoblación que caracteriza a importantes zonas de nuestro territorio, como también en la España poblada de nuestras costas y de otros enclaves del interior.

154. DEL MOLINO, S., *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*, Turner Publicaciones, Madrid, 2016.

155. CERDÁ, P., *Los últimos. Voces de la Laponia española*, Pepitas de calabaza Ed., Logroño, 2017.

La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio

Paloma Biglino Campos

*Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Las críticas a las diputaciones provinciales. 3. Las alternativas al modelo actual. 3.1. La Constitución como límite a las reformas. 3.2. ¿Es compatible la elección directa con las funciones de las diputaciones? 3.3. ¿Puede mejorarse la elección indirecta?

1. Introducción

Quizá ninguna entidad territorial se encuentra más en discusión que las provincias y sus órganos de gobierno, las diputaciones. Aunque las críticas se han recrudecido en los últimos años, los reproches vienen de antiguo y se remontan, casi, al momento de su creación, cuando constituyeron un refugio del pensamiento liberal frente a la organización del antiguo régimen. Las alternativas al sistema actual son, también, radicales, y van desde una reforma en profundidad, destinada a incrementar la conexión con el electorado, a la más tajante, que propugna por su supresión.

Estas propuestas se fundamentan en argumentos de distinto tipo. Algunas defienden la desaparición de las diputaciones por la carencia de competencias claramente establecidas, la duplicidad con otros entes administrativos o el coste económico que conllevan. En otros casos, se alega la falta de legitimidad democrática, la ausencia de transparencia y la facilidad con que tienden

a generar redes clientelares¹. Resumiendo algunas de estas críticas, se habla de la fragilidad institucional de dichas instituciones, que afectaría también a otros entes locales intermedios².

Todos los problemas que se acaban de mencionar son de calado. Aun así, el que reviste mayor importancia desde el punto de vista constitucional es la difícil conexión entre las diputaciones provinciales y el principio democrático. La elección indirecta de los diputados provinciales, el papel que desempeñan los partidos políticos en dicho proceso y las lagunas en la responsabilidad que dichos cargos tienen hacia los votantes, serían los principales problemas que ponen en duda la representatividad de dichas instituciones y que generan dudas acerca de la conveniencia de mantenerlas, al menos como están.

El objetivo de estas páginas es analizar estas cuestiones desde una concepción de la legitimidad algo más completa que la que se suele utilizar. Como veremos más adelante, no solo existe la legitimidad de origen que proviene de la elección popular directa, sino también la legitimidad de ejercicio, derivada de cumplir con éxito los fines que una institución tiene encomendados. Si se parte de esta distinción, puede cambiar la valoración que las diputaciones merecen y, sobre todo, la delimitación de los defectos que las acechan. Este análisis resulta indispensable para mejorar la calidad democrática de dichas instituciones, porque únicamente es posible encontrar remedios si tenemos un diagnóstico preciso de los males que las acechan.

Para abordar la tarea que se acaba de proponer considero conveniente dejar de lado algunos temas y tener presente que ciertos enfoques pueden estar influidos por la necesidad de defender determinados intereses. Este último factor no invalida los argumentos que se esgrimen en contra de las diputaciones, pero reconocer su existencia puede ayudar a sopesar adecuadamente la neutralidad de sus intenciones.

1. Un resumen de estas posturas, en, por ejemplo, *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario*, Fundación Hay Derecho, mayo 2016, pág. 6. http://www.fundacionhayderecho.com/wp-content/uploads/2016/05/FHD_InformeDiputaciones_Vf.pdf

2. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, pág. 16. <http://www.gobiernolocal.org/publicaciones/monografias/2011/02/07/11>

Antes se ha resaltado que uno de los principales defectos que se imputan a las diputaciones provinciales es que potencian la creación y la pervivencia de redes clientelares. Este no es un argumento nuevo sino recurrente, como demuestra la exposición de motivos del Estatuto Provincial elaborado bajo la dictadura de Primo de Rivera en 1925. En dicho texto, se reprocha que dichas instituciones se trocaren en verdugos de la vida municipal, sirviendo «de refugio a desafortunadas pasiones oligárquicas» y diseminando «la gangrena del caciquismo en los más apartados rincones y lugares del país»³. Los casos de corrupción que los medios de comunicación han ido denunciando en los últimos años parecen más ligados al nepotismo, dado que se trataba de la contratación de personal por lazos de amistad y de parentesco, y a la mala administración de gastos de representación. La ausencia de competencias en materia de contratación ha hecho que dichos escándalos, con ser graves, sean quizá de menor intensidad que los que han afectado a otras organizaciones territoriales.

En cualquier caso, no parece que la implicación de algunos responsables provinciales en este tipo de infracciones sea un motivo justificado para fundamentar la supresión de la institución. Al menos, esta no es una solución que se baraje cuando el mismo mal ataca al Estado, a las comunidades autónomas o los municipios. No hay que perder de vista, además, que la corrupción y las redes clientelares erosionan el principio democrático y la legitimidad de las instituciones. Pero también hay que reconocer que, para acabar con dichos males, no basta con mejorar la selección de representantes o su responsabilidad frente al electorado, sino que es preciso extremar el control social, político y, sobre todo, jurídico. Se trata, pues, de soluciones más conectadas con el Estado de derecho que con el Estado democrático.

Abordar correctamente los problemas que afectan a las diputaciones impone, además, tener presente que algunas de las críticas que se formulan contra dichas entidades no son desinteresadas. Influyen, en primer lugar, las expectativas de las distintas fuerzas políticas que, como consecuencia del sistema electoral, se quedan sin representación o con una presencia muy baja en los plenos de dichas instituciones. En otros casos, los reproches provienen de los partidarios de robustecer la financiación y las competencias de las comunidades autónomas, a costa de la supresión de las provincias y diputaciones. No deja de ser significativo que la puesta en cuestión de estas

3. La edición consultada es la oficial, realizada en la Biblioteca Oficial Legislativa, vol. LXI, Editorial Reus, Madrid, 1925. El texto entrecomillado aparece en la pág. 6. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2008/estatutoProvincial1925.pdf>

entidades coincida con el principio de las reivindicaciones de corte regionalista y, sobre todo, con la construcción de nuestro actual Estado descentralizado. Desde esta perspectiva, algunas fuerzas políticas, sobre todo en comunidades autónomas que no tienen gran dimensión, han defendido, casi desde la transición, traspasar las funciones y los medios con que cuentan las provincias a las delegaciones territoriales de las comunidades autónomas. Cabe preguntarse, pues, si no estamos en presencia de un nuevo afán centralizador, distinto del que caracterizó a nuestro país antes de la aprobación de la Constitución, pero que puede resultar igual de perjudicial para determinadas formas de autogobierno.

2. Las críticas a las diputaciones provinciales

Antes se señalaba que la mayor parte de las críticas que denuncian quiebras del principio democrático en las diputaciones se centran en la forma de elección de los diputados establecida en el título V de la LOREG.

Los sistemas electorales son objeto de crítica en cualquier ordenamiento porque ninguna decisión en la materia es neutral, ya que las normas que benefician a algunos perjudican a otros. Aun partiendo de ese grado de polémica, inherente a la materia, hay que reconocer que no es fácil encontrar una forma de elección tan denostada como la que afecta a los diputados provinciales, críticas que son casi unánimes en la doctrina y que se extienden a todas las piezas del sistema. Hablando del mismo, se ha llegado a afirmar que «el problema es que su configuración (indirecto, partidista, mayoritario –complejo y opaco, a pesar de que esto sea accesorio–) se da de cabezazos con el signo de los tiempos, que reclama más bien todo lo contrario»⁴.

El primer elemento que se descalifica es la manera de distribuir el número de miembros de la diputación en la circunscripción provincial. A tal efecto, el art. 204 de la LOREG se sirve de los partidos judiciales y, tras reservar al menos un diputado para cada uno de ellos, distribuye el resto de los puestos que corresponden a la provincia en proporción al número de residentes. Para que los términos municipales de una cierta entidad no tengan demasiado peso, se establece un límite: así, ningún partido judicial puede contar con más de tres quintos del número total de diputados provinciales.

4. Fogeut, C. A., «Breve manual de supervivencia al sistema electoral provincial». <http://politikon.es/2012/09/24/breve-manual-de-supervivencia-al-sistema-electoral-provincial/>

Lo que se reprocha a estas previsiones es la propia utilización de los partidos judiciales como criterio para repartir los escaños, decisión que, además de poco democrática, no se considera neutral. Para algunos, dicha demarcación no tiene otra entidad que ser una unidad de administración de justicia, por lo que carece de lógica utilizarla como base para un proceso electoral⁵. Además, dado su reducido tamaño en la mayoría de las ocasiones, no es un criterio que propicie la proporcionalidad del sistema⁶. Junto a ello, el art. 204.5 de la LOREG opera una congelación de dichas entidades, ya que obliga a utilizar los partidos judiciales que había en las elecciones locales de 1979, esto es, entidades que ya no existen en la actualidad. Para otros, atribuir a cada partido judicial un escaño y distribuir el resto atendiendo al número de residentes plantea una situación paradójica: de un lado, se produce una sobrerrepresentación de los partidos judiciales con una población muy reducida y una infrarrepresentación (relativa) de los grandes municipios; de otro, la composición de la diputación provincial viene determinada por los municipios más grandes y las capitales de provincia, que recurren muy poco o nada a la diputación provincial para demandar asistencia técnica o cooperación⁷.

Las críticas a la elección indirecta de los diputados provinciales son todavía más contundentes. Recordemos que, según el art. 205 de la LOREG, las juntas electorales de zona distribuyen los puestos que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones electorales según el número de votos que hayan obtenido, utilizando como fórmula la regla D'Hont. Posteriormente, los concejales de cada una de las fuerzas políticas que hayan obtenido puestos de diputados son convocados por separado para que elijan a los diputados de entre las listas de candidatas avaladas, al menos, por un tercio de dichos concejales.

Para muchos, estas reglas no tienen justificación en un sistema democrático. En primer lugar, porque las elecciones indirectas podían justificarse en el pasado, cuando la dificultad de las comunicaciones hacía necesario utilizar compromisos, pero carecen de fundamento en los sistemas contemporáneos, donde los

5. Foguet, C. A., «Breve manual de supervivencia al sistema electoral provincial». <http://politikon.es/2012/09/24/breve-manual-de-supervivencia-al-sistema-electoral-provincial/>.

6. Garrido López, C., «Los partidos políticos en el sistema electoral de las diputaciones provinciales», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 6, 2000, pág. 193.

7. *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, pág. 82. <http://www.gobiernolocal.org/publicaciones/monografias/2011/02/07/11>.

electores entienden mal que haya instituciones representativas que no hayan sido elegidas directamente por los ciudadanos. Pero, sobre todo, se reprocha el predominio que el sistema arbitrado por la LOREG atribuye a los partidos políticos.

Así, se critica que la regulación actual margine a las agrupaciones de electores. Es difícil que estas entidades tengan presencia en las diputaciones ya que, de un lado, no suelen obtener buenos resultados en las ciudades grandes, donde el mayor número de votos va a los partidos; pero, de otro, tampoco consiguen representación en caso de que predominen en términos municipales pequeños, ya que las agrupaciones de electores no pueden hacer coaliciones supramunicipales. En definitiva, como concluye C. Garrido, la prima representativa que el sistema otorga a los partidos políticos es notable⁸.

Pero, sobre todo, se reprocha que el sistema rompa de manera absoluta la relación entre elección y representación. Con la fórmula actual, los diputados provinciales no deben el cargo a los concejales sino a sus correligionarios. Como también señala el autor que se acaba de citar, «se establece así una nueva relación representativa, en este caso solo con sus correligionarios, que se superpone a la relación electoral entre representantes y representados, por remota o indirecta que esta fuera, hasta el punto de eliminarla»⁹.

3. Las alternativas al modelo actual

3.1. La Constitución como límite a las reformas

La conveniencia de replantearse la provincia como circunscripción y modificar sustancialmente o suprimir las diputaciones saltó a la primera página de los periódicos con ocasión de las elecciones de diciembre de 2015, cuando Ciudadanos propuso como condición para un pacto de gobierno con el PSOE la eliminación de las provincias mediante una reforma «exprés» de

8. Garrido López, C., «Los partidos políticos en el sistema electoral de las diputaciones provinciales», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 6, 2000, pág. 195. Este autor remonta el origen de la prohibición a decisiones de la Junta Electoral Central de 1979, cuando todavía estaba en vigor la Ley 39/1978, de Elecciones Locales. El legislador habría secundado dicha opinión por considerar que las agrupaciones de electores no representan «una comunidad de puntos de vista ideológicos de política local», por lo que no debían constituir pactos federativos a efectos de la atribución de puestos en la diputación (ob. cit., pág. 194).

9. Garrido López, C., «Elección de diputados provinciales y ruptura de la relación representativa», *Debates Constitucionales*, n.º 1, 1999, pág. 8. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3412409.pdf>

la Constitución. Antes y después de dicho momento los partidos han mantenido diferentes alternativas sobre el tema: desde esa postura radical, que aparece en el programa del primero de los partidos que se acaba de citar¹⁰ y que también defendía Podemos¹¹, hasta la más favorable para las diputaciones, propugnada por el Partido Popular (que no solo quiere mantenerlas, sino también reforzar sus funciones)¹², pasando por otra intermedia, centrada en la modernización de la institución que defienden los socialistas¹³. En esta línea, una de las propuestas más concretas es la que aparece en el *Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso*, suscrito por el PSOE y Ciudadanos en 2016¹⁴ y que plantea la supresión de las diputaciones provinciales de régimen común y la creación de consejos provinciales de alcaldes, para la atención al funcionamiento y la prestación de servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes de la provincia respectiva. Ahora bien, esta propuesta se incluye entre las que exigen una reforma urgente de la Constitución.

10. En el punto 259 de *350 soluciones para cambiar España a mejor*, Ciudadanos plantea suprimir «las diputaciones provinciales, garantizando unos mejores servicios públicos, más baratos y sin corrupción. Las diputaciones provinciales son entes de dudosa utilidad, escaso control democrático y foco de corrupción. Debemos promover el recorte de duplicidades, chiringuitos políticos y gastos superfluos, en lugar de seguir recortando el Estado del Bienestar. Esta medida no afectará a las diputaciones forales, cabildos ni consejos insulares. <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto>. En su programa para las elecciones generales de diciembre de 2015, Podemos proponía un cambio en el modelo territorial del país, uno de cuyos ejes conceptuales consistía en la «Progresiva asunción de las competencias y recursos de las diputaciones provinciales hasta su supresión constitucional», y la «coordinación autonómica de las actuales funciones de las diputaciones provinciales» (punto 229, pág. 159). <https://lasonrisadeunpais.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>

11. «193. Revisión de los servicios prestados en las diputaciones, cabildos y consells para redirigirlos a estructuras mancomunadas o comarcales. Se pretende revisar estos servicios para que se ajusten a las realidades socioeconómicas de los territorios y las poblaciones, así como para acercar las estructuras administrativas a los ciudadanos».

12. En «Seguir avanzando. 2016-2020. Programa electoral para las elecciones generales de 2015», el Partido Popular afirma lo siguiente: «Mantenemos nuestro compromiso con las diputaciones provinciales, cuyo papel se ha visto reforzado en esta Legislatura por la nueva Ley de Racionalización de las Administraciones Locales, y seguiremos potenciando su papel imprescindible en la coordinación para la prestación integral y adecuada de servicios públicos en los ayuntamientos y en el fomento del desarrollo económico y social de los municipios españoles», pág. 152. <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf>

13. En el programa para las elecciones generales de diciembre de 2015, el PSOE proponía «Modernizar las diputaciones provinciales reformulando su papel como espacio de encuentro entre los ayuntamientos de menos de 20 000 habitantes y dotándolas de competencias prestadoras de servicios que supongan una mejora de eficacia y eficiencia respecto a los mismos servicios prestados por los municipios, siempre con criterios de máxima transparencia, racionalidad y democracia». http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf. En el programa electoral de 2016 se mantiene la misma propuesta. <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

14. Pág. 65. https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-home/acuerdo-gobierno-reformista-y-de-progreso-2016.pdf?__v=204_0

Lo cierto es que ninguno de los partidos que aceptan mantener la institución precisa con detalle el modelo de diputación (o de institución representativa a establecer en su lugar), ni mucho menos propone una forma alternativa de elección de los diputados provinciales. No es de extrañar, por tanto, que las iniciativas legislativas hayan sido escasas. Si analizamos el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* desde el inicio del periodo democrático hasta la legislatura actual, solo encontramos dos textos referidos al tema: por un lado, una proposición de ley del Grupo Mixto que difiere la decisión sobre las diputaciones a las comunidades autónomas, presentada en 2010 y reiterada en 2012¹⁵; por el otro, un proyecto de ley presentado en 1982¹⁶.

Más adelante será preciso completar estas alternativas con las propuestas realizadas por la doctrina que se ha dedicado al asunto. Antes creo conveniente clasificar este conjunto de alternativas en dos grandes apartados, según si su puesta en práctica exige o no una reforma de la Constitución.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dejado claro que nuestra norma fundamental impide la supresión de las provincias, a favor de las cuales establece una «inequívoca garantía de la autonomía». Entre las distintas menciones que la Constitución realiza de dicha entidad territorial (como circunscripción electoral, entidad titular de iniciativa para la constitución de la comunidad autónoma o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado), el Tribunal destaca su naturaleza de entidad local (art. 141.1), que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137)¹⁷. Es cierto que el art. 141.2 no constitucionaliza las actuales diputaciones. Ahora bien, dicho precepto impone que el gobierno y la administración de las provincias sean atribuidos, en cualquier caso, a corporaciones de naturaleza representativa.

Sobre la base de estos preceptos, el Tribunal Constitucional, pues, reconoce al legislador una amplia libertad a la hora de configurar la forma de gobierno de las provincias, dado que el principio representativo tiene, en este

15. Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local, sobre racionalización del régimen de las diputaciones provinciales (122/000206).

16. Proyecto de Ley sobre la regulación de las elecciones para las diputaciones provinciales, BOCG, I Legislatura, Serie A, n.º 271-I, 13 de mayo de 1982. Merece la pena hacer una breve referencia a este texto porque resulta bastante ejemplificativo de algunos planteamientos que todavía perduran. Garrido, *Debates Constitucionales*, pág. 4: el origen está en los acuerdos autonómicos.

17. STC 32/1982, FJ 3.

caso, menor densidad normativa que la que corresponde a los municipios¹⁸. Es posible, pues, que el legislador opte, como ahora sucede, por una legitimidad indirecta de la corporación local, o se incline por su elección directa. El Tribunal constata que «la Constitución, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia (art. 141.1 CE) exigiendo del legislador las intervenciones que la materialicen, deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (art. 141.2)»¹⁹.

Ahora bien, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se desprende que la libertad de configuración del legislador tiene límites. En efecto, la ley no puede dejar a las provincias sin Gobierno autónomo; tampoco puede privar a dicho Gobierno de naturaleza representativa; por último, el legislador habilitado para determinar la forma de elección de los diputados provinciales es el legislador orgánico, por lo que debe ser el estatal²⁰.

Antes se señalaba que, conforme a dicha jurisprudencia, quienes proponen suprimir provincias y diputaciones proponen reformar la Constitución. Conviene ahora plantearse la factibilidad y la oportunidad de dicha reforma.

Sobre el primero de estos temas cabe reconocer que la modificación de este contenido de nuestra norma fundamental no es muy compleja desde el punto de vista procedimental, ya que debería realizarse conforme a lo establecido en el art. 167 de la propia Constitución. La experiencia demuestra que, cuando ha sido necesario, las Cámaras han actuado con máxima celeridad al tramitar dichas reformas. Baste con recordar que las que afectaron al art. 13 y al art. 135 tardaron poco más de un mes en pasar por el Congreso y el Senado. Ahora bien, en la actualidad, la relación de fuerzas políticas no es la misma que existía en 1992 o en 2011. Ni estamos ya en un escenario bipartidista ni, como hemos visto, existe el consenso necesario para llevar a cabo dicha modificación. Por el momento, no parece que sea posible un acuerdo entre las fuerzas políticas que desean suprimir las provincias y las que, en sentido diametralmente opuesto, consideran necesario potenciarlas.

También es posible poner en tela de juicio las razones esgrimidas por quienes quieren suprimir provincias y diputaciones. El argumento más extendido a favor de dicha posibilidad es el económico, ya que se reprocha el gasto

18. STC 103/2013, FJ 6.

19. STC 111/2016.

20. STC 31/2010.

que suponen dichas instituciones. Pero, por ahora, las valoraciones que se han realizado de estos costes son, cuanto menos, discutibles, porque el ahorro no podría extenderse a las retribuciones de los funcionarios que trabajan para las diputaciones, que deberían transferirse a otra Administración. Hay que recordar, además, que si las competencias y la financiación de las diputaciones se traspasan a las comunidades autónomas, se produciría un claro perjuicio a la idea de autogobierno y, sobre todo, al valor «pluralismo». Es verdad que el sistema electoral de las diputaciones provinciales no es el adecuado, pero, como veremos más adelante, es posible modificar este extremo con una reforma de la legislación electoral. Y las diputaciones, sobre todo en las comunidades autónomas de gran tamaño, están más próximas a los ciudadanos y a los municipios que las propias comunidades autónomas. Además, como antes se señalaba, el clientelismo no es un problema que afecte solo a las provincias, sino que también daña a otras entidades territoriales. Mantener niveles intermedios de Gobierno impide la excesiva concentración de poder en algunas comunidades autónomas que, a veces, llevan décadas gobernadas por la misma fuerza política. Sirve también para robustecer el sistema de frenos y contrapesos que es propio de la distribución territorial del poder. Puede impedir, pues, que la mayoría abuse de su posición y limite los derechos de la minoría.

Pero el argumento más decisivo en favor de mantener las diputaciones y el diseño que la Constitución realiza de ellas arranca de nuestra estructura municipal, dominada por pequeños municipios que no cuentan con medios suficientes para hacer frente a las misiones que tienen encomendadas. Hasta ahora, a pesar de los compromisos adquiridos al respecto, ninguna fuerza política ha sido capaz de modificar dicho mapa, quizá porque tampoco sea conveniente hacerlo. A la hora de llevar a la práctica una política de agregación de municipios, convendría sopesar muy detenidamente los costes que supone la dispersión actual con los beneficios que reporta para la población que sigue viviendo diseminada en las áreas rurales. En cualquier caso, mientras sigan existiendo más de 8000 municipios y el 85 % tengan menos de cinco mil habitantes, la supresión de las provincias y de las diputaciones puede producir resultados imprevisibles y, desde luego, indeseados para los ciudadanos.

3.2. ¿Es compatible la elección directa con las funciones de las diputaciones?

Al margen de las propuestas que se puedan realizar *de constitutione ferenda*, lo cierto es que, *de constitutione lata*, solo es posible plantearse las posibi-

lidades que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional deja abiertas al legislador, esto es, mantener la legitimidad indirecta o transformarla en directa. Antes de analizar las ventajas e inconvenientes de estas formas de elección, es preciso tener en cuenta que algunos han barajado la posibilidad de reintroducir un sistema mixto. Este consistiría en combinar la elección directa de algunos diputados provinciales con la elección indirecta de otros, que deberían ser designados por alcaldes y concejales. La ventaja de esta opción es que combinaría el modelo tradicional con algunas dosis de innovación. Los inconvenientes radican en que, puestos a realizar reformas, casi es mejor renovar totalmente el modelo, dado que dicha solución tendría una visibilidad relativa y la representatividad limitada²¹.

Hay que reconocer que este modelo cuenta con cierta tradición en nuestro país. Pero también conviene recordar que sus antecedentes no son, desde luego, los mejores. Este sistema se introdujo por primera vez en el Estatuto Provincial aprobado durante la dictadura de Primo de Rivera y, posteriormente, sirvió de inspiración a la legislación franquista. Es cierto que entre ambos precedentes existen notables diferencias en la manera de seleccionar a los diputados de elección directa. Así, la primera de las normas citadas reconocía sufragio universal²², mientras que la Ley de Régimen Local, conforme a la idea de «democracia orgánica», preveía un sistema de elección a través de las corporaciones y entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la provincia²³. Ahora bien, ambos modelos añadían diputados de elección indirecta, designados por los ayuntamientos de la provincia²⁴.

21. Por ejemplo, en el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, págs. 84-85. <http://www.gobiernolocal.org/publicaciones/monografias/2011/02/07/11>

22. El art. 55 del Estatuto Regional se remitía al art. 51 del Estatuto Municipal de 1924 en este tema. Este último precepto atribuía el derecho de sufragio activo a los españoles mayores de veintitrés años y el derecho de sufragio pasivo a los mayores de veinticinco años. Además, se reconocía el mismo derecho a las mujeres cabeza de familia. Entre ellas se comprendía a todas las españolas mayores de veintitrés años que no estuvieran sujetas a patria potestad, autoridad marital y tutela y fueran vecinas con casa abierta en algún término municipal.

23. Art. 27 Decreto de 16 de diciembre de 1950, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945.

24. Así, mientras el art. 58 del Estatuto Provincial establecía que los diputados provinciales corporativos eran designados por los ayuntamientos de la provincia, constituidos a este efecto en colegidos electorales, el art. 230 de la norma franquista creaba un sistema de elección indirecta, mediante compromisarios singulares designados por cada uno de los ayuntamientos.

Al margen de estos dudosos antecedentes, no parece que un sistema mixto satisfaga las exigencias de quienes defienden la elección directa ni que, tampoco, tenga en cuenta las necesidades funcionales a las que obedece el sistema indirecto. En todo caso, a la hora de sopesar sus ventajas e inconvenientes habrá que tener en cuenta los que afectan a los dos sistemas que combinan, por lo que merece la pena centrarse en el análisis de cada uno de ellos.

La elección directa de los diputados provinciales parece, en principio, la forma más acorde con la titularidad de la soberanía proclamada en el art. 1.1 de la Constitución. Como en todo sistema democrático, el art. 23.1 de nuestra norma fundamental establece que los ciudadanos participan en los asuntos públicos, sobre todo a través de representantes elegidos por sufragio universal, libre y secreto. Que los ciudadanos eligieran a los diputados provinciales sería, pues, coherente con el carácter representativo, no solo de nuestra democracia, sino de todas las que existen en la actualidad. La elección directa es, además, la que predomina en todas las entidades territoriales de nuestro continente y la recomendada por la Carta Europea de Autonomía Local. El art. 3.2 de dicho texto atribuye el ejercicio del derecho a la autonomía a entidades integradas por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal. Conviene recordar que España ratificó dicho texto añadiendo una salvedad que excluía la aplicación de estos principios en todo el territorio nacional, precisamente para salvaguardar el sistema actual de elección de los miembros de las diputaciones.

La elección directa de los diputados provinciales es, además, la fórmula que ha regido en España en distintas ocasiones durante el s. XIX y parte del XX. A pesar de que el sistema estuvo sujeto a las vicisitudes que afectaron a toda nuestra historia constitucional, en general, y a las diputaciones, en particular, la elección directa se consolida sobre todo a partir de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, cuyo art. 33 reconocía el derecho de voto para la elección de diputados provinciales a todos los españoles varones mayores de edad²⁵.

25. ...que supieran leer y escribir, seguía el artículo. El art. 34 establecía excepciones a este requisito. En efecto, aunque supieran leer y escribir, no tenían derecho de voto quienes recibieran medios de subsistencia en establecimientos sostenidos por la beneficencia o estuvieran «empadronados como mendigos y autorizados para implorar la caridad pública». Me permita el lector que subraye el curioso hecho de que, en la España de la época, hasta la mendicidad estaba sujeta a autorización administrativa. La limitación del derecho al sufragio desapareció poco después. El art. 1 del Real Decreto de 5 de noviembre de 1890 atribuía la condición de electores a «todos los españoles varones mayores de veinticinco años que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio en el que cuenten dos años al menos de residencia».

No parece necesario argumentar más en favor de un sistema de elección que es característico de cualquier sistema democrático, no solo por articular la función de dirección política que corresponde al cuerpo electoral con la que corresponde a las instituciones, sino también por favorecer la responsabilidad de los poderes públicos, al menos cuando sus titulares concurren a la reelección. Merece la pena, sin embargo, plantearse su compatibilidad con la definición constitucional de las provincias.

No hay duda de que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, porque así lo afirma el art. 137 CE. Además, el art. 141.1 CE les atribuye personalidad jurídica propia. Ahora bien, la Constitución no reconoce expresamente a estas entidades territoriales una entidad específica, sino que, de un lado, las considera división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, y, de otro, las contempla como agrupación de municipios. Es esta última faceta la que merece la pena resaltar, porque puede dar cierta luz acerca de la mayor o menor conveniencia de la elección directa de los miembros de las diputaciones.

La concepción de la provincia como agrupación de municipios se remonta también al Estatuto Provincial de 1925. Esta es la primera norma que pretende dar una funcionalidad diferente a dicha organización territorial, una vez que los ayuntamientos habían adquirido nueva entidad con el Estatuto Municipal de 1924, y pasa a segundo plano su consideración como división territorial para los fines propios del Estado, dadas las modificaciones que su estructura administrativa estaba experimentando. Partiendo de esta concepción, el Estatuto Provincial atribuye a la provincia el cumplimiento de objetivos de índole local que, «rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapan a la jurisdicción de cada ayuntamiento». No son, pues, objetivos distintos de los municipales, sino superiores en extensión, entidad y costes. «Serán, en definitiva, fines y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada corporación comunal»²⁶.

Los cambios que ha experimentado nuestra organización territorial del Estado no han afectado a esta manera de entender la provincia. El Tribunal Constitucional ha reconocido que la configuración de dicha entidad territorial como agrupación de municipios no es una creación de nuestra norma

26. Estatuto Provincial, Biblioteca Oficial Legislativa, vol. LXI, Editorial Reus, Madrid, 1925, págs. 7-8. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2008/estatutoProvincial1925.pdf>

fundamental, sino que se mantuvo a pesar de los cambios legislativos que ha experimentado desde entonces²⁷. A partir de esta definición, el mismo órgano ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía provincial radica, precisamente, en las competencias instrumentales, esto es, aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato²⁸. Precizando esta idea, el Tribunal Constitucional ha delimitado dicho ámbito en «el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial», «actividad que se traduce en la cooperación...». Según dicho órgano, «es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada»²⁹.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha reconocido que el sistema de legitimidad democrática que actualmente establece la LOREG es solo uno de los constitucionalmente posibles, con lo que no descarta que pueda instaurarse la elección directa, ya que no le corresponde valorar «la conveniencia u oportunidad de este sistema en sí ni dentro de un contexto de reformas tendentes a reforzar el papel institucional de las diputaciones»³⁰. Sería pues conforme a Constitución que, al amparo de la apertura del art. 141.2, las Cortes Generales se inclinaran por sustituir el sistema actual por otras corporaciones elegidas por los ciudadanos. A esto hay que añadir que, a la hora de buscar alternativas, el legislador no debería preocuparse solo por la validez de la reforma, sino también por configurar un sistema de elección que sea coherente con la naturaleza y funciones de las provincias que se acaban de mencionar. Pues bien, si partimos de este presupuesto, la elección directa de dichos car-

27. En la STC 38/1983, FJ 6, el Tribunal Constitucional afirma que «Sin desconocer que la C.E., en su parquedad al referirse a la provincia, alude a su carácter o naturaleza de entidad local con personalidad jurídica propia, a la vez que la entiende como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, al margen de tal dicotomía predominantemente funcional, incluye que la provincia viene determinada “por la agrupación de municipios”, expresión esta última en manera alguna original por cuanto fue ya utilizada en el Estatuto Provincial y en las leyes de Régimen Local de 1955, Orgánica del Estado de 1967 y de Bases del Régimen Local de 1975».

28. La STC 111/2016, FJ 9, resume la jurisprudencia constitucional al respecto: «la doctrina constitucional ha precisado que las competencias instrumentales —aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato— entroncan directamente con la Constitución: “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial” constituye el “núcleo” de la actividad de la provincia, “en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1 C.E.)” cuya autonomía presenta “rasgos y perfiles específicos” respecto de la municipal (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2)».

29. STC 109/1998, FJ 2.

30. STC 11/2016, FJ 7.

gos suscita un inconveniente que es difícil de soslayar, y que conecta con la esencia de la propia relación representativa.

En caso de que los ciudadanos eligieran directamente diputados provinciales, es claro que el mandato trascorriría entre los votantes y los elegidos. Los candidatos acudirían a las urnas con programas diseñados para satisfacer las necesidades de quienes emiten el sufragio y, una vez en el cargo, deberían ejercerlo procurando mantener los compromisos adquiridos con los ciudadanos. Al fin y al cabo, la posibilidad de reelección, única forma de control electoral en los sistemas representativos, depende (o, al menos, debería depender) de la fidelidad de los representantes a sus promesas electorales, así como de los éxitos alcanzados en su gestión. Es verdad que, en las democracias contemporáneas, la relación representativa está mediatizada por los partidos políticos. Pero esta interferencia no altera un hecho fundamental, esto es, que el representante ha de actuar en nombre y por cuenta de sus representados.

No parece que esta relación sea compatible con las funciones que actualmente corresponden a las provincias y a las diputaciones provinciales. Como se acaba de analizar, la misión fundamental de estas es el apoyo y la cooperación con los municipios, lo que supone que en pocas ocasiones entran en contacto directo con las personas. En caso de que se optara por un sistema de elección directa, el ejercicio de estas funciones se vería alterado por la mediación que ejercería la relación entre diputados y ciudadanos. En efecto, los miembros de las diputaciones deberían anteponer su relación con los votantes a la que deben tener con los municipios, ya que deberían su posición a los primeros y serían responsables ante ellos por su gestión. La ruptura entre la forma de elección de los diputados y la función que tienen encomendada podría, pues, generar una interferencia en el ejercicio del cargo y terminaría afectando al correcto funcionamiento de toda la institución. No cabe descartar que, a la larga, el desempeño de sus servicios de asesoramiento y coordinación de los municipios acabara resintiéndose.

Antes se señalaba que sería constitucionalmente posible otro modelo de diputaciones, como es el implantado en las diputaciones forales del País Vasco, configurándolas como entidades que representan directamente a los ciudadanos y dotadas de competencias materiales que afectan a las personas. Ahora bien, otra cosa es si este otro diseño es conveniente en el resto del territorio nacional. No es fácil identificar unos intereses específicos de los habitantes de las provincias que sean diferentes de los que defienden las comunidades autónomas o los municipios. Cabe, sobre todo, plantearse si esta

alternativa es funcionalmente compatible con la definición constitucional de la provincia como agrupación de municipios. Mientras el modelo constitucional siga siendo el que es, resulta complicado conciliar dicha definición con la elección directa de los miembros de la diputación.

Cabe sostener que merece la pena correr ese riesgo con tal de aproximar las diputaciones a los ciudadanos e incrementar la responsabilidad de sus miembros ante los electores. En ese caso, la definición del sistema electoral suscita algunos problemas, además de los que puedan derivar de la necesidad de alcanzar el consenso de las distintas fuerzas políticas.

La elección de diputados provinciales podría realizarse al tiempo que la municipal, utilizando un modelo de doble urna como sucede en las elecciones generales. La primera decisión de importancia afectaría a la definición de la circunscripción. Parecería lógico pensar que esta fuera la provincia, pero esta solución no deja de tener problemas. En efecto, el mayor número de votos que emiten los grandes municipios podría perjudicar a los pequeños, ya que induciría a presentar candidatos que fueran populares en las zonas más habitadas. Este problema podría evitarse utilizando el término municipal como circunscripción. Pero, en este caso, la distribución de escaños no debería hacerse solo en función del número de habitantes, sino estableciendo garantías de representación de los municipios menos habitados, ya que estos son los que más necesitan de los servicios que prestan las diputaciones.

A la hora de fijar el sistema de listas podría establecerse el modelo que existe en las elecciones municipales, esto es, cerradas y bloqueadas, o decantarse por otros modelos que permiten mayor libertad al elector, como son las listas desbloqueadas o abiertas. La determinación de la fórmula electoral dependería de los objetivos que se quieran alcanzar. Si se opta por la estabilidad y la gobernabilidad, deberían seguirse modelos que priman a las mayorías, mientras que, si se prefiere incrementar la representatividad de la institución, sería preciso decantarse por fórmulas más proporcionales.

3.3. ¿Puede mejorarse la elección indirecta?

Queda por analizar una última alternativa que podría tildarse de conservacionista, dado que consiste en mantener la elección indirecta, si bien depurada de los defectos que tantas veces se han reprochado, extremo sobre el que habrá que volver más adelante. Esta manera de seleccionar diputados provinciales

no tiene tanta tradición como las anteriores. Es verdad que, desde 1925, una parte de dichos cargos se designaban de este modo. Pero la elección de todos los miembros de la corporación por los concejales reunidos por distritos judiciales tiene unos orígenes bastante más recientes, ya que solo se instaura con la transición democrática, mediante la Ley 39/1978, de Elecciones Locales.

No parece necesario volver a traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la compatibilidad de este modelo con nuestra norma fundamental. Tampoco parece preciso recordar que el modelo guarda coherencia con la configuración que nuestra norma fundamental hace de la provincia como agrupación de municipios y, sobre todo, con las competencias instrumentales que, según el Tribunal Constitucional, constituyen el núcleo de su autonomía.

Es posible contrarrestar algunas de las críticas que suscita la elección indirecta recordando que las diputaciones no son la única institución que obedece a este modelo, ni en España ni en otros sistemas democráticos. En nuestro país, por ejemplo, hay senadores que no son elegidos por los ciudadanos sino designados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Es paradójico que este supuesto no suscite tantas y tan profundas críticas como las que se dirigen a la forma de elección de los miembros de las diputaciones provinciales, y, sobre todo, que la votación indirecta nunca se haya utilizado para cuestionar que, quienes resultan así elegidos, tengan la misma legitimidad democrática que el resto de miembros de la Cámara de elección directa. Con respecto a lo que sucede en otros países, baste con recordar la forma de elección del Senado francés o las elecciones presidenciales norteamericanas, donde un buen número de compromisarios no están jurídicamente vinculados a la opinión de los votantes de sus Estados.

Desde un punto de vista teórico, hay que reconocer que, en la actualidad, resulta difícil justificar que los ciudadanos no decidan directamente la composición de un órgano. Pero, al hablar de este tema, es preciso tener en cuenta que, desde finales de la Edad Media, se distingue la legitimidad de origen y la legitimidad de resultado. Mientras que la primera se refiere a la titularidad del poder, la segunda es una exigencia del ejercicio del poder³¹.

Con respecto a la primera de dichas facetas, conviene recordar que la elección directa de representantes no es la única manera de legitimar

31. Sobre esta distinción, por ejemplo, Bobbio, N., «Sul principio di legittimità», *Annali della Facoltà Giuridica*, Génova, 1964, págs. 51-61.

el poder. Es más, cabe afirmar que es un principio puesto radicalmente en cuestión por quienes defienden que la única legitimidad posible es la que corresponde al propio pueblo cuando toma directamente la decisión. Si lo que más importa es la participación de los ciudadanos, habría que poner en tela de juicio la propia elección de intermediarios, sirviéndose de los mismos argumentos que ya utilizaba Rousseau en el *Contrato Social*, esto es, ¿por qué gobernarnos mediante representantes cuando podemos hacerlo por nosotros mismos?

No hace falta que recuerde que, en los sistemas contemporáneos, la regla general es la representación, que, por su propia naturaleza, niega la identidad y presupone la separación entre el elector y el elegido, ya que solo es posible representar a quien no está, esto es, al pueblo soberano. Tampoco está de más subrayar que la idea de la representación resulta de un conjunto de ficciones que, a pesar de su abstracción, no ponemos en tela de juicio porque son los axiomas sobre los que se asienta el actual modelo democrático.

La principal de estas ficciones reside en considerar que, quien resulta elegido, actúa en nombre y por cuenta de los representados. Y por tales, no se entiende a los votantes, sino a todo el pueblo en su conjunto. Gracias a esta ficción, la representación pudo surgir cuando el sufragio era solo censitario y masculino, y se sigue manteniendo ahora, a pesar de que únicamente son titulares del derecho de sufragio quienes están inscritos en el censo electoral. Como consecuencia del carácter colectivo del mandato, el representante lo es, además, no solo de quienes lo han votado, sino también de quienes han emitido su voto en favor de otras fuerzas políticas.

Todo esto significa que representación y elección directa pueden coincidir y es bueno que coincidan. Pero esta equiparación no es imprescindible, ya que hay formas de representación que no son electivas, porque vienen impuestas por el ordenamiento jurídico. Y, por supuesto, cabe representación sin elección directa, ya que las ficciones que antes mencionaba funcionan tanto cuando el ciudadano elige representante directamente como cuando actúa a través de compromisarios. En ambos casos la decisión del representante se imputa al pueblo en su conjunto y no solo a los miembros del cuerpo electoral que han emitido el sufragio a su favor³².

32. Al hablar de estos temas, merece la pena tomar en consideración una reflexión de F. Rubio Llorente. En su ensayo sobre «La representación política», afirma: «Principio de legitimidad democrático es, en consecuencia, aquel que hace derivar la legitimidad del poder del

Junto a este tipo de legitimidad, es posible identificar un tercer tipo, de naturaleza más sociológica que jurídica, que algunos llaman legitimación³³, aunque puede también identificarse como legitimidad de ejercicio. Tradicionalmente se afirmaba que esta deriva de que, quien ostenta el poder, lo haga de manera justa. En la actualidad es difícil hablar en estos términos, porque en los sistemas pluralistas hay diferentes maneras de entender lo que es la justicia. Desde un punto de vista más funcional, lo que se valora es el tipo de atribuciones que se asignan a una institución, así como su eficacia a la hora de conseguir las metas que le corresponden. En el caso de las diputaciones provinciales, no es posible juzgar este tipo de legitimidad con respecto a los ciudadanos, dado que las funciones que corresponden a dichas instituciones no les afectan directamente, sino que debe medirse en relación con los municipios, ya que estas entidades son las que reciben la asistencia y la cooperación que constituyen el núcleo central de las atribuciones provinciales.

Como conclusión de lo que se acaba de exponer, cabe afirmar que la elección indirecta de los diputados provinciales no repugna al principio democrático. Es verdad que un sistema de elección directa beneficiaría a su legitimidad de origen. Ahora bien, este origen no resulta un requisito imprescindible para mantener su carácter representativo. Es más, como se ha analizado en páginas anteriores, la elección directa podría enturbiar la legitimidad de ejercicio, al interponer a los ciudadanos en la relación entre diputaciones y municipios.

Aceptar este extremo no significa, sin embargo, aceptar el sistema y el procedimiento electoral diseñado por la LOREG para la elección de diputados provinciales, sino que lleva a exigir una reforma profunda del mismo.

A la hora de hablar de este tipo de cuestiones hay que partir de que las principales decisiones deben tomarse en términos políticos. Los criterios técnicos solo pueden entrar en juego una vez que están claros los objetivos que persigue la reforma. Los sistemas electorales pueden perseguir distintas fina-

consentimiento de los gobernados, sin más precisiones en cuanto a las formas de expresión de este consentimiento ni su alcance, el que se enuncia al proclamar que todos los poderes emanan del pueblo» (*La forma del poder*, vol. II, CEPC, Madrid, 2012, pág. 604, nota 6).

33. F. Rubio, por ejemplo, entendía por tal la aceptación social, efectiva, de la pretensión de legitimidad del poder. «Así entendida, la legitimidad es una categoría normativa, en tanto que la legitimación es una categoría sociológica, de hecho, susceptible en consecuencia de cambio en su extensión o su intensidad» (*La forma del poder*, vol. II, CEPC, Madrid, 2012, pág. 604, nota 6).

lidades, que van desde asegurar la gobernabilidad hasta alcanzar la máxima representatividad, y solo cuando las fuerzas políticas se han decantado por uno u otro valor, es posible establecer los mejores medios para alcanzarlo.

Sin perjuicio de reconocer esta limitación, es posible establecer algunos principios que deberían salvaguardarse en todo caso, ya que tienden a asegurar los principios constitucionales que han de inspirar la regulación de cualquier elección, como son la libertad y la igualdad entre los contendientes.

El primero de estos criterios atañe a los legitimados para participar en la votación. Dadas la naturaleza y las funciones que corresponden a la provincia, parece adecuado que la elección se haga por los concejales y entre concejales. No resulta de recibo sin embargo que, como sucede en la actualidad, los partidos políticos monopolicen el proceso. Es cierto que estas fuerzas están presentes en todos los procedimientos electorales y que, en su momento, era preciso reforzar su papel a la hora de seleccionar dirigentes. Pero la democracia de partidos conoce también sus límites, entre los que destaca que dichas fuerzas no pueden sustituir a los votantes. Si la elección de diputados provinciales se realizara por un colegio que reuniera a todos los concejales del ámbito territorial, se estrecharía la relación que une a estos con los diputados provinciales y se favorecería la responsabilidad de los últimos con respecto a los primeros.

Otro extremo que precisa atención es la delimitación de la circunscripción. En este caso, optar por una circunscripción provincial no plantea los inconvenientes que esta suscita en una elección directa, ya que la presencia de concejales de pequeños municipios está garantizada. Si se optara por colegios más reducidos sería preciso establecer con claridad su dimensión y el número de escaños que correspondería a cada uno de ellos, en función solo de la población o también del territorio. En todo caso, para evitar el *gerrymandering*, la Comisión de Venecia aconseja utilizar entidades administrativas preexistentes y dotadas de estabilidad³⁴.

Los partidos políticos desempeñarían en el seno del colegio de concejales el mismo papel que les corresponde en cualquier otra asamblea representativa. Parece conveniente que la elección de diputados se realice, pues, entre los candidatos que dichas formaciones propongan. Para subsanar los defectos

34. *Código de buenas prácticas en materia electoral*, pág. 7. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-spa).

del sistema actual sería conveniente, sin embargo, reconocer la misma facultad a las agrupaciones de electores. No parece que existan motivos para impedir que estas se pongan de acuerdo a la hora de presentar una candidatura común. Puede ser que, en el momento de las elecciones municipales, no exista entre ellas «una comunidad de puntos de vista ideológicos de política local»³⁵. Pero, una vez constituida la asamblea, puede surgir este acuerdo. Menos puntos de contacto existen entre los miembros del Grupo Mixto en el Congreso y el Senado, y en estos casos no solo se les permite, sino que se les obliga a unirse para poder tramitar iniciativas.

Antes se señalaba que la elección entre gobernabilidad y representatividad es una opción de carácter político. Aun así es posible hacer algunas consideraciones sobre la fórmula electoral basadas en la naturaleza y funciones que corresponden a las diputaciones. De un lado, no parece que estas instituciones presenten problemas de estabilidad, quizá como consecuencia de que sus competencias son de naturaleza instrumental. De otro, es conveniente que se integren en la diputación fuerzas políticas que están presentes en los municipios. Por estas razones, sería preferible un sistema más proporcional que mayoritario.

A la hora de diseñar el sistema de listas para la elección de diputados por la asamblea de concejales, habría que ponderar el juego de dos valores: atribuir mayor peso a la libertad de los concejales conllevaría establecer listas abiertas o desbloqueadas; si lo que se desea es preservar el peso de los partidos, las listas habrían de ser cerradas y bloqueadas.

A la hora de inclinarse por algunas de estas soluciones, hay que tener en cuenta las exigencias que impone la necesidad de favorecer la presencia de mujeres en los órganos de naturaleza representativa. No me consta que haya estadísticas que recojan el número de mujeres en los plenos de las diputaciones³⁶, pero los datos sobre alcaldías, concejalías y presidencias de diputaciones hacen pensar que, a pesar de la mejora experimentada en los últimos años, el porcentaje sigue siendo bajo y, desde luego, inferior al de los hombres. En estas situaciones, cualquier sistema electoral debe tener en cuenta el manda-

35. Ver nota 8.

36. Según el Instituto de la Mujer, solo un 35,57 % de los concejales de toda España en 2015 son mujeres. La situación es mucho peor en alcaldías, dado que, en 2016, solo llegaban al 19,09 %. En diciembre de 2016, únicamente el 15,79 % de las presidencias de las diputaciones provinciales correspondían a personas de este sexo. <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/AdmonLocal.htm>

to recogido en el art. 9.2 de la Constitución y favorecer la presencia de las mujeres en las diputaciones provinciales. No es de recibo, pues, mantener la situación actual, donde las candidaturas que se presentan a dichas instituciones no están vinculadas a la composición equilibrada que el art. 44.bis de la LOREG impone en todas las demás elecciones que se celebran en todo el territorio nacional.

La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial

Alfredo Galán Galán
Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. La noción de sistema aplicado a las Administraciones Públicas. 2. Los rasgos característicos del sistema de Administraciones Públicas. 3. La estructura del sistema de Administraciones Públicas. 4. El elemento estático: las unidades que integran el sistema de Administraciones Públicas. 4.1. La noción de sistema presupone la existencia de una pluralidad de unidades integrantes. 4.2. La noción de sistema entre subsistemas y suprasistemas. 4.3. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: existencia de tres niveles territoriales de Gobierno. 4.4. La peculiaridad del nivel local: existencia de varios subniveles territoriales de Gobierno. 4.4.1. *Determinación de los distintos (sub)niveles territoriales de Gobierno local.* 4.4.2. *Relación entre los tres posibles (sub)niveles territoriales de Gobierno local: posición central del municipio.* 4.5. Análisis del nivel supramunicipal de Gobierno local. 4.5.1. *Cuestión terminológica previa.* 4.5.2. *Peculiaridad del nivel supramunicipal de Gobierno local: la existencia de varios subniveles territoriales de Gobierno.* 4.5.3. *Determinación de los tipos de entes que integran el nivel supramunicipal de Gobierno local.* 4.5.4. *Diversidad y racionalidad en el nivel supramunicipal de Gobierno local.* **5. El elemento dinámico: las relaciones entre las Administraciones Públicas que integran el sistema.** 5.1. La noción de sistema presupone la existencia de relaciones entre una pluralidad de unidades conectadas. 5.2. La interdependencia entre las unidades

relacionadas que integran el sistema. **6. El equilibrio entre diversidad y unidad dentro del sistema de Administraciones Públicas.** 6.1. La diversidad en el sistema. 6.2. La unidad en el sistema. 6.3. Las exigencias derivadas del equilibrio entre diversidad y unidad dentro del sistema. 6.4. La lucha contra las duplicidades administrativas: la necesaria articulación competencial en el nivel supramunicipal de Gobierno local.

1. La noción de sistema aplicado a las Administraciones Públicas

Por «sistema» hemos de entender un conjunto de unidades, que constituyen sus partes o componentes, organizadas y relacionadas entre sí, dirigidas a la consecución de un objetivo común.

Esta noción de sistema puede aplicarse, sin mayores dificultades, a las Administraciones Públicas¹. De esta manera, en efecto, puede sostenerse la existencia de un «sistema de Administraciones Públicas»: conjunto de Administraciones, organizadas y relacionadas entre sí (relaciones interadministrativas), dirigidas a la consecución de un objetivo común (interés general)².

2. Los rasgos característicos del sistema de Administraciones Públicas

De la definición ofrecida de sistema pueden ya derivarse algunos de sus rasgos característicos:

- a) La organización. El sistema es un conjunto de unidades organizadas. En consecuencia, no es fruto del azar, sino todo lo contrario, de la existencia de una voluntad que lo ha diseñado y planificado (organización). La organización o, si se prefiere, la decisión organizativa se extiende, al menos, a los siguientes aspectos del sistema: la selección de las unidades

1. Sobre la noción de sistema de Administraciones Públicas y las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, Galán Galán, Alfredo, «El sistema de Administraciones Públicas de Cataluña», en *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña*, coord. Joaquín Tornos Mas, ed. Iustel, 2012, pp. 154-156.

2. Cabe advertir que, aunque ahora no nos interese, la noción de sistema puede aplicarse también a cada Administración Pública en singular, entendiéndose, en esta otra acepción, como el conjunto de órganos administrativos, relacionados entre sí (relaciones interorgánicas), dirigidos a la consecución de un objetivo común (los fines legalmente señalados a esa Administración, que justifican la atribución legal de potestades y competencias).

que lo integran; la configuración de cada unidad o, al menos, del marco o denominador común a todas ellas; la configuración de las relaciones entre las unidades; y la fijación del objetivo común a conseguir.

En el caso del sistema de Administraciones Públicas, la decisión organizativa principal es tomada por el legislador: diseña cada tipo de Administración, las configura y establece las relaciones entre ellas.

- b) El objetivo común. El sistema persigue la consecución de un objetivo. Todas las unidades integrantes del sistema deben orientarse a su consecución: es un objetivo común a todas ellas. Del mismo modo, las relaciones que se establezcan entre las unidades también deben dirigirse a la consecución de dicho objetivo. En realidad, la consecución del objetivo común constituye el fundamento mismo de la existencia del sistema: existe para alcanzar esa finalidad.

El sistema de Administraciones Públicas también debe perseguir un objetivo común. En consecuencia, todas las Administraciones que lo integren y las relaciones interadministrativas que se traben entre ellas deben dirigirse a la consecución de dicho objetivo. Conviene insistir en este último punto: la totalidad de las relaciones interadministrativas, con independencia de su clase, deben interpretarse en el sentido último de hacer posible la consecución del objetivo común del sistema.

En última instancia, el objetivo perseguido por las Administraciones no puede ser otro que la satisfacción del interés general. Así se recoge en el artículo 103.1 de la Constitución (CE): «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales»³. En este precepto, el término «Administración Pública» es utilizado en singular, pero se refiere realmente a la categoría en su conjunto.

En el marco de ese objetivo constitucional, la ley fijará los concretos objetivos a conseguir por cada Administración y por cada sistema de Administraciones. Para alcanzarlos, la ley les atribuye potestades y competencias, cuyo ejercicio se vincula precisamente a la consecución de esas concretas finalidades. La ruptura del vínculo legal genera el conocido como vicio de desviación de poder.

- c) El entorno o ambiente. Por tal hay que entender el medio externo que envuelve al sistema. Está compuesto por todo aquello que no forma parte de él. La separación entre el sistema y su entorno se realiza mediante la fijación de la frontera o los límites del sistema.

3. Entre otros muchos, Pérez Moreno, Alfonso, en «El sistema de Administraciones públicas», en *La reforma del Estado y de la Administración Española*, dir. Mariano Baena del Alcázar, Instituto de Administración Pública, Madrid, 2013, p. 141.

Los sistemas se clasifican en atención a su relación con el entorno. Así, se habla de sistemas cerrados cuando no hay ningún intercambio con su entorno. Son sistemas aislados. En cambio, son sistemas abiertos aquellos que sí presentan intercambios, en forma de entradas y salidas. En estos sistemas abiertos es necesaria su «adaptabilidad» para sobrevivir: la capacidad de adaptarse continuamente a los cambios en su entorno. En ellos, efectivamente, el entorno constituye un reto constante para el sistema, lo que puede valorarse, según la perspectiva, como una amenaza o bien como un estímulo de perfeccionamiento. El entorno del sistema de Administraciones Públicas, que es abierto, puede ser interpretado de maneras diversas, ninguna de ellas excluyente, sino todas complementarias. Puede hablarse, de entrada, de un entorno institucional, compuesto por el conjunto de instituciones o sujetos, públicos y privados, que no forman parte de ese concreto sistema de Administraciones. Es evidente que las Administraciones del sistema interactuarán también con los sujetos que están fuera. Aquí tiene una especial relevancia la relación con los ciudadanos, cuyas necesidades irán cambiando a lo largo del tiempo. En segundo lugar, el entorno normativo, compuesto por el marco regulador del sistema de Administraciones. Ese marco está en una modificación constante y a él deben adaptarse las Administraciones. Y, por último, el entorno económico, compuesto por las reglas y condicionantes económicas. En un contexto de crisis económica, como es notorio, este entorno adquiere una mayor relevancia.

3. La estructura del sistema de Administraciones Públicas

La noción de sistema se construye sobre la base de dos elementos: las unidades que lo integran (elemento estático) y las relaciones que se traban entre dichas unidades (elemento dinámico). En consecuencia, para poder estudiar y entender correctamente un sistema hemos de tener en cuenta no solamente sus partes o componentes (dimensión estática: foto fija), sino también la interacción entre ellos (dimensión dinámica: imagen en movimiento). Dicho de otra manera, el sistema es algo más que la mera suma o yuxtaposición de las unidades que lo integran. Es también y sobre todo las relaciones que se traban entre ellas.

El sistema de Administraciones Públicas responde también a esta estructura con los dos tipos de elementos señalados. De esta manera, puede

afirmarse que este sistema no se explica únicamente con el dato de la mera coexistencia de Administraciones, sino que es esencial para su entendimiento destacar las relaciones recíprocas entre ellas. Por consiguiente, la regulación de un verdadero sistema de Administraciones Públicas debe ocuparse no solamente de establecer una regulación común de las Administraciones que lo integran (visión estática: organización, régimen jurídico y funcionamiento), sino también de las interacciones posibles entre ellas (visión dinámica: relaciones interadministrativas). En definitiva, la noción de sistema justifica que el legislador competente aborde también la regulación de las relaciones entre las Administraciones que componen el sistema.

4. El elemento estático: las unidades que integran el sistema de Administraciones Públicas

Todo sistema está integrado por un conjunto de unidades que constituyen sus partes o componentes. En el caso del sistema de Administraciones Públicas, las unidades son el conjunto de Administraciones existentes tomadas en consideración. En relación con esta dimensión estática de la noción de sistema se formulan seguidamente dos observaciones: la noción de sistema presupone la existencia de una pluralidad de unidades integrantes y, en segundo lugar, la noción de sistema coexiste con aquellas otras de subsistema y suprasistema. Posteriormente, concretaremos estas reflexiones en relación con nuestro modelo constitucional de organización territorial del poder público.

4.1. La noción de sistema presupone la existencia de una pluralidad de unidades integrantes

Es un requisito esencial de la noción de sistema que estamos manejando su necesaria integración por una pluralidad de unidades. Por lo tanto, presupone la existencia de más de una unidad. Una sola no puede constituir aisladamente un sistema. En efecto, en esa hipótesis, esa unidad no admitiría la calificación de «parte» o «componente» de algo mayor. Por sí sola constituiría la totalidad.

En nuestro ordenamiento jurídico, en rigor, no cabe hablar de «Administración», en singular, sino de «Administraciones», en plural. El habitual uso de esta expresión en singular puede generar confusión: tiene un carácter simplificador, para referirse genéricamente a todos los entes administrativos

en cuanto pertenecientes a una misma categoría global⁴. Dentro de esa pluralidad cabe incluir, claro está, las Administraciones locales y, dentro de ellas, las provincias.

4.2. La noción de sistema entre subsistemas y suprasistemas

La noción de sistema exige su integración por una pluralidad de unidades. Ahora bien, cabe la posibilidad de que todas o bien algunas de dichas unidades se configuren también como sistemas, en el mismo sentido de estar compuestos por un conjunto de unidades diversas. En realidad, lo que sucede es que las unidades admiten ordenarse en sistemas de diferente nivel. Estos distintos niveles de organización, de más simple a más complejo son: subsistema y suprasistema (o supersistema). Un subsistema es un sistema que forma parte de otro sistema mayor que es el suprasistema. Los dos son sistemas. Solamente desde una perspectiva relativa, es decir, cuando son considerados en relación del uno con el otro, tiene sentido calificarlos de subsistema y suprasistema⁵.

La distinción entre diferentes niveles de sistemas presupone el establecimiento de las fronteras o límites de cada sistema. Por frontera de un sistema deben entenderse los límites precisos de cada nivel: es la línea que separa el sistema de su entorno. La frontera define qué es lo que pertenece al sistema (las unidades que lo integran) y lo que no lo hace (las unidades que quedan fuera)⁶.

Las ideas que acabamos de exponer son relevantes en relación con el sistema de Administraciones Públicas. Nuestro modelo constitucional de organización territorial del poder público se ha estructurado en torno a tres sistemas o niveles territoriales de Gobierno: estatal, intermedio y local. La peculiaridad de este último nivel, el local, es que se descompone en rigor

4. Esta advertencia está generalizada en la doctrina. Sirva de ejemplo Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, p. 43.

5. A nuestros efectos, es indiferente considerar que las partes componentes de un sistema son unidades y subsistemas (primera opción) o bien solamente unidades, aunque algunas constituyan simultáneamente un subsistema (segunda opción).

6. Conviene advertir que las unidades que quedan fuera de un sistema pueden, en cambio, formar parte –aunque no necesariamente– de su suprasistema; dicho en otras palabras, esas unidades no forman parte del subsistema, pero sí pueden hacerlo del suprasistema en el que se integra.

en una pluralidad de (sub)niveles territoriales de Gobierno local: municipal, supramunicipal e inframunicipal. Añadimos a continuación algunas consideraciones al respecto⁷.

4.3. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: existencia de tres niveles territoriales de Gobierno

Nuestra Constitución ha optado por un modelo de Estado descentralizado (artículo 2 y título VIII de la CE). Ello supone una distribución del poder público desde un punto de vista territorial. Dicho de otra manera: una descentralización territorial del poder público.

En concreto, el modelo constitucional de Estado distribuye el poder público en tres niveles territoriales de Gobierno: el nivel estatal, el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local.

La necesidad constitucional de los tres niveles de gobierno indicados tiene su reflejo en lo dispuesto en el artículo 137 de la CE: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. [...]».

Es verdad que en el precepto constitucional transcrito el «Estado» no aparece como un nivel de Gobierno más, sino como el resultado de la suma de los otros niveles. Pero tal cosa debe imputarse a la falta de rigor del precepto en cuanto a su redacción y al carácter polisémico del término «Estado» en nuestro texto constitucional. Nuestro Tribunal Constitucional ha destacado el hecho de que la Constitución hace una «utilización claramente anfibiológica» del término «Estado», lo que «puede originar algún equívoco». Así lo hace en su STC 32/1981⁸: «Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así, artículos 1, 56 y 137, y la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar solo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y las de otros

7. Sobre esta cuestión, en extenso, Galán Galán, Alfredo, «El marco jurídico de los Gobiernos locales intermedios según los nuevos estatutos de autonomía», en *El futuro de los Gobiernos locales intermedios*, ed. Diputación de Barcelona, 2008, pp. 7-46.

8. STC 32/1981, de 28 de julio (ponentes: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, D. Francisco Rubio Llorente, y D. Ángel Escudero del Corral).

entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así, artículos 3.1, 149 y 150), por Estado se entiende solo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las comunidades autónomas y otros entes territoriales autónomos». Y se añade, seguidamente, que «esta contraposición [...] puede originar algún equívoco» (fundamento jurídico 5).

Más claro, en este sentido, resulta el artículo 114 de la Constitución Italiana: «*La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato*». En este caso, en efecto, se visualiza mejor que el «todo» («*la Repubblica*») está compuesta por tres niveles de Gobierno distintos: el nivel estatal («*lo Stato*»), el nivel intermedio («*le regioni*») y el nivel local («*i comuni, le province e le città metropolitane*»).

En definitiva, no cabe duda de que el legislador constituyente español también ha querido establecer un modelo de división territorial del poder en tres niveles, tal y como ha confirmado muy tempranamente nuestro Tribunal Constitucional. Así lo afirma en la citada STC 32/1981: «la Constitución prefigura [...] una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito» (fundamento jurídico 3).

De lo dicho se deduce la existencia de una suerte de «reserva constitucional de poder local». La Constitución, en efecto, garantiza que una parte del poder público debe residenciarse en el nivel local, esto es, en las entidades locales. La concreción del contenido de lo reservado corresponde, sin embargo, al legislador infraconstitucional (tanto estatutario como ordinario).

4.4. La peculiaridad del nivel local: existencia de varios subniveles territoriales de Gobierno

A diferencia de los otros dos niveles de Gobierno territorialmente superiores (el estatal y el intermedio), el nivel local se caracteriza por su composición plural. Está integrado, en efecto, por una pluralidad de tipos de entes públicos distintos (tipos de entidades locales). En la medida en que estos tipos de entes tienen un diferente ámbito territorial, puede afirmarse la existencia de una pluralidad de (sub)niveles territoriales de Gobierno local.

4.4.1. Determinación de los distintos (sub)niveles territoriales de Gobierno local

En nuestro ordenamiento jurídico son constitucionalmente necesarios los (sub)niveles de Gobierno local municipal y supramunicipal. La legislación infraconstitucional ha adicionado un tercero, el (sub)nivel inframunicipal:

- a) La Constitución garantiza la existencia necesaria de los siguientes tipos de entidades locales: municipios, provincias e islas (en los archipiélagos). En consecuencia, el dato de su existencia queda fuera de la disponibilidad del legislador infraconstitucional (estatutario u ordinario).
De los tipos de entes locales de existencia constitucionalmente necesaria se deriva la igualmente necesaria existencia, para la Constitución, de dos (sub)niveles de Gobierno local: a) el nivel municipal, integrado por los municipios; y b) el nivel supramunicipal, compuesto por las provincias y las islas (en los archipiélagos).
- b) La legislación infraconstitucional prevé la posible existencia de entidades locales cuyo ámbito territorial es inferior al municipio. No se trata, pues, de un tipo de entidad constitucionalmente necesaria. Así lo hace la legislación de régimen local, tanto la originaria Ley básica estatal⁹ como las leyes autonómicas de desarrollo¹⁰, y también algún estatuto de autonomía¹¹. Debe advertirse de inmediato, no obstante, que la reforma de la LBRL operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), ha debilitado grandemente a este tipo de entidades y, con ello, a este (sub)nivel local de Gobierno. En breve, la reforma mantiene las ya existentes como verdaderas entidades locales,

9. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), en su redacción originaria, en efecto, preveía la existencia, como un tipo de entidad local más, de las «entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal». Así, su artículo 3.2 establecía lo siguiente: «Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales: a) Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía».

10. Sirva de ejemplo la catalana: el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, dedica su título V (artículos 79 a 83) a regular las «entidades municipales descentralizadas».

11. El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) prevé la existencia de «entidades municipales descentralizadas». Según establece el artículo 86.7 del EAC: «Las concentraciones de población que dentro de un municipio constituyan núcleos separados pueden constituirse en entidades municipales descentralizadas. La ley debe garantizarles la descentralización y la capacidad suficientes para llevar a cabo las actividades y prestar los servicios de su competencia».

dotadas de personalidad jurídica propia, siempre que cumplan un conjunto de nuevas exigencias. Pero de cara a futuro, y aquí radica la esencia del cambio, las nuevas que puedan crearse mutan en su naturaleza: pasan de ser una entidad local descentralizada, con personalidad jurídica, a ser una forma de organización desconcentrada del municipio, carente de dicha personalidad propia¹².

En el caso de que efectivamente existan, dentro de una comunidad autónoma, este tipo de entidades, será inevitable reconocer un tercer nivel de Gobierno local: dada su extensión territorial, será un nivel inframunicipal. La existencia de este tercer nivel, sin embargo, y de acuerdo con lo dicho, no es constitucionalmente preceptiva. Y tras la reforma de la LBRL operada por la LRSAL, además es un nivel fuertemente debilitado.

4.4.2. *Relación entre los tres posibles (sub)niveles territoriales de Gobierno local: posición central del municipio*

El eje sobre el que gira la relación entre los tres posibles (sub)niveles territoriales de Gobierno local es la centralidad del municipio. En efecto, el municipio es el tipo de ente local que ocupa la posición central en el nivel local. Lo que significa, paralelamente, que el nivel municipal es el (sub)nivel central de Gobierno local.

El ordenamiento jurídico recoge de modo expreso esta centralidad del municipio, configurándolo como el tipo de ente local más relevante. Protagonismo que se desprende de la regulación que sobre él ofrecen la Constitución,

12. La nueva regulación elimina a estas entidades del listado de otras entidades locales del artículo 3.2 de la LBRL; vacía de contenido el artículo 45 de la LBRL, dedicado específicamente a este tipo de entidad y ubicado sistemáticamente en el capítulo que tiene como objeto a las «otras entidades locales»; se adiciona un nuevo artículo 24.bis de la LBRL, de contenido semejante al suprimido artículo 45, aunque solamente en apariencia, puesto que, en realidad, los «entes» regulados en este nuevo precepto, a pesar de la denominación coincidente, son de naturaleza bien distinta, puesto que ya no se configuran como el resultado de la descentralización, sino únicamente de una mera desconcentración municipal; se prevé en el artículo 116.bis de la LBRL la disolución de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal como contenido posible del plan económico-financiero; y se prevé un régimen transitorio en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la mencionada Ley 27/2013. Un análisis pormenorizado de estos cambios en Galán Galán, Alfredo y Galindo Caldés, Ramón, «Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio», en *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, dirs. Marcos Almeida Cerredá, Claudia Tubertini y Pedro Costa Gonçalves, ed. Civitas-Thomson Reuters, 2015, pp. 47-103.

la legislación básica de régimen local y, también ahora, algunos de los nuevos estatutos de autonomía.

La Constitución, en su artículo 137, configura el municipio como un elemento de la organización territorial del Estado. Es cierto que hace lo mismo con la provincia, pero el artículo 141 de la CE la considera como un tipo de entidad local «determinada por la agrupación de municipios», lo que viene ya a apuntar, incluso desde un punto de vista conceptual, su carácter subordinado al municipio.

Por su parte, la vigente legislación básica estatal sobre régimen local define a los municipios como «entidades básicas de la organización territorial del Estado» (artículos 1.1 y 11.1 de la LBRL), así como «cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos» (artículo 1.1 de la LBRL).

Algunos de los nuevos estatutos de autonomía también se han preocupado de subrayar el protagonismo del municipio. Así lo hacen, por destacar dos ejemplos significativos, los nuevos estatutos de Cataluña y Andalucía.

De la lectura del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, con la atención puesta en descubrir qué tipo de ente local es el estatutariamente más relevante, se extraen dos conclusiones. La primera es la mayor relevancia estatutaria de municipios y veguerías frente al resto de tipos de entidades locales. Una primera manifestación de esta mayor relevancia se encuentra en el artículo 83.1 del EAC, al establecer que la «organización territorial básica» de Cataluña se estructura (únicamente) en «municipios y veguerías». Y una segunda manifestación, en el artículo 85 del EAC, al configurar el Consejo de Gobiernos Locales como el órgano de representación (únicamente) de municipios y veguerías. Este órgano, sin embargo, deberá intervenir en todas aquellas iniciativas normativas autonómicas que afecten de forma específica «a las Administraciones locales», en general, y no solo a los dos tipos de entidades indicadas.

La segunda conclusión es la mayor relevancia, también para el Estatuto catalán, del municipio frente a la veguería, hecho que se pone de manifiesto en el artículo 86 del EAC, al configurar el municipio como «el ente local básico de la organización territorial de Cataluña» y como «el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos». Afirmaciones estatutarias que no se repiten posteriormente en relación con la veguería. Esa mayor relevancia del municipio, por otro lado, se visualiza con la mayor atención prestada por el

legislador estatutario. Al municipio dedica más artículos que a la suma del resto de tipos de entes locales, veguerías incluidas. Además, algunos preceptos en principio comunes a todas las entidades locales, luego resultan realmente referidos únicamente al municipio (por ejemplo, el artículo 84.1 del EAC).

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA) también reserva el papel más destacado al municipio. Así lo refleja el artículo 91.1 del EAA, al configurar el municipio como «la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma», sin que haya una afirmación paralela en relación con la provincia. Y también lo pone de relieve el artículo 95 del EAA. Según este precepto, en efecto, el órgano de participación de las entidades locales en el nivel autonómico se concreta en un «órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos». Solamente los municipios, y no otros tipos de entidades locales, tendrán presencia en este órgano mixto.

Los principales argumentos que justifican la posición central del municipio en el nivel local derivan de la propia configuración institucional del municipio:

- a) Legitimación democrática directa del municipio. Una de las principales notas distintivas del municipio es que los concejales, miembros de la asamblea municipal, son elegidos directamente por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (artículos 140 de la CE, 3.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local –CEAL–, 19.2 de la LBRL, 64.1 del Estatuto de Autonomía de Valencia –EAV– y 86.6 del EAC). Esta nota diferencia los municipios de las entidades locales supramunicipales: como regla general, y salvando alguna excepción, estas últimas se caracterizan por tener una legitimación democrática indirecta o de segundo grado.
- b) Singularidad de la autonomía municipal. El municipio, junto con la provincia, son los únicos tipos de entidad local cuya autonomía está reconocida y, en esa medida, garantizada directamente por el texto constitucional. Ahora bien, debe advertirse de inmediato que autonomía municipal y autonomía provincial no son equivalentes. El diferente alcance y contenido de ambas modalidades de autonomía local, con ventaja de la municipal, ha sido declarado y precisado por el Tribunal Constitucional¹³.

13. En relación con el impacto sobre la autonomía local de las recientes sentencias del Tribunal Constitucional, pueden verse los trabajos de Medina Alcoz, Luis, «La distribución

- c) Configuración del municipio como mecanismo principal de participación ciudadana en los asuntos públicos. Hay acuerdo en considerar el municipio como «el cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos» (artículo 1.1 de la LBRL) o, en parecidos términos, como «el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos» (artículo 86.1 del EAC). En verdad, esta configuración institucional deriva de una realidad política hoy indiscutida: la aceptación del municipio, entre los diversos tipos de entidades locales existentes, como el ámbito «primario» (por utilizar la terminología del artículo 46.1 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña) de integración política de los ciudadanos. El ciudadano, en efecto, encuentra actualmente en su municipio la referencia política fundamental entre los entes locales. No es extraño a ello el hecho de que el municipio cuente a su favor el ser el tipo de ente público que ofrece mayores y mejores posibilidades de tener conocimiento de las necesidades de los ciudadanos y de adaptarse a sus preferencias.
- d) El municipio es el único tipo de ente local que se define por sí mismo y no por referencia a otra entidad. Su centralidad se manifiesta en que los demás tipos de entes locales se definen por referencia al municipio: ya se trate de entidades supramunicipales (definidas normativamente como agrupaciones de municipios), ya sean entidades de ámbito territorial inferior al municipio.

4.5. Análisis del nivel supramunicipal de Gobierno local

4.5.1. Cuestión terminológica previa

Aunque no estén recogidas en nuestro derecho positivo, la doctrina viene empleando diversas expresiones para referirse a las entidades locales que integran este (sub)nivel de Gobierno local. Las principales son las siguientes:

- a) «Nivel supramunicipal» o «entes locales supramunicipales». Esta expresión indica que el ámbito territorial de estas entidades locales es superior al municipio, esto es, a un término municipal.

de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», y de Gracia Retortillo, Ricard, «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación de la autonomía local», ambos en *Anuario del Gobierno Local 2015/16*.

- b) «Segundo nivel de Administración (o Gobierno) local». La calificación de «segundo» hace referencia a la existencia de un nivel «primero» que es el municipal.
- c) «Segundo grado de Administración (o Gobierno) local» o bien «entes locales de segundo grado». Aquí también, la calificación de «segundo» hace referencia a la existencia de un grado «primero» que es el municipal.
- d) «Nivel intermedio» o «entes locales intermedios». Estas expresiones quieren indicar que en este nivel local se incluyen todas aquellas entidades cuyo ámbito territorial es superior al municipal, pero inferior al autonómico. Esto es, comprende todas las entidades situadas en el espacio intermedio entre la comunidad autónoma y el municipio. No debe confundirse, por lo tanto, cuando estas mismas expresiones son empleadas para designar el nivel de Gobierno regional o autonómico.
- e) «Intermunicipalidad» o «entidades locales intermunicipales». Estas expresiones pretenden describir mejor las relaciones que se entablan entre las diferentes entidades que integran la red en que consiste el sistema local. Y parecen tener un creciente predicamento. Se hizo uso de esta terminología, por ejemplo, en torno a algunas propuestas originarias de reforma de la legislación básica estatal y, además, ha sido acogida por alguno de los nuevos estatutos de autonomía. Así, el artículo 90.1 del Estatuto catalán define la veguería como «el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local».

4.5.2. *Peculiaridad del nivel supramunicipal de Gobierno local: la existencia de varios subniveles territoriales de Gobierno*

A diferencia del nivel municipal, integrado por un solo tipo de entidad local (el municipio), el segundo nivel de Gobierno local se caracteriza por su composición plural. Está compuesto, en efecto, por una pluralidad de tipos de entes locales de segundo nivel, que pueden coexistir simultáneamente sobre un mismo territorio. En la medida en que estos tipos de entes tienen un diferente ámbito territorial, puede afirmarse la existencia de una pluralidad de (sub)niveles de Administración local de segundo grado o, si se prefiere decirlo de otro modo, una pluralidad de niveles supramunicipales de Gobierno local¹⁴.

14. No obstante, la tendencia observada es la de tratarlos de manera conjunta. En la mayoría de ocasiones, en efecto, suele hablarse de este segundo nivel de manera global y con

4.5.3. *Determinación de los tipos de entes que integran el nivel supramunicipal de Gobierno local*

La determinación de los tipos de entes supramunicipales puede hacerse al hilo de su clasificación. Desde esta perspectiva, son dos las principales tipologías que pueden realizarse:

- a) Clasificación atendiendo al carácter constitucionalmente necesario o facultativo de su existencia. Con este criterio, la clasificación a realizar es aquella que distingue los entes locales supramunicipales de existencia constitucionalmente necesaria de aquellos otros cuya existencia es tan solo facultativa para la Constitución.

Los entes locales supramunicipales de existencia constitucionalmente necesaria son la provincia y la isla (en los archipiélagos) (artículos 137, 140 y 141 de la CE). La Constitución garantiza la existencia (y autonomía) de estas entidades, de manera que ese dato queda fuera del margen de disposición de todo legislador infraconstitucional.

El resto son entes locales supramunicipales de existencia constitucionalmente facultativa. La posible existencia de este tipo de entidades viene prevista ya en la propia Constitución, pero también en la legislación básica estatal sobre régimen local y en los nuevos estatutos de autonomía. El texto constitucional hace referencia en dos ocasiones a la existencia potestativa de este tipo de entidades locales. De entrada, en el artículo 141.3 de la CE: «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia». Y también en el artículo 152.3 de la CE: «Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

Dentro de la legislación básica estatal, el artículo 3.2 de la LBRL establece lo siguiente:

2. *Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:*

- a) *Las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía.*
- b) *Las áreas metropolitanas.*

un grado de generalización que no se corresponde bien con las diferencias que existen entre los distintos tipos de entes supramunicipales y, en consecuencia, entre los distintos niveles supramunicipales de Gobierno local.

c) *Las mancomunidades de municipios.*

Los nuevos estatutos de autonomía, que incluyen ahora en su contenido la regulación sustantiva o institucional de los Gobiernos locales, también contemplan la existencia de entidades locales supramunicipales en el ámbito de sus respectivas comunidades autónomas. Veamos algunos relevantes ejemplos.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Valencia prevé la existencia estatutariamente potestativa de los siguientes tipos de entes supramunicipales: a) las comarcas (artículo 65.1 y 2 del EAV); b) las áreas metropolitanas (artículo 65.3 del EAV); y c) las agrupaciones de comarcas (artículo 65.3 del EAV).

El nuevo Estatuto andaluz también contempla la existencia estatutariamente potestativa de los siguientes tipos de entes supramunicipales: a) las comarcas (artículo 97 del EAA); b) las áreas metropolitanas (artículo 94 del EAA); y c) las formas asociativas mancomunales y consorciales (artículos 94 y 98.1 del EAA).

Más compleja es la situación en el caso del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este Estatuto prevé expresamente la existencia de un conjunto de tipos de entes supramunicipales, pero no todos ellos son de existencia estatutariamente potestativa. El primer y más original tipo son las veguerías (artículos 90 y 91 del EAC). En nuestra opinión, sin embargo, no son un tipo de ente local distinto de la provincia: la veguería *es* la provincia en Cataluña (pero solo en su dimensión de ente local). En segundo lugar, se prevén las comarcas (artículo 92 del EAC). A pesar de lo desafortunado de la redacción, el artículo 83.2 del EAC parece indicar que las comarcas son de existencia estatutariamente necesaria en Cataluña: «El ámbito supramunicipal está constituido, *en todo caso*, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento»¹⁵. De carácter estatutariamente potestativo, en cambio, son las áreas metropolitanas (artículo 93 del EAC). Y concluye la enumeración con el reconocimiento de mancomunidades, consorcios y asociaciones (artículo 87 del EAC). El Estatuto enumera estas entidades como resultado del ejercicio del derecho de asociación que expresamente reconoce a los municipios.

- b) Clasificación atendiendo a su fundamento. Con este segundo criterio, la clasificación distingue a los entes locales supramunicipales

15. La cursiva es nuestra.

atendiendo a que su origen se encuentre en la voluntad del legislador o bien en la voluntad de las propias entidades locales.

El primer grupo está compuesto por aquellos entes locales supramunicipales que tienen su origen en la voluntad del legislador. Tienen cabida aquí, por tanto, todas aquellas entidades supramunicipales cuya existencia es decidida por el legislador (constitucional, estatutario u ordinario). Se incluyen, por ejemplo, la provincia, la isla, la comarca (según su configuración) o las áreas metropolitanas.

El segundo de los grupos engloba a los entes locales supramunicipales que tienen su origen en la voluntad del propio ente local. Aquí se agrupan aquellas entidades supramunicipales cuya existencia es decidida por el propio municipio, en ejercicio de su derecho de asociación. Se incluyen las tradicionales figuras de la mancomunidad de municipios y del consorcio local. Conviene recordar, en este momento de la argumentación, que el derecho de asociación de las entidades locales está ya recogido en el artículo 10.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local: «Las entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común».

Este derecho de asociación, referido a los municipios, ha recibido un fuerte espaldarazo con ocasión de la reforma de los estatutos de autonomía. El ejemplo más significativo, seguramente, es el artículo 87.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: «Los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común. A tales efectos, tienen capacidad para establecer convenios y crear y participar en mancomunidades, consorcios y asociaciones, así como adoptar otras formas de actuación conjunta»; y añade: «Las leyes no pueden limitar este derecho si no es para garantizar la autonomía de los otros entes que la tienen reconocida».

No queremos finalizar este apartado sin poner de relieve la diferente naturaleza de estos dos tipos de entidades supramunicipales. Aunque tienen en común el hecho de estar formadas por un conjunto de municipios, en un caso esa conjunción tiene un origen forzoso en la ley (puede decirse que son una «agrupación de municipios»), mientras que, en el otro, tienen su origen en la voluntad de los propios municipios (puede hablarse de una «asociación de municipios»)¹⁶. Siendo

16. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2007 puso particular énfasis en la conveniencia de diferenciar estos dos tipos de entidades supramunicipales: «Como

realidades bien distintas, centraremos nuestra atención en el primer tipo de entidades supramunicipales, esto es, aquellas cuya existencia ya viene decidida –y en esa medida, impuesta– por el legislador.

4.5.4. *Diversidad y racionalidad en el nivel supramunicipal de Gobierno local*

El mapa del segundo nivel de Gobierno local no es necesariamente uniforme. En otras palabras, la diversidad es constitucionalmente posible. Y lo es en un doble sentido.

De entrada, la diversidad es posible desde la perspectiva territorial. La Constitución permite que haya diferencias entre las distintas comunidades autónomas. En la medida en que el mapa del segundo nivel de Gobierno local se decide en gran parte por los estatutos de autonomía y por la legislación autonómica de régimen local, dicho mapa puede ser sensiblemente distinto en función de la comunidad autónoma que tomemos en consideración. Así, por ejemplo, en unas existe la comarca y en otras no. Y en aquellas en que existe la comarca, su configuración y régimen jurídico pueden no coincidir.

Pero la diversidad es también posible, en segundo lugar, en el seno de un concreto tipo de entidad local de segundo nivel. Que tal cosa no está vedada constitucionalmente lo demuestra la propia aceptación del texto constitucional, recogida después en la legislación básica estatal, de la existencia de regímenes provinciales especiales.

En cualquier caso, la existencia de una pluralidad de tipos de entidades locales intermedias, que pueden ser parcialmente distintas en el territorio y que pueden albergar la diversidad en su interior, obliga a cuidar la racionalidad del mapa local que finalmente se dibuje en cada comunidad autónoma. Y, sobre todo, afinar la articulación competencial entre ellas. Sobre esta cuestión hemos de volver más adelante.

ha destacado el informe de los expertos del Consejo de Europa sobre el borrador del Libro Blanco, hay que distinguir agrupaciones y asociaciones de municipios» (p. 78). Los mencionados expertos, en su informe, efectivamente «sugieren [...] que el Libro Blanco se base más en la distinción, resultante de la Constitución, entre las agrupaciones de municipios y las asociaciones de municipios» («El Libro Blanco sobre la Reforma de la Autonomía Local en España», Informe de evaluación realizado por Alberto Lucarelli, profesor de la Universidad de Nápoles «Federico II», Gérard Marcou, profesor de la Universidad Paris 1 «Panthéon-Sorbonne», y Hellmut Wollmann, profesor emérito de la Universidad «Humboldt» de Berlín, y coordinado y consolidado por Gérard Marcou, p. 11).

5. El elemento dinámico: las relaciones entre las Administraciones Públicas que integran el sistema

Es esencial a la noción de sistema la existencia de interacciones entre las unidades que lo integran: su vinculación por relaciones recíprocas. Respecto a esta dimensión dinámica del concepto de sistema se formulan seguidamente dos observaciones.

5.1. La noción de sistema presupone la existencia de relaciones entre una pluralidad de unidades conectadas

El elemento dinámico de la noción de sistema exige la existencia de relaciones entre el conjunto de unidades que lo integran. Lo que presupone, de entrada, la existencia de una pluralidad de unidades: si hubiera una sola no sería posible trabar esas relaciones externas. Pero también requiere, en segundo lugar, que esa pluralidad de unidades estén conectadas: de esta forma, tampoco será posible hablar de sistema si existen varias unidades pero aisladas, esto es, configuradas de modo tal que no cabe la relación entre ellas¹⁷.

El sistema de Administraciones Públicas presupone necesariamente la existencia de relaciones interadministrativas. En otras palabras, presupone que la pluralidad de Administraciones que lo integran interactúan entre ellas dando lugar a los diferentes tipos de relaciones jurídicas previstas en el ordenamiento (así, de cooperación, coordinación y control).

5.2. La interdependencia entre las unidades relacionadas que integran el sistema

La existencia de relaciones conlleva necesariamente la interacción y, con ello, la interdependencia entre las unidades que integran el sistema: al relacionarse, interactúan e influyen sobre las demás. Lo que afecte a una de las partes del sistema afectará también a las otras y, por descontado, al todo en su conjunto. Dicho de otro modo, el cambio producido en una de las piezas

17. Nos centramos en las relaciones intrasistémicas y no en las posibles intersistémicas. En breve, lo que constituye ahora el objeto de nuestro interés son las relaciones que se traban entre unidades que integran un mismo sistema y no las que puedan establecerse, en su caso, entre unidades pertenecientes a sistemas diferentes, esto es, las relaciones entre distintos sistemas.

con probabilidad producirá también cambios en las restantes y, con ello, en la figura global resultante.

Esta misma idea debe aplicarse al sistema de Administraciones Públicas. En lo que ahora interesa, esos cambios deben entenderse principalmente normativos. De ese modo, cualquier intervención normativa que afecte a una de las unidades del sistema de Administraciones tendrá su inmediata repercusión en las demás unidades y en el conjunto de todas ellas¹⁸.

6. El equilibrio entre diversidad y unidad dentro del sistema de Administraciones Públicas

El sistema existe gracias a la consecución de un delicado equilibrio entre diversidad y unidad. Este equilibrio también debe lograrse en el sistema de Administraciones Públicas.

6.1. La diversidad en el sistema

El sistema está integrado por una pluralidad de unidades diferenciadas. Cada unidad es potencialmente distinta a las demás. Como ya ha quedado afirmado, esta pluralidad de partes o componentes constituye un presupuesto de la existencia misma del sistema.

En el caso del sistema de Administraciones, cada entidad está dotada de personalidad jurídica propia y habitualmente, además, de autonomía. En el caso concreto de las entidades locales que integran el nivel supramunicipal, si centramos nuestra atención en aquellas cuya existencia viene dispuesta por la ley, podemos destacar como principales las siguientes características comunes¹⁹:

- a) Legitimación democrática indirecta o de segundo grado. El examen del ordenamiento vigente pone de manifiesto que todas las entidades supramunicipales tienen legitimación democrática, pero también

18. Advertencia que debe tenerse muy en cuenta especialmente en un momento como el presente, en el que sigue en marcha una profunda reforma de las Administraciones de diferente nivel territorial. Estos cambios, en efecto, no solamente afectan al nivel local, sino que también se extienden a los niveles autonómico y estatal.

19. Más en detalle en Galán Galán, Alfredo, «El marco jurídico de los Gobiernos locales intermedios según los nuevos estatutos de autonomía», ob. cit., pp. 23-27.

que, como regla general, es indirecta o de segundo grado: sus órganos de gobierno y administración no son elegidos directamente por los ciudadanos²⁰. Esta es, sin duda alguna, una diferencia fundamental con los municipios.

El deseo del legislador español de régimen local de mantener este tipo de legitimación de los entes supramunicipales ha motivado que nuestro Estado haya formulado una reserva en el momento de ratificar la Carta Europea de la Autonomía Local. Esta Carta, como bien se sabe, es un Tratado Internacional propiciado por el Consejo de Europa, de 15 de octubre de 1985, y que ha sido ratificado por España por Instrumento de Ratificación de 20 de enero de 1988. En este Instrumento, sin embargo, el Estado español hizo constar una declaración y una reserva.

La declaración alude al ámbito subjetivo de aplicación de la Carta, circunscribiendo esa aplicación «en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución», esto es, a municipios, provincias e islas.

La reserva, que es lo que nos interesa destacar ahora, se formula en relación con el artículo 3.2 de la CEAL, «en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma». Esta reserva debe entenderse referida, pues, a las provincias, o mejor, a su órgano de gobierno y administración, la diputación provincial, ya que sus miembros son elegidos mediante un sistema de elección indirecta o de segundo grado²¹.

Lo cierto es que la propia Constitución ya configura de modo distinto al municipio y a la provincia desde el punto de vista de la legitimación.

Esta diferente configuración constitucional, sin embargo, no se encuentra en el dato de la posesión o no de legitimación democrática. Ambos tipos de ente local tienen esta clase de legitimación. Es más,

20. Esta regla presenta alguna notable excepción, en el sentido de que la legitimación democrática atribuida es directa o de primer grado, como es el caso de los cabildos canarios o las juntas generales en los territorios históricos vascos.

21. Artículo 3.2 de la CEAL: «Este derecho [autonomía local] se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos, responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley».

su posesión debe entenderse como un imperativo constitucional: no pueden no tenerla sin vulnerar el texto constitucional (artículos 1, respecto a la definición del Estado en su conjunto como democrático –municipios y provincias *son* Estado en ese sentido amplio–, 140, para los municipios, y 141.2, para las provincias).

La diferencia se encuentra en el grado de concreción constitucional del modelo de legitimación democrática de cada tipo de ente local.

En relación con los municipios, la Constitución ya impone un modelo de legitimación democrática directa (artículo 140 de la CE). Un análisis más pausado del precepto constitucional citado, sin embargo, obliga a tener que diferenciar las dos reglas que contiene en este punto: una relativa a la asamblea municipal, y al alcalde la otra.

En relación con la asamblea municipal, resulta cierto lo arriba afirmado: la propia Constitución ya impone ese modelo de legitimación democrática directa, dato que resulta ya indisponible para el legislador infraconstitucional, facultado únicamente para determinar la forma de concretarlo: «Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley» (artículo 140 de la CE).

Cosa diferente sucede, en cambio, respecto al alcalde. La Constitución garantiza que el modelo de legitimación será democrático. Y lo hace al limitar las formas de elección a solamente dos (elección por los concejales o por los vecinos), que son democráticas, con exclusión de otras posibles que pudieran no serlo (por ejemplo, designación por un órgano perteneciente a un nivel de Gobierno territorialmente superior). Ahora bien, las dos formas recogidas en el texto son constitucionalmente posibles, es decir, ninguna de ellas resulta constitucionalmente vetada: la elección del alcalde directamente por los vecinos (legitimación democrática directa o de primer grado) o bien por los miembros de la asamblea municipal (legitimación democrática también, pero indirecta o de segundo grado). La opción entre una u otra forma, y su concreción, se deja en manos del legislador infraconstitucional: «Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos» (artículo 140 de la CE)²².

22. Mahillo García, Petra y Galán Galán, Alfredo, «La reforma del régimen electoral local: el alcalde entre la elección directa y la designación automática», en *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efectos y alternativas*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, pp. 187-2010.

Diferente es el trato constitucional de la provincia. El artículo 141.2, en efecto, se limita a exigir que los órganos de gobierno y administración de la provincia (diputaciones u otras corporaciones) tengan «carácter representativo». Este carácter debe ser interpretado como la imposición constitucional de un modelo de legitimación democrática también para este tipo de ente local. Pero a diferencia de lo que sucede con el municipio, en el caso de la provincia la Constitución no exige que sea este un modelo de legitimación democrática directa, ni siquiera respecto a la asamblea provincial. Falta de exigencia, sin embargo, que tampoco debe ser entendida como prohibición: el texto constitucional admite la atribución de legitimación democrática directa a este tipo de entidad. La decisión, en definitiva, queda en manos del legislador infraconstitucional²³.

Podemos afirmar, en conclusión, que la diferente configuración constitucional del municipio y la provincia tampoco se encuentra en el modelo de legitimación democrática impuesto. No es cierto, como acabamos de ver, que se imponga un modelo de legitimación democrática directa para el municipio e indirecta para la provincia. La distinción debe buscarse, en cambio, en la garantía que la Constitución supone de la existencia de legitimación democrática directa: esta garantía está presente en relación con el municipio (mejor: respecto a la asamblea municipal), y no existe, por el contrario, en el caso de la provincia.

- b) Reconocimiento de autonomía. El examen del ordenamiento vigente también pone de relieve una segunda nota común a todos los entes locales supramunicipales: tienen autonomía y, en consecuencia, son entidades autónomas. La autonomía de todas ellas integra, junto a la municipal, la categoría más genérica de la autonomía local. Siendo cierto lo apenas afirmado, también lo es, sin embargo, que no todas esas autonomías tienen un mismo origen. Solamente en el caso de la provincia (y la isla) la autonomía está directamente reconocida por la Constitución. Esta autonomía, por tanto, está garantizada frente al legislador infraconstitucional, tanto en su existencia como en aquella parte de su contenido que constituye el «reducto indisponible o núcleo esencial» (por usar los términos del Tribunal Constitucional).

23. La elección directa de los presidentes de las diputaciones provinciales ha sido una de las reivindicaciones en las que han coincidido los presentes en la conferencia de presidentes de diputaciones celebrada en Badajoz en 2016.

Las demás entidades supramunicipales son autónomas porque así lo ha decidido el legislador infraconstitucional (piénsese, por ejemplo, en la comarca o en el área metropolitana). El correspondiente estatuto de autonomía o el legislador ordinario de régimen local, en efecto, habrán tomado la decisión de crear ese tipo de entidad local y, seguidamente, de reconocerle –y garantizarle– autonomía.

- c) **Carácter instrumental.** Constituye un lugar común calificar los entes locales supramunicipales como «instrumentales». No siempre queda bien precisado, en cambio, el significado que deba darse a esa nota de la instrumentalidad.

En nuestra opinión, el carácter instrumental debe ir referido, al menos en un modo principal, a las funciones que se encomienden a esas entidades y, con ello, a las competencias que se les atribuyan. Desde esta perspectiva, los entes supramunicipales son instrumentales en la medida en que ejercen unas funciones al servicio de otro tipo de ente local: el municipio. Es en este sentido que debe interpretarse la configuración que el ordenamiento jurídico hace siempre de estas entidades locales intermedias como «agrupaciones de municipios» (así, por ejemplo, artículo 141.1 de la CE; artículos 31.1, 42.1 y 43.2 de la LBRL; artículo 65.2 del EAV; artículos 90.1 y 92.1 del EAC; y artículos 94, 96.1 y 97.1 del EAA).

Del carácter instrumental, así concebido, se derivan importantes consecuencias.

De entrada, el entendimiento de que la función esencial de los entes locales intermedios es la de asistencia y cooperación con los municipios. Puede afirmarse, de este modo, que el segundo nivel de Gobierno local existe por y para los municipios: es la existencia de los municipios la que justifica la existencia de estos otros entes, nacidos estos últimos para la prestación de aquella asistencia y cooperación. En definitiva, puede afirmarse que estos otros entes locales «no tienen sentido» sin el municipio.

En estrecha conexión con la primera consecuencia apenas explicada se encuentra esta segunda: la posición central del municipio en el ámbito local. El municipio es, en efecto, el nodo principal de ese sistema local. El resto de entidades locales giran en torno a él. De la centralidad del municipio ya nos hemos ocupado y a ese lugar nos remitimos.

Una tercera y última consecuencia es que el segundo nivel de Administración local aparece siempre marcado por la nota de la subsidiariedad en relación con el municipio: solo aquello que no pueda residenciarse en el nivel municipal puede serlo en el nivel supra-

municipal. Afirmación de obvia relevancia desde un punto de vista competencial. Por ejemplo, de cara a una todavía pendiente descentralización generalizada de competencias autonómicas a favor de los entes locales. Teniendo en cuenta, además, que la función asistencial del segundo nivel contribuirá a incrementar la capacidad de gestión del nivel municipal y, con ello, su aptitud para convertirse en ente receptor de las competencias que se descentralicen²⁴.

6.2. La unidad en el sistema

Las piezas que integran el sistema forman un todo unitario. Son parte de un mismo todo. Dicho de otro modo, la suma de los elementos que integran el sistema debe formar un complejo unitario. El sistema es una forma de reconducir a la unidad la diversidad representada por la multitud de unidades que lo componen. La noción de sistema, en definitiva, presupone un mínimo común.

La nota de unidad del sistema, de entrada, presupone que el todo resultante es distinto y mejor que la mera suma de las unidades que lo integran. En efecto, según una concepción holística, las propiedades de un sistema no deben determinarse mediante el análisis aislado y yuxtapuesto de sus unidades. Al contrario, deben analizarse teniendo en cuenta que son partes o componentes de un todo mayor. Es imperativo, de este modo, ver las cosas enteras, en su totalidad, en su conjunto, en su complejidad, para así hacer aflorar las interacciones y relaciones que permanecerían invisibles si se estudiaran por separado los aspectos que conforman un mismo todo.

En segundo lugar, esa misma nota de unidad del sistema exige alinear la actuación de todas las unidades que lo integran en una misma dirección: la requerida para la consecución del objetivo común. La sinergia ínsita a todo sistema, traducida en un trabajo conjunto de sus componentes, asegura un resultado mayor o mejor del que se obtendría con la suma de resultados individuales. La integración de las piezas en un todo maximiza las cualidades de cada una de ellas.

En lo que ahora nos interesa, el conjunto de Administraciones Públicas tomadas en consideración, forman parte de un mismo todo organizado y uni-

24. Galán Galán, Alfredo (editor), *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, 2 vols., ed. Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2006.

tario. Gráficamente, las Administraciones, en plural, integran la Administración, en singular.

Debe advertirse, sin embargo, que el grado de unidad requerido puede ser distinto en atención al sistema examinado. En algunos casos, el grado requerido es máximo: la unidad en sentido estricto o uniformidad. Tal es el caso, tendencialmente, cuando se trata de reconducir a la unidad la actuación de los órganos que integran una misma Administración (relaciones interorgánicas). En cambio, en otros supuestos es menor: basta con la coherencia. Lo que se exige aquí, pues, es la coherencia del sistema²⁵. La coherencia está estrechamente ligada con la eficacia y eficiencia: solamente un sistema coherente será eficaz y eficiente, en orden a la consecución del objetivo común. Así sucede cuando se trata de reconducir a la unidad la actuación de las diferentes Administraciones Públicas (relaciones interadministrativas). La unidad en sentido estricto es incompatible con la autonomía –en el grado normativamente reconocido– de cada una de esas Administraciones.

6.3. Las exigencias derivadas del equilibrio entre diversidad y unidad dentro del sistema

Del equilibrio entre diversidad y unidad se derivan las dos siguientes exigencias a la hora de configurar internamente un sistema, incluido el de Administraciones Públicas:

- a) El reparto del trabajo o distribución funcional. Un sistema complejo solamente es viable si se realiza una distribución de los cometidos entre las unidades que lo integran. En el caso que nos ocupa, el ordenamiento jurídico es el encargado de determinar la actuación que debe realizar cada Administración mediante el reparto de competencias entre ellas. En el ámbito administrativo, pues, el reparto del trabajo entre la pluralidad de Administraciones se lleva a cabo mediante las reglas competenciales.
- b) La utilización de técnicas de reconducción a la unidad. La distribución funcional genera el riesgo de que cada unidad tienda a una actuación independiente y no coherente con la del resto de unidades, poniéndose así en peligro la consecución efectiva del objetivo

25. Así, Franco-García, José María, «Administración Pública y ordenación del territorio en Galicia: un enfoque sistémico», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 138, 1986, pp. 182 y 183.

común del sistema. La falta de coherencia puede traducirse en actuaciones contradictorias o, simplemente, en actuaciones duplicadas, contrarias a las exigencias de eficiencia económica. Precisamente para evitarlo, el sistema debe disponer de técnicas que reconduzcan a la unidad la actividad de las unidades que lo componen. La lucha contra las duplicidades administrativas, en concreto, se ha convertido en una prioridad política en los últimos tiempos. Dedicamos las últimas reflexiones a contextualizar brevemente esta lucha y encuadrarla en la necesaria articulación competencial, también y especialmente en el nivel supramunicipal de Gobierno local.

6.4. La lucha contra las duplicidades administrativas: la necesaria articulación competencial en el nivel supramunicipal de Gobierno local

En un contexto de dura crisis económica, la lucha contra las duplicidades administrativas se ha convertido en una prioridad de la agenda política en el momento de abordar las reformas requeridas por las Administraciones, también en el ámbito local. Las urgencias –mejor dicho: las prisas– y los deseos de visualizar una respuesta a las exigencias europeas no se han combinado bien con las advertencias formuladas por alguna doctrina acerca de que no toda duplicidad es ilegal y ni tan siquiera contraria a la eficiencia²⁶. En definitiva, se ha declarado la guerra a todo lo que suene a solapamiento competencial, identificado con duplicidad administrativa.

Al margen de este contexto, en gran medida coyuntural, lo cierto es que la existencia de una pluralidad de entidades locales de ámbito supramunicipal impone examinar con cuidado las responsabilidades que legalmente se les atribuye. Se requiere, en suma, un análisis atento y detallado de la articulación competencial de dichas entidades.

Los solapamientos en la actuación de las entidades locales supramunicipales pueden tener diferentes orígenes. Dentro de los reducidos márgenes de

26. En este sentido puede verse Galán Galán, Alfredo, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012; y Galán Galán, Alfredo, «Crisis económica y competencias impropias de los Gobiernos locales», en *Crisis económica y reforma del régimen local*, dirs. Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcoz, ed. Civitas, 2012, pp. 329-346. Asimismo, para tener una perspectiva temporal del proceso, pueden consultarse las correspondientes valoraciones generales de las últimas ediciones del *Anuario del Gobierno Local*.

este trabajo, nos limitamos aquí a exponer sintéticamente algunas consideraciones al respecto²⁷:

- a) Potencial solapamiento como consecuencia de la atribución múltiple de una misma competencia. En este caso, es el propio ordenamiento jurídico quien ha decidido atribuir la titularidad de una misma competencia a varios sujetos, en nuestro caso, a varias entidades locales supramunicipales. Esta atribución competencial múltiple puede revestir diversas modalidades.

De entrada, puede tratarse de una atribución indistinta de competencias. Aquí, se atribuye una misma competencia a una pluralidad de titulares de forma simultánea y no excluyente. De este modo, cualquiera de estos sujetos puede decidir ejercer la competencia con independencia de lo que hayan decidido los otros titulares. Como es evidente, habiendo coincidencia de destinatarios y de momento temporal, el resultado previsible es la duplicidad. Estas atribuciones, en la práctica de las entidades locales supramunicipales, suelen realizarse principalmente con relación a competencias instrumentales (cooperación, asistencia y coordinación), y no tanto en relación con competencias de carácter material o prestacional. Ni que decir tiene que la posibilidad de competencias locales indistintas, de admitirse, tendrá un carácter excepcional, por resultar difícilmente compatible con los postulados de eficiencia económica actualmente recogidos en el seno de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria (artículo 135 de la Constitución).

En segundo lugar, puede tratarse de una atribución coincidente de competencias. En esta hipótesis, la duplicidad puede ser el resultado de la concurrencia en distintos sujetos titulares de una atribución específica, por un lado, y de una atribución genérica, por el otro, en un mismo ámbito material o sector de actividad. Estamos en presencia de títulos competenciales distintos, pero sustantivamente coincidentes, en la medida en que sus respectivos ejercicios se proyectan sobre unos mismos destinatarios y en un mismo sector. Centrándonos en el nivel local supramunicipal, cabe advertir que, en la actualidad, nuestro ordenamiento no contiene atribuciones competenciales genéricas

27. Seguimos en este punto el estudio realizado por Ricard Gracia Retortillo en su tesis doctoral *La articulación competencial del Gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico* (en publicación). En sus páginas puede encontrarse un examen mucho más completo de esta cuestión.

a las entidades locales de segundo nivel (más allá, eso sí, del artículo 7.4 de la LBRL). Allá donde parezcan encontrarse, en rigor, deberemos interpretarlas como una cláusula legal de mera legitimación o capacitación.

Por último, puede tratarse de una atribución subsidiaria de competencias. En este supuesto, el legislador decide atribuir una misma competencia a varias entidades, pero con el límite de que no pueden ejercerla de manera simultánea. En otras palabras, el ejercicio es subsidiario para un sujeto o, visto desde la perspectiva contraria, es preferente para el otro. Este tipo de reparto competencial no es inusual, en el ámbito local, entre el nivel municipal y el supramunicipal: la entidad de segundo nivel queda legalmente habilitada para actuar en defecto de actuación municipal.

- b) Potencial solapamiento como consecuencia de la atribución genérica de responsabilidades. En este caso, el ordenamiento jurídico atribuye una responsabilidad a un sujeto sin cumplir o bien con un cumplimiento insuficiente del requisito de la especificidad. Lo primero que debe decidirse, a la luz de las circunstancias de cada caso en concreto, es si efectivamente estamos o no en presencia de una atribución de competencia en sentido jurídico estricto. El denominador común a estos supuestos es el empleo de una deficiente técnica normativa por el legislador. Esta atribución genérica puede también revestir diferentes modalidades, en atención a que lo definido genéricamente por el legislador sea el objeto de la competencia o bien el sujeto titular.

En primer lugar, puede tratarse de una delimitación genérica del objeto competencial: la generalidad o falta de especificidad se proyecta sobre la función competencial, sobre la materia competencial o sobre ambas a la vez. El carácter inespecífico de la atribución competencial puede dar lugar a que su ejercicio se solape con el de otra entidad del mismo nivel. Dentro de este supuesto podemos incluir casos variados: la atribución de una competencia identificando tan solo uno de los dos elementos que componen su objeto (función o materia); esa misma atribución con identificación de ambos, pero con un grado de precisión o determinación insuficiente; y el empleo de las denominadas cláusulas generales de competencia (actualmente, artículo 7.4 de la LBRL).

Y en segundo término, puede tratarse de una delimitación genérica del sujeto titular de la competencia. Son supuestos de asignación indiferenciada de la competencia: es atribuida por el ordenamiento

jurídico genéricamente a una categoría de sujetos. Tal cosa sucede, por ejemplo, cuando se atribuye una responsabilidad de forma generalizada a los «entes locales supramunicipales». No siempre coincidirá con una atribución indistinta de competencias. En efecto, es bastante habitual que la voluntad real del legislador sea otra. Así, no es infrecuente que la imprecisión sea únicamente aparente o diferida en el tiempo: la concreción del tipo de entidad a la que realmente quiere hacerse la atribución se lleva a cabo en un momento posterior, a través de una intervención normativa adicional o bien mediante el empleo de instrumentos de coordinación y planificación.

Las competencias de la provincia como entidad local

Valentín Merino Estrada

Secretario General del Ayuntamiento de Valladolid

SUMARIO. 1. Introducción. 2. El modelo de 1985 y la reforma de 2013. 3. Análisis de las competencias propias. 3.1. Competencias instrumentales de asistencia y cooperación. 3.2. Competencias de prestación de servicios municipales con carácter subsidiario. 3.3. Competencias propias no referenciadas a las municipales. 3.4. Otras competencias propias. 4. La nueva función coordinadora de las diputaciones provinciales. 4.1. Consideraciones generales. 4.2. El diseño de la función coordinadora en la Ley 27/2013. 4.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio. 4.4. El futuro de la función coordinadora. 5. Explorando nuevas competencias. 5.1. Consideraciones generales. 5.2. Competencias urbanísticas y de protección ambiental. 5.2.1. De ordenación y planificación. 5.2.2. De intervención y control de actividades privadas. 5.3. Posibles competencias delegadas por las comunidades autónomas.

1. Introducción

En el complejo entramado de niveles de Gobierno que conforman el sistema político-administrativo español, la posición de cada uno de ellos viene dada en buena medida por el nivel que alcanzan sus competencias. Entendidas estas como conjunto de potestades que se proyectan sobre determinadas materias, acompañadas de su correlativa financiación, permiten a su titular realizar políticas públicas, resolver problemas sociales y conformar un proyecto de

gobierno propio, con y para sus ciudadanos. El nivel de competencias de cada gobierno influye poderosamente en su legitimidad.

Las competencias de las diputaciones provinciales son propias y delegadas. Las propias, que constituyen la base del sistema, son esencialmente instrumentales en relación con las de los municipios. El legislador básico entiende las competencias locales como un todo, atribuible en términos generales y en primera instancia al municipio, como entidad básica y nuclear del mundo local. A la provincia, como «entidad local determinada por la agrupación de municipios», se le encomienda la función de garantizar el ejercicio efectivo de las competencias municipales, supliendo la falta de capacidad que algunos municipios –muchos– pueden tener para hacerlo. También asegurar el acceso a los servicios básicos por parte de los ciudadanos, independientemente de la localidad en que residan. «Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal». Para lograr esta finalidad, se dota a la provincia de un fondo de competencias de corte instrumental.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, realiza una breve síntesis de su propia doctrina acerca de las competencias provinciales (F 2.9):

«La Constitución garantiza la autonomía de la provincia para la gestión de sus intereses, sin precisar cuáles sean estos, ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia».

«Las competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato– entroncan directamente con la Constitución: el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, constituye el “núcleo” de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios».

Enlaza esta cuestión con otra opción importante del legislador: la legitimidad democrática indirecta de las diputaciones, por contraste con la directa de los ayuntamientos. «No está de más recordar que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de acuerdo con una arraigada tradición histórica y en consonancia con una concepción instrumental de la provincia, ha optado por que el pleno de esta corporación local cuente con legitimidad democrática indirecta: [...] la Constitución, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia, exigiendo al legislador las actuaciones que la materialicen, deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo [...], el modelo de legitimidad democrática concre-

tamente establecido para la provincia en la LOREG es uno de los constitucionalmente posibles».

«El principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y, por tanto, es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas. Pero este principio ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial, [...] de las provincias se predica el carácter representativo de las diputaciones [...], pero en el caso de los municipios va más allá, al atribuir el gobierno y administración a los ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales, imponiendo la elección de estos últimos por sufragio universal y directo».

Aun cuando el «núcleo» esté compuesto por competencias instrumentales, nada impide al legislador atribuir otras:

«Las competencias de la diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias».

«Las bases del régimen local pueden llegar incluso a prefigurar específicamente el poder local y atribuir directamente competencias locales, cuando ello no suponga un obstáculo a las competencias que corresponden a las comunidades autónomas, o para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino [...]. Respecto de las competencias provinciales en particular, está al alcance del legislador básico disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes». «Una redefinición al alza de las competencias provinciales por parte del legislador básico estatal puede conllevar, lógicamente, una redefinición a la baja de las competencias municipales, y que el resultado de todo ello sea una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial, compatible con la garantía de la autonomía municipal. Esta es una opción constitucionalmente posible, siempre que se asegure que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan, con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses».

Admite el Tribunal Constitucional un incremento de las competencias provinciales, más allá del «núcleo» instrumental, siempre que se respete el contenido esencial de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada:

«la ampliación de las competencias provinciales podrá incidir en el ámbito de la autonomía que tienen legalmente consagrada los municipios [...], pero también es cierto que la atribución de la nueva competencia, afecta directamente al círculo de los intereses provinciales».

Está claro que la opción del legislador básico, aunque no es constitucionalmente la única posible, tiene sólidos fundamentos, ya que no puede trazarse un sistema competencial de la provincia haciendo abstracción de su estricta vinculación funcional con el municipio¹. También lo es el hecho de que la opción no configura un modelo competencial cerrado. Por dos razones. En primer lugar, porque el «núcleo» de competencias instrumentales puede tener un contenido muy amplio. Teniendo en cuenta el absoluto predominio de municipios pequeños, carentes de capacidad estructural para la prestación con adecuados niveles de eficiencia y calidad de los servicios públicos, el modelo tiene un gran potencial de desarrollo. Eso sí, con diferentes características en las distintas comunidades autónomas, en función de su distinta planta municipal. En segundo lugar, porque el «núcleo» básico de competencias instrumentales puede ser completado con otros distintos, de carácter material, supramunicipales, en atención al interés de la provincia. Es un modelo que no tiene agotadas todas sus potencialidades, que tiene que ser flexible y dinámico. Además, puede completarse con un eficaz desarrollo de competencias delegadas por parte de las comunidades autónomas.

Una prueba evidente de las posibilidades de cambio que ofrece el modelo está en el hecho de que la reforma de 2013 ha concretado y ampliado notablemente el abanico de competencias instrumentales de las diputaciones provinciales. Bien es cierto que en uno de los más «espectaculares» cambios, la «función coordinadora», lo ha hecho de forma confusa y técnicamente incorrecta, lo que ha conducido, precisamente tras la STC antes citada, a una necesaria reconsideración del «nuevo» modelo. Estamos, pues, en un momento clave, en el que es preciso incidir en los cambios de forma adecuada y solvente. Estudiaremos en primer lugar la evolución del modelo competencial del 85, para después realizar un análisis detallado de las competencias propias actuales, y concluir con un apartado dedicado a la exploración de posibles nuevas competencias.

2. El modelo de 1985 y la reforma de 2013

La Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, concibió a la provincia como una entidad local cuyo fin primordial era asistir a

1. PAREJO ALFONSO, Luciano, «El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura del escalón supramunicipal de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 40, febrero de 2016.

los pequeños municipios y asegurar la prestación de los servicios de competencia municipal, cuando aquellos no tenían capacidad para hacerlo.

Las competencias propias estaban, en principio, orientadas al cumplimiento de esa finalidad esencial. Sin embargo, el modelo no resultó definido con nitidez, por las siguientes razones:

- El artículo 36.1.d) –«En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia»– contenía una cláusula general que admitía intereses propios y peculiares de la entidad local provincial distintos de los de los propios municipios cuya agrupación la determina. Ciertamente que no decía cuáles son esos intereses, ni ofrecía pautas para poderlos determinar. Esta cláusula, actualmente desaparecida, abonaba la posibilidad de que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas reconociera competencias propias a la provincia, de naturaleza y ámbito distinto del municipal. En términos generales no fue así. Pero la cláusula dejaba el modelo abierto.
- Las competencias instrumentales y subsidiarias de las municipales estaban formuladas en el artículo 36 con una gran ambigüedad e inconcreción. Las llamadas competencias propias constituían un breve listado de funciones genéricas. Se hablaba de servicios públicos de carácter supra-municipal, pero no se decía cuáles podían ser. La asistencia y cooperación no se concreta en ningún ámbito material específico.
- El artículo 26.3 disponía que «la asistencia de las diputaciones a los municipios se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como a la garantía del desempeño en las corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley»; es decir, secretaría, intervención y tesorería. No podemos olvidar que antes, en el 26.1, se decía: «Los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: [...]». Por lo tanto, el mecanismo diseñado para garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios era: el que pueda solo, que lo haga; el que no pueda solo, que se asocie y, finalmente, entra en juego la acción asistencial de las diputaciones. Pero, además, los municipios podían solicitar la dispensa de la obligación a la comunidad autónoma y, en este caso, ni siquiera se decía que la diputación sería la encargada de prestarlos... La fórmula impulsaba fuertemente a las mancomunidades y otras entidades asociativas de municipios, dejando a las diputaciones en segundo plano. Así lo entendieron las comunidades autónomas, y actuaron en consecuencia.

La reforma de 2013 interviene sobre esta realidad, profundizando aún más en la vinculación de las competencias provinciales con los cometidos del pequeño municipio².

A primera vista, el listado de competencias propias aparece como notablemente más amplio. Pero, en realidad, no es tanto ampliación como concreción. Pretende hacerlo más operativo. Los principales cambios son los siguientes:

- Desaparece la cláusula del «fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia».
- Las competencias instrumentales, dirigidas a dotar de capacidad a los municipios, ganan en concreción y desarrollo. Se establece la competencia-obligación de garantizar los «servicios» de Secretaría e Intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes. Se especifican determinados ámbitos de cooperación instrumental, como la recaudación y la gestión financiera, la administración electrónica, la contratación y el seguimiento de los costes efectivos.
- En cuanto a la prestación de servicios municipales, por fin existen ámbitos de concreción, aunque, de momento, limitados:
 - Tratamiento de residuos en municipios de menos de 5000 habitantes.
 - Prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes.

Claro está que con carácter subsidiario, pues lo harán «cuando estos no procedan a su prestación».

- El mecanismo de garantía de prestación de los servicios mínimos obligatorios sí sufre un cambio sustancial. Tras la reforma, el legislador básico apuesta claramente y en primer lugar por la «función coordinadora» de las diputaciones provinciales. En los municipios de menos de 20 000 habitantes, la diputación provincial, o entidad equivalente, será la que coordine un conjunto definido de servicios básicos. Ella propondrá si debe acudir a «fórmulas de gestión compartida, a través de consorcios, mancomunidades u otras», o si los servicios los presta directamente la propia diputación. Este es el cambio más importante, ya que altera el orden existente entre

2. RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, «Las competencias de las diputaciones provinciales», *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, n.º 42, octubre de 2016.

las distintas formas de intermunicipalidad y sitúa a las diputaciones ante el reto de convertirse en organizaciones prestadoras de servicios directos a la ciudadanía en gran escala, particularmente en aquellas provincias con una planta municipal muy fragmentada. Como decíamos y desarrollaremos más adelante, esta «función coordinadora» ha sido tan mal diseñada por el legislador que en la práctica sigue inédita y, además, tras la Sentencia 111/2016 del TC, ha recibido una corrección notable que provoca un nuevo reequilibrio entre las figuras de la intermunicipalidad.

- Se mantiene la cláusula de «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas», que asegura una intervención limitada en asuntos importantes, más allá del ámbito de los pequeños municipios. También se introduce una extraña «cooperación con la comunidad autónoma», para mantener y limpiar los consultorios médicos en los municipios de menos de 5000 habitantes. Fórmula improvisada y ambigua, que se «inventó» a última hora, para paliar los efectos del desapoderamiento de los municipios en materia de salud.

En esencia, no se cambia el modelo, pero sí se profundiza y concreta, aunque de forma no siempre correcta y ponderada.

COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

ARTÍCULO 36 DE LA LBRL ANTERIOR	ARTÍCULO 36 LBRL TRAS LA REFORMA 2013
Son competencias propias de la diputación las que le atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:	Son competencias propias de la diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:
a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.	a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.	b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso, garantizará en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de Secretaría e Intervención.

ARTÍCULO 36 DE LA LBRL ANTERIOR	ARTÍCULO 36 LBRL TRAS LA REFORMA 2013
c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.	c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.
d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.	d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.	e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
	f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.
	g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.
	h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
	i) La coordinación mediante convenio, con la comunidad autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

3. Análisis de las competencias propias

3.1. Competencias instrumentales de asistencia y cooperación

► La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de ges-

ción. En todo caso, garantizará en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

En el artículo 36.1.b) de la Ley, distinguimos entre la formulación genérica –que ya existía antes de la reforma– y en la nueva expresión, muy concreta, introducida en la reforma de 2013, que obliga en todo caso a las diputaciones a garantizar las funciones de secretaría e intervención en todos los municipios de menos de 1000 habitantes.

- ▶ **La asistencia jurídica** puede ser muy variada, pero, a título indicativo, diremos que debe comprender:
 - La atención personalizada de consultas jurídicas.
 - La emisión de informes y dictámenes jurídicos en relación con consultas planteadas por los municipios.
 - La asistencia en la redacción de anteproyectos o proyectos de ordenanzas y reglamentos municipales.
 - La asistencia a los municipios en materia de contratación, realizada por ellos mismos.
 - La tramitación de determinados expedientes complejos, a petición de los ayuntamientos.
 - La defensa en juicio de los bienes, derechos e intereses de los ayuntamientos de la provincia.

- ▶ **La cooperación técnica** comprende:
 - La realización de trabajos y estudios técnicos de competencia municipal que coadyuven al mejor funcionamiento de los servicios municipales.
 - La elaboración de consultas, emisión de dictámenes e informes técnicos en relación con las obras, construcciones y servicios de competencia municipal.
 - La redacción de proyectos técnicos, dirección y liquidación de obras e instalaciones.
 - La asistencia técnica en materia de control de actividades.
 - La realización de tasaciones y valoraciones.
 - El asesoramiento y la asistencia técnica en relación con el padrón de habitantes y la gestión continua de los datos del mismo, directamente por la diputación provincial en el caso de los municipios de menor capacidad técnica y de gestión.
 - El asesoramiento y la asistencia para la formación y tramitación de instrumentos de ordenación urbanística. Específicamente, la publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instru-

mentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración, en el caso de municipios de menos de 5000 habitantes.

- ▶ Las funciones de **cooperación económica** son muy diversas y cada vez más numerosas e importantes. Destacamos las siguientes, además de las expresamente previstas en la Ley de forma concreta:
 - El asesoramiento económico-financiero, mediante la contestación de consultas, comunicaciones, visitas informativas, redacción de informes, dictámenes y, en su caso, de las propuestas de resolución pertinentes.
 - El suministro de información acerca de cuantos asuntos les sean sometidos sobre la gestión económico-financiera de los ayuntamientos solicitantes.
 - El asesoramiento en la implantación o modificación de tributos locales y precios públicos. La redacción de proyectos de ordenanzas fiscales.
 - El cálculo de la carga financiera, a efectos de la concertación de operaciones de crédito.
 - La elaboración de planes de saneamiento financiero.
 - El apoyo al cumplimiento de obligaciones de información económico-financiera.
 - El apoyo técnico integral a la formación de la contabilidad y las cuentas generales de los ayuntamientos.

▶ **La garantía de las funciones de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes.**

Esta asistencia ha sido objeto de concreción y especial refuerzo en la Ley, tras la reforma de 2013. Esto significa que las diputaciones deben adoptar medidas para ampliar y profundizar la cooperación, haciéndola más efectiva. Hasta la fecha, y en términos generales, las diputaciones provinciales facilitan la realización de estas funciones en los casos de ausencia, enfermedad o abstención legal del titular de la Secretaría-Intervención en un municipio, acudiendo a la fórmula de «comisiones circunstanciales» de otros habilitados nacionales de la provincia, que se encargan de cubrir, en tanto dure la situación, la asistencia a los plenos y otros órganos colegiados de gobierno, así como del asesoramiento más elemental y de las funciones administrativas básicas. Las diputaciones cubren los gastos y solo actúan en casos extremos, limitados temporalmente, siempre que no se haya podido acudir a un nombramiento provisional o comisión de servicio.

Es frecuente que la diputación suscriba un convenio a estos efectos con el colegio oficial de secretarios, interventores y tesoreros de la provincia o comunidad autónoma. El colegio realiza una labor técnica de selección y búsqueda de soluciones adecuadas al caso, y la diputación provincial avala la solución y asume los costes.

Para el cumplimiento del nuevo mandato, esto es insuficiente. Teniendo en cuenta el número de vacantes en distintas provincias, la escasez de funcionarios habilitados y la cantidad de pequeños municipios que no pueden mantener un secretario-interventor, las diputaciones tienen que cooperar para el logro de una solución que cubra las funciones de forma permanente, y pueden hacerlo con dos tipos de medidas, que se complementan entre sí:

- Asumir con sus propios servicios las funciones de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes que lo precisen, por vacante de habilitado nacional o por circunstancias de enfermedad, ausencia, etc.

Para ello, tienen que dotar a los servicios de asistencia y asesoramiento de puestos de habilitados nacionales que se encarguen de desarrollar la función en esos municipios, de forma directa.

- Contribuir a la creación de un nuevo formato de agrupaciones, en colaboración y de conformidad con la normativa de las respectivas comunidades autónomas.

Las agrupaciones para el sostenimiento en común de Secretaría-Intervención hacen posible que pueda desarrollarse la función en amplios territorios con gran densidad de pequeños municipios. Pero las actuales tienen muchas deficiencias. Un secretario-interventor, solo y sin medios, tiene que atender hasta a cinco o más municipios. Las diputaciones provinciales pueden y deben contribuir a racionalizar el mapa con agrupaciones más sólidas y con medios técnicos para poder desempeñar bien las funciones. Agrupaciones con amplio número de municipios, pero dotadas de varios habilitados nacionales, personal técnico y administrativo. La realización de este mapa de agrupaciones con criterios eficientes es fundamental para garantizar las funciones en provincias con un gran número de municipios que no alcanzan los 500 habitantes.

► **La prestación de los servicios de administración electrónica y de contratación centralizada, en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.**

– **Los servicios de administración electrónica.**

La Ley 11/2007 ya obligó a todas las Administraciones Públicas, incluidos ayuntamientos y diputaciones, a habilitar diferentes canales y medios para

la prestación de los servicios por vía electrónica, facilitando el acceso a los mismos de todos los ciudadanos, con independencia de sus recursos, conocimientos o lugar de residencia. Así, reconoció un conjunto de derechos del ciudadano a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas que, con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha visto reforzado. Por todo ello, las diputaciones tenían que cooperar con los municipios que, por falta de medios económicos y técnicos o por deficiencias estructurales, no podían realizar esas tareas y gestionar esas demandas. Tenían que apoyar económica y técnicamente a los municipios para poner en marcha las comunicaciones electrónicas, la presentación de documentos, realización de trámites, etc.

Con la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la situación ha cambiado. Se trata de una competencia propia. Las diputaciones pueden asumir directamente la prestación de los servicios. Actuarán a través y en colaboración con los municipios. Por eso consideramos que es una competencia instrumental. Pero todo depende del programa o servicio de que se trate³.

Las diputaciones, en este ámbito, pueden llevar a efecto diversas tareas, facilitando a los ayuntamientos la realización de los procesos, o directamente realizándolos para ellos, dirigidos a ciudadanos y empresas de los municipios de menos de 20 000 habitantes. Podemos destacar los siguientes:

- Facilitar a los ayuntamientos herramientas informáticas en general, para que estos implanten la administración electrónica.
- Facilitar programas para la gestión de servicios y funciones municipales como padrón, inventario, servicio de aguas, recogida de residuos, mantenimiento de instalaciones...
- Facilitar los medios técnicos a los ayuntamientos para que gestionen electrónicamente la presentación de documentos, notificaciones, etc.
- Proponer a los ayuntamientos la creación y puesta en funcionamiento del portal web municipal, con elementos comunes y específicos para cada caso.
- Promover servicios, a través de la página web provincial. Pueden ser muy variados: suministro de información y acceso a bases legislativas, información sobre ayudas y subvenciones..., normalmente relacionados y como soporte a los servicios de asesoramiento.

3. Por ejemplo, en materia de la Ventanilla Única de Servicios (VUDS), implantada tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de octubre, la Administración General del Estado tomó la decisión de que, salvo para los grandes municipios, fueran las diputaciones las que directamente pusieran la Ventanilla al servicio de los municipios de su provincia.

- Promover servicios directos de administración electrónica a los ciudadanos, siempre que los ayuntamientos no puedan hacerlo.
- **La contratación centralizada.**

La contratación centralizada constituye un elemento de racionalización administrativa importante, en la medida en que crea economía de escala, que permite la eficiencia. La Ley 27/2013 modificó el artículo 36, configurando la contratación centralizada como competencia propia de la provincia, para atender a los municipios de menos de 20 000 habitantes. Se trata de una función instrumental de servicio a los municipios. Lo lógico es que las diputaciones creen su central de compras y que los municipios se puedan adherir a ella, aunque también tendrán otras posibilidades... Si se ofrece un buen servicio, los pequeños municipios acudirán a la diputación.

► **Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes.**

La gestión de la recaudación tributaria en periodos voluntario y ejecutivo es una prestación que las diputaciones provinciales vienen realizando desde hace casi tres décadas, y que en los últimos años se ha extendido y fortalecido.

Se lleva a efecto mediante organismos autónomos de recaudación, que suscriben convenios de delegación con los ayuntamientos de la provincia. Se trata, pues, de una auténtica cooperación voluntaria. No se refiere exclusivamente a ingresos tributarios, sino que alcanza también a otros ingresos de derecho público.

Son muchas las provincias en las que, debido a los buenos resultados, a los reducidos costes y a la calidad del servicio que reciben, la casi totalidad de los municipios delegan de forma voluntaria la gestión de sus ingresos de derecho público, de forma total o en buena parte. No solo los de menos de 20 000 habitantes. En algunas provincias, también los mayores lo hacen.

Se trata de un buen ejemplo de lo que es y puede ser la cooperación y asistencia. Tras el reconocimiento expreso en el artículo 36 como competencia propia, debe consolidarse y estudiarse si los mismos organismos autónomos pueden también apoyar la gestión financiera, ya que tienen recursos especializados.

► **El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella,**

ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios, que permita reducir estos costes.

Esta competencia propia está planteada de forma confusa. «El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia», pudiera entenderse como una competencia instrumental. Pero ¡no!..., resulta que se trata de detectar ineficiencias y ofrecer su propia gestión «coordinadora». Una prolongación innecesaria del apartado e), que se refiere a las funciones de coordinación en relación con el artículo 116 bis, el del «coste efectivo». Innecesaria, porque es obvio que, si quiere ejercer esas funciones, la diputación tiene que seguir atentamente los costes de los municipios de su provincia.

En realidad, lo que tienen que hacer las diputaciones es realizar el cálculo del coste efectivo de los servicios que presten los municipios más pequeños o carentes de recursos para hacerlo. No olvidemos que, en base a las funciones de asistencia, ya llevan la contabilidad. Por lo tanto, tienen que facilitar el análisis, e incluso hacerlo, cuando los municipios no lo hagan. Esa sí es una competencia instrumental que tiene sentido y que sirve para que ningún municipio, por pequeño que sea, deje de cumplir la obligación establecida en el artículo 116 ter.

- **Garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos y prestarles apoyo en la selección y formación de su personal, sin perjuicio de la actividad desarrollada en esta materia por la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. Dar soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y para la realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden.**

No aparecen en el listado del apartado 1 del artículo 36, sino en el 2, a los efectos de hacer efectivas las competencias propias de coordinación, asistencia y cooperación jurídica y de prestación de servicios de carácter supramunicipal. Son en realidad competencias instrumentales que, de alguna forma, concretan y desarrollan las referidas.

- **La garantía del desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos refuerza la cooperación jurídica, económica y técnica.** Las funciones públicas necesarias en los pequeños municipios, carentes de recursos humanos para desarrollarlas, van más allá de los servicios de secretaría e intervención. Por ejemplo, determinados informes técnicos de control exigen la intervención de funcionarios, que los municipios no tienen. Las diputaciones tienen que atender esta necesidad. Tiene mucho sentido lo que decíamos de

- las **agrupaciones**, para sostenimiento en común del personal encargado de funciones públicas necesarias, y no solo de secretaría.
- **El apoyo en la selección y formación de su personal**, sin perjuicio de las tareas que realicen los centros o escuelas de formación autonómica y/o de la Administración del Estado. Es una competencia instrumental bien concreta, que deben cumplir las diputaciones con centros de formación y selección. No tendrían que limitarse a enviar funcionarios como miembros de tribunales de selección, sino a realizar procedimientos de selección para los ayuntamientos, siempre con la conformidad de estos. Se ganaría en calidad y en objetividad, por la distancia..., que suele ser conveniente en estos casos.
 - **Dar seguimiento a los ayuntamientos para la tramitación de sus procedimientos administrativos** y realizar las actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden, supone una concreción de las tareas de asistencia jurídica, económica y técnica, que puede comprender muy diversos e importantes apoyos, resultando indicativas las que ya referimos en el apartado correspondiente. Muchos procesos de colaboración que ya se hacen y muchos que están por hacer.

3.2. Competencias de prestación de servicios municipales con carácter subsidiario

La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, y el fomento –o, en su caso, coordinación– de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.

Lo verdaderamente importante en este apartado es que, por fin, existe **concreción** en cuanto a los servicios:

- Tratamiento de residuos en municipios de menos de 5000 habitantes.
- Prevención y extinción de incendios, en los de menos de 20 000 habitantes.

Se trata de competencias propias de prestación de servicios municipales, con carácter subsidiario, pues lo harán cuando «los municipios no procedan a prestarlos», pero no necesitan la conformidad expresa de los municipios que no los prestan. Simplemente, que se dé esa circunstancia. Y, en ese caso,

actuando subsidiariamente, pero se prestarán como competencia propia. Así lo avala el TC en la referida Sentencia 111/2016, de 9 de junio, afirmando que estas competencias no conculcan la autonomía municipal, sino que la refuerzan, al hacer posible la propia existencia de los pequeños municipios y garantizar la prestación integral de los servicios básicos a la ciudadanía, con independencia del municipio en el que residan.

La pregunta que podemos hacernos es: ¿Por qué estos servicios básicos y no otros? La ley dice «en particular». Puede haber otros muchos, y las comunidades autónomas pueden concretarlos. Lo importante es que se abre un camino interesante.

Las diputaciones pueden elegir cualquiera de las formas de gestión de servicios que ofrece el ordenamiento, también pueden «fomentar», como dice el primer párrafo, la prestación unificada, a través de fórmulas asociativas de prestación conjunta.

En la actualidad, tanto el tratamiento de residuos como la extinción de incendios se están ya realizando por las diputaciones provinciales a través de **consorcios**. Son muy potentes los consorcios de extinción de incendios en diversas provincias y comunidades autónomas uniprovinciales. El reconocimiento de la competencia puede ayudar a consolidar estos consorcios, ahora regidos por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público⁴.

3.3. Competencias propias no referenciadas a las municipales

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

4. La Ley 40/2015 derogó expresamente el artículo 87 de la LBRL y demás normativa local. Los consorcios se rigen por los artículos 118 a 127 de la propia Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Las disposiciones no derogadas de la normativa local tienen carácter supletorio. Gran importancia tienen las normas de adscripción. En materia de personal y otras, cada consorcio se rige por la normativa aplicable a la Administración a la que esté adscrito. Los importantes consorcios de tratamiento de residuos y de extinción de incendios, formados por una diputación provincial y municipios de esa provincia, se regirán por la normativa local, lo que les permitirá realizar sus funciones de forma eficiente. Más dificultades han de tener en su adaptación los consorcios de este tipo integrados por comunidades autónomas con municipios, cuyos fines son de competencia local, pero que podrán resultar adscritos a la comunidad autónoma.

Es esta la única competencia propia de las diputaciones provinciales en la Ley que no aparece como claramente referenciada a las municipales. No es instrumental ni subsidiaria.

En la reforma de 2013, ha desaparecido la cláusula genérica de intervención, pero se mantiene esta competencia de fomento del desarrollo económico, social y territorial, heredera de una tradición de las diputaciones como impulsoras del desarrollo provincial. Está limitada a un contenido concreto, pero que es ciertamente amplio y relevante.

Uno de los desequilibrios del sistema competencial municipal español reside precisamente en la carencia de competencias de fomento del desarrollo económico y de generación de empleo, tan necesarias en el momento actual. Sin embargo, las diputaciones sí tienen competencias propias, que, lógicamente, no están referenciadas a los municipios. La expresión «de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito» se refiere a las del Estado y las comunidades autónomas. Es una limitación lógica y razonable. Las diputaciones provinciales pueden actuar en colaboración con la comunidad autónoma o en solitario, pero respetando la competencia autonómica.

Esta competencia propia está permitiendo a las diputaciones provinciales desarrollar una importante actividad de fomento de la economía y del emprendimiento, impulsando el desarrollo local y la creación de empleo en el medio rural. La desarrollan de forma directa o a través, en muchos casos, de «sociedades de desarrollo», como sociedad de capital íntegramente público, pero no son descartables otras formas de gestión. Existe un amplio campo de desarrollo en políticas tan relevantes para generar empleo y para fijar a la población en el territorio, como:

- Asistencia a emprendedores y empresas de la provincia, de pequeña dimensión o de reciente implantación: análisis de viabilidad; obtención de financiación; prospección de mercados; estrategias de comercialización; captación de subvenciones...
- Adquisición y preparación de suelo industrial, comercial y de equipamientos, así como construcción de instalaciones para su enajenación o cesión.
- Establecimiento de mecanismos de financiación dirigidos a la implantación y consolidación de empresas, bien a través de colaboración con entidades financieras o de participación en el capital de empresas de reciente creación, siempre temporal.

- Promoción de la artesanía y oficios tradicionales, incluida la promoción de centros y viveros de empresas.
- Promoción del turismo en la provincia.
- Fomento y promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección.

Ya la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, apostó por reformar y acelerar el cambio de modelo económico que necesitaba España y que la crisis había situado en primer plano con toda su crudeza. Se trata de un cambio de modelo productivo esencial: de una economía que fundamentaba su crecimiento en el sector de la construcción, a una economía productiva basada en las aplicaciones industriales y en la comercialización de los desarrollos generados por la innovación y la investigación: la nueva economía del conocimiento⁵. Para ello, los poderes públicos tienen que crear un entorno eficiente, favorecedor de la competitividad, a través de la formación, la integración, la innovación y el uso de nuevas tecnologías, así como facilitar la capacidad de las empresas para competir en los mercados internacionales.

En este proceso de cambio, el papel de la ciudad y de los gobiernos de ciudad está siendo fundamental. Tal es así que, haciendo una vez más gala de su capacidad de adaptación e iniciativa, las grandes ciudades están siendo ya la punta de lanza de la nueva economía del conocimiento. Tras el giro estratégico, la prioridad ha dejado de estar en el desarrollo urbano residencial para centrarse en la creación de espacios de desarrollo del talento y la competitividad, apoyada por el uso eficiente de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Cualquier ciudad, en una sociedad abierta, puede ser innovadora, si tiene voluntad y una mínima estructura para insertarse en las redes, pero es una realidad incuestionable la ventaja de los grandes núcleos urbanos. Se corre el riesgo de que el ámbito rural, de pequeños municipios, resulte desconectado del proceso de cambio. Ahí es donde entran en juego las diputaciones provinciales, para evitarlo. En base a la competencia de «fomento del desarrollo económico», pueden generar políticas innovadoras de impulso y apoyo al emprendimiento en el ámbito de la nueva economía⁶, como algunas ya apuntadas antes, y estas otras, en el territorio provincial:

5. MERINO ESTRADA, Valentín, «La reorientación estratégica: economía del conocimiento y ciudades inteligentes», *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, n.º 152, 2012.

6. RIVERO ORTEGA, Ricardo / MERINO ESTRADA, Valentín, *Innovación y Gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis*, INAP, Madrid, 2014.

- Espacios de pensamiento creativo y de investigación.
- Fomento de nuevas profesiones.
- Proyectos de apoyo a la internacionalización de las empresas.
- Banco de ideas y nuevos proyectos.
- Premios a la innovación económica y social.
- Incentivos al retorno del talento...

Esto y mucho más, que se está haciendo y que puede hacerse al amparo de esta competencia.

3.4. Otras competencias propias

Para finalizar, tenemos que hacer referencia a un conjunto heterogéneo de competencias que aparecen dispersas en la Ley, y resultan de difícil clasificación. En general, tienen relación con los municipios, pero no son subsidiarias y, aún teniendo carácter instrumental, no tienen como finalidad facilitar el ejercicio de competencias municipales, sino más bien cooperar con otras Administraciones al cumplimiento de objetivos de control u otros.

► **Las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.**

Aparece en el Artículo 13.5 de la LBRL, en relación con las medidas de fomento de la fusión de municipios a través de los «convenios de fusión». Aun cuando se emplea el término «coordinación», al que se une el de «supervisión», tiene un sentido muy distinto de la «función coordinadora» del artículo 26.2. Parece una competencia funcional, pero de verdadera coordinación, ejercitando un poder superior de dirección para garantizar el éxito de las fusiones⁷.

► **La diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros. La diputación o entidad equivalente pro-**

7. RIVERO ORTEGA, Ricardo / MERINO ESTRADA, Valentín, «La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos», *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, n.º 162, 2013.

pondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado (artículo 116 bis LBRL).

Expresada de forma farragosa y alambicada, esta competencia parece conectar con la «función coordinadora» y, sobre todo, con la asistencia. Fue recurrida de inconstitucionalidad y el TC, en la Sentencia 41/2016, salvó la afectación a la autonomía municipal en base a la consideración de que no es una competencia nueva, sino que forma parte de la ya existente de asistencia y cooperación. Sería, pues, una competencia de asistencia a las entidades locales y, al tiempo, de colaboración con la Administración autonómica encargada de la tutela financiera⁸. Pero, como en el supuesto anterior, esa colaboración tiene mucho de seguimiento y control, ya que se trata de asegurar la efectividad de los planes económico-financieros.

► **La coordinación, mediante convenio con la comunidad autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos, en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.**

Extraña «competencia», formulada de forma incorrecta en el artículo 36.1.i) de la LBRL, que se introdujo en la reforma de 2013 de forma improvisada y a última hora, para tratar de paliar el problema creado precisamente por la eliminación de todo tipo de competencia municipal en materia sanitaria o de salud. Salvo que una norma autonómica con rango de ley lo disponga, en sanidad no existe competencia municipal, y la obligación (una carga más que una competencia) de mantener los consultorios ha desaparecido. Por ello, no tiene sentido hablar de coordinación. Si la competencia es autonómica, el convenio debe ser de delegación a la instancia provincial o a la municipal. En el ámbito rural, no es malo que la diputación intervenga. Todo lo contrario. Pero debería articularse como una delegación. Un camino interesante a explorar en asuntos de más calado.

8. CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional», en FONT, Tomàs / GALÁN, Alfredo (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, IDP-FDGL, 2016.

4. La nueva función coordinadora de las diputaciones provinciales

4.1. Consideraciones generales

Los municipios pueden prestar los servicios mínimos obligatorios mediante cualquiera de las formas o modos de gestión que contempla el ordenamiento jurídico. Cuando se trate de municipios de menos de 20 000 habitantes y tengan dificultades para la prestación de estos servicios con calidad, pueden acudir a dos fórmulas o tipos de fórmulas, previstos en el artículo 26 de la LRBRL:

- Pueden acudir a fórmulas asociativas, como las mancomunidades o los consorcios. Es decir, a la prestación conjunta a través de fórmulas de gestión compartida. Asociados, se puede conseguir una escala más racional y económica para prestar el servicio con calidad aceptable.
- Pueden acudir a las diputaciones provinciales, que deben asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en el territorio provincial, dirigiendo preferentemente su tarea asistencial al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos.

Hasta la reforma de 2013, la Ley priorizaba claramente a las mancomunidades y los consorcios, sobre todo a las primeras. El artículo 26.2 establecía un mecanismo gradual para la prestación de los servicios:

- Si el municipio tenía suficiente capacidad, los prestaba solo.
- Si tenía insuficiencia de capacidad para prestarlos solo, debía asociarse con otros.
- Si no resultaba posible asociarse o, aun a pesar de hacerlo, seguía teniendo problemas, podía acudir a la diputación provincial.

Tras la reforma, se prioriza a las diputaciones provinciales, que deben «coordinar» la prestación de servicios municipales básicos y, para ello, pueden acudir a fomentar formas de prestación conjunta (mancomunidades y consorcios) o realizar ellas mismas la prestación.

4.2. El diseño de la función coordinadora en la Ley 27/2013

Efectivamente, una de las novedades más importantes y polémicas introducidas en el régimen local español por la Ley 27/2013, de Racionalización

y Sostenibilidad de la Administración Local, es precisamente esa «función coordinadora» que se atribuye a las diputaciones provinciales:

En los municipios con población inferior a 20 000 habitantes será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- a) *Recogida y tratamiento de residuos.*
- b) *Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- c) *Limpieza viaria.*
- d) *Acceso a los núcleos de población.*
- e) *Pavimentación de vías urbanas.*
- f) *Alumbrado público.*

Para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado.

Cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

(Art. 26.2 LRBRL)

La nueva función coordinadora, así definida, suponía una alternación de los mecanismos antes referidos para conseguir una prestación de calidad de los servicios mínimos, alterando la relación existente entre las diversas fórmulas de la intermunicipalidad⁹.

9. MERINO ESTRADA, Valentín, «La intermunicipalidad en España tras la reforma local de 2013», *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, n.º 197, 2017.

Los problemas detectados por la doctrina fueron diversos y pronto se expresaron con contundencia:

- En primer lugar, la fórmula podía suponer un desapoderamiento competencial de los municipios, en función de un único criterio, el «coste efectivo». Aunque aparecía la expresión «con la conformidad de los municipios afectados», no se podía apreciar bien a qué se refería, si a la «coordinación» en sí misma o a la concreta opción o propuesta. No estaba claro el alcance que podía tener la «oposición» municipal.
- En segundo lugar, la Administración del Estado asumía funciones que chocaban con las atribuciones competenciales de las comunidades autónomas, dejando a estas completamente marginadas en el supuesto de que no tuvieran la tutela financiera.
- En tercer lugar, algunos sectores doctrinales ponían en cuestión la capacidad de las diputaciones provinciales para ejercer una competencia que implicaba «la prestación directa de servicios a la ciudadanía». Se apuntaban objeciones de tipo técnico y otras más políticas, relacionadas con la falta de legitimidad, habida cuenta de la elección indirecta o de segundo grado de los Gobiernos provinciales.

Estas objeciones a la función coordinadora eran de calado, sobre todo las dos primeras, y pronto se vieron reforzadas por el criterio del Consejo de Estado.

El alto órgano consultivo, en su Dictamen de 22 de mayo de 2014, advirtió de la posible inconstitucionalidad del precepto y recomendó al Gobierno promover un cambio del artículo 26.2:

[...] se advierte que el segundo párrafo del artículo 26.1 de la LBRL exige la conformidad de los municipios afectados a la propuesta que la diputación deberá elevar al Ministerio, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida, a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Esta exigencia supone un cambio sustancial respecto al Anteproyecto de la LRSAL dictaminado por el Consejo de Estado, en el que se preveía la asunción de servicios municipales por la diputación sin contar con la voluntad de los municipios interesados, [...].

El problema de la nueva regulación, aparentemente respetuosa con la autonomía de los municipios afectados, estriba en que el artículo 26.2 de la LBRL no contempla ni resuelve en todas sus variantes el supuesto de que tales munic-

pios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la diputación provincial.

En principio, si tales municipios se mostraran contrarios a que la diputación coordinase y prestase sus servicios, podrían prestarlos por sí mismos, cuando acreditasen que pueden hacerlo a «un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial».

La posibilidad de que los municipios presten sus servicios directamente no se contempla, sin embargo, en el caso de que su coste efectivo sea superior al resultante de la forma de gestión propuesta por la diputación [...]. Acaso cabría sugerir que, en tal hipótesis, la norma pretende favorecer que los municipios, al no poder prestar por sí mismos tales servicios, acepten la propuesta de la diputación. Pero de ser así, no habría voluntad libremente expresada por parte de aquellos.

La desafortunada configuración técnica de los párrafos segundo y tercero del artículo 26.2 de la LBRL hace perentoria una reforma legislativa que aclare los términos de la actual regulación y, en particular, el alcance de la expresión «conformidad de los municipios afectados». Sin perjuicio de ello, y desde la estricta perspectiva de este conflicto, no cabría apreciar lesión de la autonomía local en el caso de que la intervención de la diputación en la prestación de los servicios municipales, cualquiera que fuera su coste efectivo, se entendiera supeditada a la conformidad de los municipios interesados, de forma que estos, en caso de negarse a aceptar la propuesta formulada por dicho órgano provincial, pudieran prestar tales servicios por sí mismos. Al margen de la voluntad de estos, la coordinación y prestación de los servicios por la diputación provincial podría resultar admisible –a juicio del Consejo de Estado– en presencia de otras exigencias de orden constitucional, susceptibles de cohonestarse con la autonomía local constitucionalmente garantizada. En este punto, es preciso analizar si «el coste efectivo de los servicios» puede convertirse en presupuesto único y constitucionalmente adecuado para la intervención de las diputaciones provinciales en la prestación de los servicios de municipios de población inferior a 20 000 habitantes prevista en el artículo 26.2 de la LBRL.

[...]

En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión «conformidad de los municipios afectados», unido al impacto que la utilización del «coste efectivo» como único criterio pueda tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las entidades locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto a tales preceptos.

Bastante claro. Pero el Gobierno no atendió la recomendación ni promovió la modificación legislativa del artículo 26.2 de la LBRL. La «función coordinadora» tampoco se llevó a efecto. Más de dos años tras la entrada en vigor de la LRSAL, la nueva función estaba inédita.

4.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio

Así las cosas, la Sentencia del tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, ha introducido una corrección importante, no solo por declarar inconstitucionales las menciones «al Ministerio» y «para reducir los costes efectivos de los servicios, el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma, si es la Administración que ejerce la tutela financiera», sino también por los criterios interpretativos que deja sentados.

El TC deja meridianamente claro que la voluntad de los municipios es incuestionable. La expresión «con la conformidad de los municipios» solo puede entenderse en su sentido más profundo y completo. Solo puede operar la «coordinación» si el municipio quiere y otorga su conformidad expresa:

Tampoco el art. 26.2 LBRL determina precisamente las circunstancias habilitantes de una u otra técnica de «coordinación» (voluntaria). Sin embargo, ello no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE), habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia, depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones Públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de «coordinación» correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente, y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, «con la conformidad de los municipios afectados».

Esto significa que, si los municipios optan por una mancomunidad, la diputación deberá colaborar con ellos para prestar asistencia, pero no podrá imponer la gestión por ella misma.

La Administración del Estado nada tiene que decidir. El TC deja claro que la Administración del Estado no puede arrogarse funciones ejecutivas que exceden del ámbito de la «legislación básica»:

Respecto del régimen local, el art. 149.1.18.ª CE autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina. La competencia alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases y no a la función ejecutiva. Consecuentemente, el art. 26.2, párrafo segundo, de la LBRL, al atribuir la indicada función al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no puede ampararse en este título competencial.

Respecto de los concretos servicios sometidos al plan de aprobación ministerial, el Estado carece también de las competencias sectoriales que pudieran dar cobertura a la tarea ejecutiva que ha querido atribuirse en el párrafo segundo del artículo 26.2 LBRL. Son las comunidades autónomas quienes tienen conferidas las competencias ejecutivas en las materias a las que se refiere la mayor parte de los servicios enumerados en el art. 26.2 LBRL.

La inconstitucionalidad de los mencionados incisos del artículo 26.2, así como la doctrina interpretativa, ha sido ratificada, con ligeras aportaciones en aspectos no esenciales del caso, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2016, de 6 de octubre.

La «función coordinadora» no se elimina, pero se reconduce en dos sentidos: debe respetar la voluntad de los municipios, sin que el «coste efectivo» sea un criterio único y esencial que permita prescindir de la autonomía municipal; y no puede marginarse a las comunidades autónomas, pues tienen sus competencias constitucional y estatutariamente reconocidas.

4.4. El futuro de la función coordinadora

Llegados a este punto, es preciso preguntarse: ¿Qué futuro tiene la «función coordinadora»? ¿Qué pueden hacer las diputaciones provinciales?

En primer lugar, y antes de contestar a la segunda pregunta, tenemos que señalar como obligación del legislador básico la de efectuar la modificación

legislativa que demandaba el Consejo de Estado, para dar certeza y seguridad a la «función coordinadora». También puede modificar el artículo 36.1.c) de la LBRL, ampliando los supuestos de prestación directa de servicios municipales. Las comunidades autónomas también pueden intervenir para asegurar la prestación de los servicios básicos del artículo 26.2 en su territorio, contando con las diputaciones provinciales.

En segundo lugar, diremos que, aunque esto no se haga, las diputaciones provinciales pueden poner en marcha la «función coordinadora» como una forma adicional de cooperación y asistencia en la prestación de servicios municipales. Como dijo el Consejo de Estado, el artículo 26.2 de la LBRL está redactado de forma deficiente y, en palabras del Tribunal Constitucional, la «coordinación voluntaria» es una figura extraña, ya que la coordinación implica un poder de dirección de quien coordina sobre quienes son coordinados, es decir, una posición de superioridad. En realidad, la «coordinación voluntaria» es una forma de cooperación. Así debe entenderse y aplicarse. Tiene inconvenientes, pero también la ventaja de la legitimidad institucional, la certeza y seguridad.

Las diputaciones pueden actuar de la siguiente forma:

- 1.º—Realizar un catálogo de la prestación de los servicios contemplados en el artículo 26.2 por parte de los municipios de población inferior a 20 000 habitantes de su provincia.
 - Prestación individual o conjunta.
 - Forma de gestión.
 - Componentes técnicos, indicadores y niveles de calidad.
 - Coste efectivo.
- 2.º—Preparar una propuesta de prestación «coordinada» de los servicios, que contenga:
 - Propuesta de prestación reforzada o nueva, de forma conjunta, mediante mancomunidades o consorcios.
 - Prestación por la diputación provincial.
 - Mantenimiento de la situación existente, con determinadas mejoras de gestión.
- 3.º—Someter esta propuesta, con los contenidos de la prestación y el «coste efectivo» asociado, con indicación de la forma de gestión y cómo afectaría a cada municipio, a la consideración de todos y cada uno de los afectados.

A partir de los necesarios procesos de diálogo y ajustes, se aprobaría el plan de «coordinación» de servicios, aplicándose lo dispuesto en el artículo 26.2 de la LBRL.

5. Explorando nuevas competencias

5.1. Consideraciones generales

Decíamos que el modelo de competencias provinciales no es cerrado y que no todo se agota en las expresamente detalladas en el artículo 36 de la LBRL. Las competencias instrumentales están muy desarrolladas y, en base a la cláusula de «asistencia y cooperación [...], especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión», se pueden ejercer aún con mayor amplitud y profundidad. Por el contrario, las competencias de prestación de servicios con carácter subsidiario se reducen a dos de forma expresa en la Ley. Existe un amplio recorrido, de forma que, con ese mismo planteamiento, se puedan prestar otros servicios básicos. Todas ellas pueden ser objeto del mismo tratamiento, por tramos de población. Llama la atención que esta fórmula de competencias subsidiarias se limite únicamente a la prestación de servicios, y no se contemplen otras de naturaleza regulatoria y de intervención en la actividad de los particulares, que requieran para su correcto ejercicio espacios supramunicipales. También resulta curioso el hecho de que las competencias propias no vinculadas a las municipales sean exclusivamente de fomento. Y, por otra parte, el ejercicio por las diputaciones provinciales de competencias delegadas por las comunidades autónomas está muy poco desarrollado, cuando ofrece posibilidades muy interesantes. En estos ámbitos y aspectos hemos de reflexionar sobre posibles competencias adicionales.

5.2. Competencias urbanísticas y de protección ambiental

Las competencias propias de carácter subsidiario están circunscritas a la prestación de servicios. La única competencia propia no vinculada a las municipales es de fomento. Las provincias, al menos en la legislación básica, quedan al margen de las competencias de ordenación, gestión y control del urbanismo y el medio ambiente. Algunas diputaciones provinciales vienen desarrollando actuaciones, no tanto urbanísticas, pero sí ambientales, de protección del medio natural¹⁰. Lo

10. *Libro Verde: Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011.

hacen amparándose en la desaparecida cláusula de «fomento de los intereses peculiares de la provincia». En el momento actual, carecen de apoyo normativo, salvo con una interpretación muy amplia del «fomento [...] en la planificación del territorio provincial». Pero, en todo caso, las competencias de ordenación y control no pueden desarrollarse sin cobertura legal clara y expresa.

La intervención de las diputaciones provinciales se limita a:

- La emisión de informes preceptivos y no vinculantes en materia de planeamiento urbanístico.
- La cooperación jurídica, económica y técnica en la materia, mediante la elaboración material de planes y normas subsidiarias; elaboración de proyectos; preparación y emisión de informes técnicos; valoraciones, etc., todo ello de carácter meramente instrumental.

Sin embargo, en derecho local comparado, es frecuente encontrarnos con supuestos en los que los Gobiernos intermedios desarrollan funciones de ordenación del territorio y urbanísticas.

Existen poderosas razones que abonan una mayor intervención de la provincia como entidad local, en estas materias, con competencia propia directa o subsidiaria respecto a las municipales. También podrían tener competencia atribuida o delegada por las comunidades autónomas. Estas son las dos fundamentales razones:

- En primer lugar, el ejercicio de competencias ambientales y urbanísticas de planificación, con frecuencia y en varios aspectos, exige espacios supramunicipales. Sobre todo si hablamos de pequeños y medianos municipios. Entre la comunidad autónoma y el pequeño municipio, la provincia representa un espacio idóneo.
- En segundo lugar, el ejercicio de funciones de ordenación y control requiere una cierta «distancia», que favorezca la objetividad e imparcialidad.

Decíamos que el sistema competencial municipal en España tiene desequilibrios, señalando la carencia de competencias de promoción de la economía y del empleo. Por el contrario, son importantes las competencias urbanísticas, pero excesivamente igualitarias. Las grandes ciudades tienen más capacidad de la necesaria para ejercer las competencias atribuidas, mientras que, por el contrario, los pequeños municipios carecen de recursos para ejer-

cer las suyas. Además, el problema ya no es solo de medios, sino que en los pequeños municipios existe un «escenario muy reducido», que dificulta la objetividad. La cercanía, que en otros aspectos representa un valor importante, en este caso es más bien un obstáculo. La provincia puede desempeñar un importante papel, pues tiene la ventaja de la «proximidad» como entidad local, en cuanto a su capacidad de escuchar y asumir las demandas y expectativas ciudadanas, pero está a la suficiente «distancia» como para desarrollar las funciones con objetividad e independencia.

5.2.1. *De ordenación y planificación*

La aprobación del planeamiento corresponde a los propios municipios y a la comunidad autónoma, distinguiendo que se trate de planeamiento general o de desarrollo y con algunas diferencias por tramos de población. La intervención de la provincia, con competencia propia o delegada por la comunidad autónoma, aseguraría la objetividad, lejos de los intereses patrimoniales de los pueblos, y garantizaría la toma en consideración de intereses supramunicipales. Habría que mantener una intervención importante de los municipios y reservar la aprobación definitiva a la comunidad autónoma en el planeamiento general.

Somos conscientes de que todo depende de la voluntad de cada comunidad autónoma y de que –como en todo– tiene que existir una flexibilidad y variación, pues no es lo mismo la planta municipal, ni la problemática en unas y otras comunidades. Solo con carácter meramente indicativo, apuntamos una propuesta:

- Planeamiento general.
 - En municipios de menos de 5000 habitantes, la diputación provincial desarrollaría todo el proceso de elaboración y aprobación, excepto la definitiva, que correspondería a la comunidad autónoma. Se establecería una intervención importante del municipio, que no se vería desapoderado de la competencia. Podría llegarse a la exigencia de su «conformidad» previa a la aprobación provisional.
 - En los municipios de entre 5000 y 20 000 habitantes, la aprobación inicial correspondería al municipio, la provisional a la provincia y la definitiva a la comunidad autónoma.
- Planeamiento de desarrollo.

En estos supuestos, la diputación provincial podría asumir también la aprobación definitiva, en municipios de hasta 20 000 habitantes, debiendo comprobar el impacto supramunicipal de los planes parciales y especiales, así como el cumplimiento de la legalidad y el respeto a las normas de ordenación del territorio y plan general. Podría ser por delegación, con recurso ante la comunidad autónoma.

5.2.2. *De intervención y control de actividades privadas*

La intervención administrativa en la actividad de los particulares, como autorizaciones previas, controles posteriores, disciplina, etc., corresponde a los municipios, con intervención en supuestos relevantes de la comunidad autónoma. Es frecuente que la normativa sectorial prevea una competencia subrogatoria de la comunidad autónoma ante el déficit de funcionamiento o la pasividad municipal. Ni siquiera estas intervenciones se encomiendan a la provincia, lo que resulta indicativo del olvido que sufre en esta materia, sin una explicación coherente ni convincente.

Resulta conveniente una remodelación competencial en esta materia, con atribución de funciones a la provincia, directas o subsidiarias. Dependerá del tramo de población, siempre por debajo de los 20 000 habitantes. Las ventajas serían en doble sentido. Por un lado, se afirmaría y aseguraría la competencia en el ámbito local. Por otro, se eliminarían riesgos inherentes a su ejercicio por los municipios de poca población.

5.3. **Posibles competencias delegadas por las comunidades autónomas**

Desde los inicios, y con carácter general, las comunidades autónomas optaron por un modelo centralista para garantizar el ejercicio de sus competencias. No tuvo acogida la idea de convertir a las diputaciones provinciales en la entidad encargada de la administración periférica autonómica. Sin embargo, las comunidades eligieron la provincia como ámbito territorial ordinario para el cumplimiento de sus actividades. Montaron delegaciones «territoriales» periféricas, que en su gran mayoría son «provinciales». Esto demuestra, por un lado, la idoneidad de la provincia para el ejercicio de muchas competencias autonómicas; y, por otro, la desconfianza hacia los Gobiernos provinciales, así como la tendencia incrementalista de las Administraciones autonómicas.

La transferencia de competencias autonómicas a las provincias puede ser objeto de interesantes reflexiones, en orden a la racionalización de las estructuras administrativas, de la eficiencia y de la sostenibilidad del sector público. Pero sería difícilísimo llegar a alcanzar objetivos reales, porque la mayoría de los ordenamientos autonómicos ni lo contemplan.

Existen algunas excepciones, y la más clara es Castilla y León, que pronto aprobó la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales. Fue derogada por la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, que en su Título IX asumió su contenido. Esta Ley contempla tanto la transferencia como la delegación de competencias, ambas con su régimen jurídico. La primera entidad receptora que se menciona es la provincia, y a los municipios solo se puede transferir o delegar si tienen más de 5000 habitantes o cuentan con servicios superiores y recursos suficientes. Con este marco normativo se hicieron inicialmente diversas delegaciones a grandes municipios y a las provincias. Actualmente, incluso en Castilla y León la ordenación de los servicios en el territorio parece que va por otros derroteros.

La delegación de competencias es posible con carácter general, ya que está contemplada en la legislación básica de régimen local, con un régimen jurídico preciso. El artículo 37 de la LBRL dispone que «las comunidades autónomas podrán delegar competencias en las diputaciones, así como encomendar a estas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes. En este último supuesto, las diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las comunidades». «El ejercicio por las diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27».

Lo que no encontramos en el artículo 37 de la LBRL es una lista indicativa de preferente delegación, como la que contiene el 27 para los municipios. Sin embargo, si analizamos el contenido de la lista prevista para delegar preferentemente a los municipios, veremos que en muchos casos el ámbito idóneo es el provincial, al menos en lo que afecta a los municipios de menos de 20 000 habitantes. Veamos algunos casos, en los que la delegación en las diputaciones provinciales resulta conveniente:

- Vigilancia y control de la contaminación ambiental. Protección del medio natural.

Estas competencias pueden delegarse a los municipios de más de 20 000 habitantes, pero no a los pequeños. Teniendo en cuenta que la protección del medio natural afecta en gran medida a espacios rurales, con pequeños municipios, debe delegarse a las diputaciones, que ya desarrollan actividades en este ámbito.

- Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.

Estas materias, más allá de los municipios grandes, tienen que delegarse a las diputaciones si se quiere que tengan efectividad en el medio rural. Ya es así en varias comunidades autónomas.

- Conservación o mantenimiento de centros sanitarios de titularidad de la comunidad autónoma.

Solo los grandes municipios y las diputaciones tienen capacidad para ejercer por delegación estas competencias.

- Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales. Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

Son funciones de intervención y control a las que antes nos referíamos y que perfectamente pueden ser llevadas a efecto por las diputaciones provinciales, pero no por los pequeños municipios.

- Gestión de instalaciones culturales y deportivas. Promoción y gestión turística.

En la medida en que estén referidas al medio rural y/o a pequeños municipios, las comunidades autónomas deben delegarlas a las diputaciones provinciales, que además realizan como propias actividades de promoción turística. De esta forma se evitan duplicidades y anomalías de gestión. Ello no es obstáculo para que los pequeños municipios afectados tengan un papel importante. Pero no pueden ser los gestores.

- Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil. Actividades complementarias en centros docentes.

Son igualmente competencias que requieren capacidad, que solo tienen los municipios grandes y las diputaciones provinciales. Estas tienen, además, una larga tradición de gestión de actividades asistenciales y educativas infantiles.

En general, el sistema de delegación tiene que tener dos tipos de receptores: municipios de más de 20 000 habitantes y provincias, en cuanto se refiere a pequeños municipios. En el tramo de 5000 a 20 000, depende del tipo de servicio. Con menos de 5000 habitantes, el municipio –en términos generales y como dice la Ley de Castilla y León antes mencionada– solo excepcionalmente puede ser receptor de competencias delegadas.

De la «cooperación» en el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales a la «concertación» en otros instrumentos de planificación

Fernando Fernández-Figueroa Guerrero
*Secretario General de la Diputación de Sevilla
y del Consorcio Metropolitano de Transporte
del Área de Sevilla*

«Pues bien, siempre que se ha hablado de suprimir las diputaciones y borrar las provincias, unas y otras han renacido como por fuerza de las cosas»¹

SUMARIO. 1. Consideración previa. 2. Regulación legal vigente de la potestad planificadora local y breve excurso histórico sobre los planes provinciales. 3. Caracterización de las competencias provinciales en distintos ámbitos territoriales. 4. La habilitación genérica para planificar por parte de la provincia. 5. Las nuevas tendencias planificadoras en ejercicio de la competencia de cooperación: la concertación municipal como trabajo en red. 6. Conclusiones propositivas.

1. Consideración previa

La cooperación, como «unión de la propia acción o influencia a otras para producir cierto resultado»², se ha venido utilizando de forma indiferenciada con el concepto «colaboración», como actuación conjunta con otra u otras

1. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Las diputaciones provinciales en España*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, 1986.

2. *Diccionario del uso del español María Moliner*, 2.^a edición, Gredos, Madrid, 2002.

personas para un mismo fin. Ya NIETO GARCÍA³ equiparaba cooperación con colaboración. En el ámbito de las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas ambos términos se usan como sinónimos y a veces, incluso, con el término coordinación, como se deduce del art. 10.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Igual sucede con los arts. 55 e) y 58.1 del mismo texto legal. Si bien es cierto que a veces la cooperación viene impuesta por el ordenamiento jurídico⁴, la regla general es su carácter voluntario.

Centrándonos en lo que nos interesa, vamos a reflexionar sobre la cooperación entendida como una función o competencia de una determinada Administración frente a otra u otras, como es el caso de la caracterización de esta, reconocida en los arts. 55 e) y 57.1 LBRL⁵.

Resulta de interés destacar la clasificación de la cooperación en el ámbito local que realizó MENÉNDEZ REXACH⁶ en función de su objeto: económica, técnica o administrativa, y, a su vez, puede recaer en servicios locales –yo especificaría «competencias propias locales» a partir de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)– o en asuntos de interés común. Nos situamos, por tanto, en el ámbito de la cooperación funcional, por diferenciarla de la orgánica, como hacen otros autores^{7,8}. Por tanto, esta cooperación funcional engloba todas las fórmulas materiales de asistencia y ayuda que, a favor de las entidades locales, llevan a cabo el Estado, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales en virtud de sus títulos competenciales respectivos⁹. Por otra

3. ALEJANDRO NIETO GARCÍA, *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas y Diputación de Barcelona, Madrid, 1991.

4. LUIS MORELL OCAÑA, «Una teoría de la cooperación», *DA*, n.º 240, 1994, págs. 65 y ss.

5. Art. 55 e) LBRL: «Para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la AGE así como las Administraciones autonómicas y local, [...] deberán en sus relaciones recíprocas: e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».

6. ÁNGEL MENÉNDEZ Rexach, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», *DA*, n.º 240, 1994, pág. 26.

7. M.^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA, «La provincia en el sistema autonómico español», Universidad de Santiago de Compostela y Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 203 y ss.

8. El Título III, Cap. III, Sección 2.^a de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), prevé la existencia de órganos de cooperación, como claro ejemplo de cooperación orgánica.

9. M. SALVADOR CRESPO, «La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los estatutos de autonomía», *Revista de Estudios Locales*, julio 2006, pág. 320.

parte, cooperación y asistencia activa a que obliga el art. 55 e) LBRL al que ya nos hemos referido.

La pregunta clave sobre la afirmación anterior sería: ¿Cuáles han sido y son esas fórmulas materiales de cooperación funcional que han sido utilizadas por las diputaciones provinciales, reconocida como competencia propia histórica hacia los municipios de la provincia? A esta pregunta podríamos añadir: ¿Se han creado en estos últimos años nuevas fórmulas de cooperación? O, en otras palabras, ¿han cambiado las relaciones interadministrativas provincia/municipios, que nos puedan hacer pensar en nuevas reglas de juego para diseñar las mismas u otras fórmulas de cooperación?

Es obvio que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen una obligación constitucional de garantizar la autonomía financiera a las entidades locales, es decir, dotar a los municipios y las provincias de ingresos, institucionalizados, estables y permanentes. Pero una vez garantizada esta es cuando aparecen las otras formas de cooperación y asistencia sobre las que vamos a reflexionar a continuación.

Sin duda la cooperación económica es la que menor tratamiento tuvo en la LBRL, y de ahí que los estudios que han analizado este tema se centran en el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales (PPCOS) del art. 36 LBRL, y sus concordantes del TRRL. La primera norma de la Administración General del Estado de regulación de las formas de acceso a ayudas del Estado para la cooperación fue el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo.

Por tanto, nos encontramos ante una modalidad de cooperación económica a las inversiones locales, casi exclusiva durante muchos años, en la que la diputación se posicionaba como parte pasiva de un plan provincial que realmente le venía predeterminado, en contenido y tramitación, por una norma estatal. La diputación aportaba poco valor añadido a esa fórmula de cooperación económica que no fuera garantizar el procedimiento formal de aprobación del plan –al que sí se conceptuaba como provincial–, realizar una aportación económica al mismo, y acoger las propuestas de actuación que le realizaban los propios municipios. En esencia, era un marco estatal de cooperación del Estado –al que se podían adherir Comunidades Autónomas y, posteriormente, fondos de la Unión Europea, y, necesariamente, diputaciones y municipios– a las obras o servicios municipales. Esta cooperación del Estado con las entidades locales consiste en aportaciones de aquel incluidas

en el Programa de Cooperación Económica Local del Estado, orientadas a cofinanciar PPCOS, y que, en puridad, tienen el carácter de subvenciones condicionadas, bajo el paraguas jurídico del principio de solidaridad.

Para lograr ese objetivo de asistencia y cooperación con los municipios de menor capacidad, especialmente en la garantía de la prestación de los servicios mínimos, el propio art. 36.2 solo preveía, y prevé, la aprobación anual de un PPCOS de competencia municipal. Pero ello no quiere decir que, particularmente las diputaciones, no puedan utilizar otras herramientas o instrumentos de cooperación. Pero ¿cuáles? El art. 36.2 LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, prevé la posibilidad de que las diputaciones puedan aprobar planes especiales u otros instrumentos al margen de los PPCOS que, financiados con fondos propios, se instrumentalizan básicamente a través de subvenciones o transferencias destinadas a garantizar los servicios mínimos municipales obligatorios. Pero ¿pueden estos instrumentos de cooperación económica destinarse a otras actividades o competencias municipales que excedan del cumplimiento de los servicios mínimos obligatorios? O incluso ¿podría la diputación, como poder político, condicionar el destino de los fondos a ciertas políticas provinciales, bajo la competencia propia de «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social de la provincia?»¹⁰

Negar esta posibilidad sería negar la autonomía provincial y condenar a las diputaciones a ser meras contribuidoras con fondos a los condicionantes que, por arriba, impone el Estado u otras Administraciones para garantizar su cooperación económica, y, por abajo, determinan los municipios al fijar las obras y servicios que quieren financiar.

En ese esquema rígido de tomas de decisiones, focalizado en los PPCOS, las diputaciones tienen que abrir su panorama de cooperación económica a otros ámbitos, bien propios, bien inducidos por los propios municipios, para garantizar la cohesión territorial del territorio provincial y no solo ser, miopeamente, entes garantizadores de los servicios mínimos municipales. No debemos olvidar que las necesidades de los municipios de los años 80 no son las mismas que las actuales, demandando aquellos cada vez con más frecuencia nuevas asistencias y líneas de colaboración. Como afirma PAREJO ALFON-

10. No debemos pasar por alto la supresión, tras la LRSAL, del anterior art. 36.1 e), como cláusula general de intervención de las diputaciones en el fomento y administración de «los intereses peculiares de la provincia».

SO¹¹, las provincias, junto a cubrir las insuficiencias del pequeño municipio, también deben satisfacer las necesidades de la población española y «su evolución».

Pero para diseñar un marco de planificación será fundamental considerar previamente el ámbito territorial de actuación de las diputaciones, para delimitar el alcance y contenido de sus competencias:

Así, habrá un:

- Ámbito municipal
- Ámbito supramunicipal
- Ámbito provincial
- Ámbito metropolitano.

En cada unos de ellos contribuirá con fondos la diputación. En unos casos con aportaciones de otras Administraciones Públicas, y en otros con fondos propios, y únicamente en el primero de los ámbitos tendría cabida el clásico PPCOS, debiendo definirse otras fórmulas cooperativas tanto en la forma como en el fondo, en el sentido de predefinir unas reglas de juego nuevas con los ayuntamientos, que armonicen los servicios y las competencias municipales con los propios intereses y competencias provinciales. En este caso, el concepto «cooperación» sufriría una evolución conceptual y se vería superado por el concepto de «concertación». ZAFRA VÍCTOR¹² analizaba la devaluación de los PPCOS tras calificarlos el Tribunal Constitucional en la STS 109/1998 como instrumentos para el ejercicio de la competencia provincial de cooperación y asistencia. La LBRL impone la elaboración anual de un plan provincial de obras y servicios en el que deben participar los municipios, pero nada dice sobre el alcance y la concreción de esa participación.

La reflexión que desarrollamos a continuación tiene por objeto defender el valor añadido que supone para las diputaciones acudir a diversas fórmulas de programación y planificación, así como participar en otras de instancias superiores, para garantizar una concertación «a la carta» con los municipios, eficaz, abierta a distintos ámbitos y escalonada respecto a los mismos, de for-

11. LUCIANO PAREJO ALFONSO, «Los Gobiernos locales intermedios: tan imprescindibles como necesitados de modernización», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 34, 2016.

12. MANUEL ZAFRA VÍCTOR, *Respaldo político para buenas ideas*, Iustel, 2015, pág. 331.

ma que se refuerce su triple fuente de legitimidad como Gobierno local intermedio *imprescindible* para los municipios de menos de 5000 habitantes, *necesario* para los menores de 20 000, y *conveniente* para los de más de 20 000 habitantes.

Ese triple ámbito es como el que se da en la sedimentación geológica. Se conforma la montaña de lo local como una especie de superposición de capas, de visiones conceptuales sobre lo local, que en el tiempo han ido sucediéndose, y que unas veces han girado sobre lo municipal, y otras más sobre lo supra o sobre lo provincial, pero manteniendo siempre su rastro o huella parcial en un texto legal que es así fruto de la sedimentación de esas varias capas o visiones de la provincia que arrancan a partir de 1925.

2. Regulación legal vigente de la potestad planificadora local y breve excursio histórico sobre los planes provinciales

El art. 4.1 c) LBRL reconoce a las provincias, junto a municipios e islas, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, la potestad de programación o planificación, mientras que el art. 33.2 d) del mismo texto legal otorga al pleno provincial la competencia para «la aprobación de los planes de carácter provincial». Singularmente el art. 36.2 a) de esta Ley tipifica el PPCOS como plan anual ordinario de las diputaciones, sin perjuicio de que el art. 36.2 b) permita que, para la realización –debiera decir prestación– o el mantenimiento de obras y servicios municipales, puedan aprobar planes especiales u otros instrumentos específicos.

El art. 28.1 f) TRRL establece como competencia del pleno provincial la «aprobación de planes generales de carreteras»¹³. Es el claro ejemplo de la potestad planificadora provincial en un ámbito competencial propio distinto de la asistencia y cooperación municipal. Aquí la diputación aprueba su plan provincial, en ejercicio de una competencia provincial, en un ámbito territorial provincial –en el sentido que se expondrá en apartado 3 c) de este trabajo–.

Más adelante, vuelve el art. 32 de este texto a detallar algo más la regulación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios

13. Plan que ha pasado directamente a la legislación autonómica de carreteras, con idéntica figura (véase art. 24 de la Ley autonómica 8/2011, de Carreteras de Andalucía).

municipales del art. 36 LBRL. La última referencia del TRRL a la potestad planificadora provincial se contiene en el art. 94, cuando determina que las obras comprendidas en los planes de obras y servicios locales, incluidos los planes provinciales de cooperación, llevarán anejas la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos a efectos expropiatorios.

Por su parte el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), vuelve a reconocer la potestad de programación y planificación de la provincia en el art. 4.1 c), siendo el art. 70.20 el que concreta de forma expresa la competencia del pleno para aprobar el plan anual provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y «los demás planes que corresponda establecer a la diputación provincial de acuerdo con la legislación vigente».

Profundizando algo más en este apartado, ya el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), en su Título Cuarto («De la cooperación provincial a los servicios municipales»), art. 158, atribuía a la ya desaparecida Comisión Provincial de Servicios Técnicos la competencia de dictaminar los planes ordinarios y extraordinarios...; y, por último, el art. 163 del mismo Reglamento preveía que las diputaciones redactaran, oídos los ayuntamientos, planes bienales ordinarios, pudiendo asimismo redactar, con carácter extraordinario, planes de cooperación generales o parciales por servicios o zonas.

Las leyes de desarrollo de algunas Comunidades Autónomas han reconocido expresamente esta facultad planificadora a las provincias, con distintos grados de intensidad y modalidades¹⁴.

El plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales es un instrumento de indudable valor para los municipios, de gran tradición histórica, por el cual se han tramitado multitud de ayudas estatales y provinciales a estos, sobre todo a los de menor capacidad económica, y que ha sido mantenido, con acierto, por la LBRL.

14. Por ejemplo, la Ley 7/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), en su art. 4.3 reconoce la posibilidad de que cada entidad local pueda definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas, y el art. 13.1 y 2 determina como competencia provincial asistir económicamente a los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales, debiendo regularse por norma provincial los *planes* y *programas* de asistencia económica.

Los arts. 255 de la LRL y 156 del RS establecieron la obligación para diputaciones provinciales y cabildos insulares de cooperar con los servicios municipales; para ello se articuló un sistema, regulado en los arts. 255 a 257 LRL y 160 a 182 RS, cuya manifestación fundamental consistía en los planes de cooperación, ordinarios y extraordinarios, financiados con aportaciones del Estado, de las diputaciones o cabildos y de los ayuntamientos.

El Decreto de 13 de febrero de 1958 organizó las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos establecidas por los arts. 237 y 272 a 279 LRL, y reguló los planes provinciales y comarcales de las mismas, en los que se incluían las obras y servicios de carácter provincial o local a ejecutar con ayudas del Estado o de otros organismos.

Había, pues, dos clases de planes: los de cooperación de las diputaciones, y los elaborados por las comisiones provinciales de servicios técnicos, reducidos en la actualidad a un plan único.

Así, una vez promulgado el TRRL, se adaptó la anterior normativa de planes provinciales mediante las oportunas modificaciones del Real Decreto 1673/1981, de 3 de julio, sobre el régimen de los planes provinciales de obras y servicios, por los Reales Decretos 478/1989, de 5 de mayo, y 561/1990, de 4 de mayo, respectivamente. Estas normas fueron luego derogadas y sustituidas por el Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo, por el que se regulaba la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, régimen que fue posteriormente sustituido por el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, por el que se regulaba la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. El Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto, fue derogado por el vigente Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado ampliamente por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre.

Dicho Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005, trata de la cooperación mediante las oportunas ayudas económicas a los ayuntamientos, como instrumento de acción pública más respetuoso con la autonomía local y con el fin de garantizar la prestación de los servicios de sus competencias –algunos de ellos previstos como de prestación mínima y obligatoria en el art. 26 de la LBRL–, así como impulsar el crecimiento y el progreso económico y social de la población de las entidades locales beneficiarias, para lo que se trata de agilizar los trámites para obtener los fondos previstos en las programaciones referidas a esta norma.

El Real Decreto 835/2003 trata también, según dispone su art. 1, de cooperar y contribuir a la realización de las inversiones locales incluidas en los PPCOS, a las intervenciones comunitarias cofinanciadas por el Programa de Cooperación Económica Local, a la modernización de la Administración Local a través de la utilización de tecnologías de la información, y a impulsar la participación de la sociedad civil en la mejora de los servicios locales, lo que se plasmará económicamente en los Presupuestos Generales del Estado, a través del Programa de Cooperación Económica Local de Estado.

El art. 36.2 a) LBRL dispone que el plan provincial de cooperación podrá financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos Presupuestos, así como las previstas en la disposición adicional primera de dicho Real Decreto.

El mismo artículo atribuye a la diputación la competencia para aprobar anualmente dicho plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y en su elaboración deben participar los municipios de la provincia.

De conformidad con lo previsto en el art. 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, la aprobación de los planes provinciales e insulares de cooperación y de los planes de inversión, regulados respectivamente en este Real Decreto, implicará la declaración de utilidad pública para las obras y servicios incluidos en dichos planes, y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios a efectos de su expropiación forzosa (disposición adicional 5.ª del Real Decreto 835/2003).

La regulación actual se encuentra en los arts. 36.2 LBRL y 30 a 34 TRRL, siendo la última norma de la AGE que regula este plan de cooperación, como ya hemos indicado, el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, modificado por el Real Decreto 1263/2005, de 21 de octubre, y su Orden de desarrollo APU/293/2006, de 31 de enero.

Ese mismo año 2003 se efectuó una modificación de la LBRL aparentemente menor, pero muy relevante en términos evolutivos, cual era la incorporación en el artículo 36.2 b) de una expresa referencia a la posibilidad de «planes especiales y otros instrumentos específicos» distintos al PPCOS (apartado a), lo que significaba el reconocimiento de una mayor potestad planificadora de las diputaciones provinciales, no limitada ya al PPCOS, y sobre

todo la equiparación con las tendencias emergentes, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, de diversificación de planes. Como hemos visto, esta era una tendencia iniciada en los 70 y consolidada de facto, como lo prueba el que la propia Ley General de Subvenciones se refiera ya a la cooperación económica del Estado como un conjunto de programas, y no como uno único (disposición adicional octava).

En el año 2005 la diversificación de la cooperación estatal se concreta en líneas de modernización, líneas de proyectos con participación de la sociedad civil, y en 2008 se acogen los primeros fondos anticrisis: Fondo Extraordinario de Inversión Local, y Fondo para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Esta dialéctica entre unicidad-diversificación de planes ha resultado trascendente y estratégica para las diputaciones, en buena medida por:

- El uso de la planificación diversificada que han hecho la AGE y las Comunidades Autónomas, con el subsiguiente trasvase de recursos, hacia otras líneas de inversión y colaboración.
- La versatilidad de este modelo de gestión que ofrecía a las diputaciones nuevos ámbitos de actuación, de acuerdo con las competencias que les confería la LBRL.
- Los cambios en la concepción tradicional del PPCOS, debido a la inflexión en los instrumentos de planificación y a la interrupción de la cofinanciación estatal. Recordemos que el Estado lleva años sin hacer aportaciones a estos planes.
- Han reafirmado su propia entidad con personalidad jurídica propia y autonomía local garantizada que supera la concepción clásica de división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado.

En definitiva, podemos decir que ahora el PPCOS no es más que uno –quizás el primero de los planes que las diputaciones tienen asignados–, pero no el único; ni tampoco parece ser el más apreciado por el Estado en su etapa reciente (al menos hasta la reciente reforma de la LBRL); tampoco es el único que puede recibir apoyo financiero estatal directo o de otras Administraciones. El efecto colateral de una mayor autonomía provincial, y de los intentos de la AGE de diversificarse con otras líneas de ayudas, ha supuesto que también se haya roto la propia idea de cooperación. Mejor dicho, se ha roto el sistema interadministrativo de cooperación, que era compartido y que permitía sostener entre varias Administraciones la evidente necesidad de la cofinanciación de las obras locales, previsto desde la LBRL, donde se diseñan

los planes como herramientas de captación de financiaciones de la AGE y de las CCAA, e incluso de la Unión Europea.

Este esquema de cooperación económica a las inversiones locales recorrería todas las Administraciones, generando inclusive en el Estado un programa presupuestario propio y permanente al servicio de las corporaciones locales.

Ese entramado se ha debilitado cuando tanto la AGE como las CCAA dejaron de interpretar que su cooperación era obligatoria, presuponiendo que las diputaciones provinciales eran las únicas obligadas a ella.

Pasaron, por tanto, a interpretar la cooperación como la colaboración voluntaria. A partir de ahí la ausencia de recursos y la tentación de seguir generando líneas propias de ayudas, que no pasasen por las diputaciones provinciales, hicieron el resto.

3. Caracterización de las competencias provinciales en distintos ámbitos territoriales

Como afirma de una manera contextual RODRÍGUEZ-ARANA¹⁵, la desaparición en el art. 36, como competencia provincial, del «fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia», supone una omisión que reduce la configuración legal del interés provincial definidor de la autonomía institucional a la de una Administración netamente subsidiaria, y centrada en la actividad municipal. Es decir, se busca la Administración integrada o sincronizada, por lo que las diputaciones no podrán seguir desarrollando políticas de fomento económico y social propias, desligadas de las promovidas por las restantes Administraciones Públicas, para evitar, precisamente, duplicidades. Esta es una afirmación de gran calado.

Pero ¿cómo se legitiman y determinan las competencias provinciales en función del ámbito territorial en el que van a producir sus efectos?

a) Municipal.— En este ámbito de competencias, destacaría de las diputaciones su labor de asistencia y colaboración para garantizar la prestación

15. JAIME RODRÍGUEZ-ARANA, «Las competencias de las diputaciones provinciales», *Cuadernos de Derecho Local*, octubre de 2016.

por los municipios de los servicios municipales, obligatorios o no. La provincia no sería prestadora de servicios, pero sí asistiría a los municipios de la provincia para que ellos los prestaran, y esa asistencia podría ser técnica, jurídica o económica. Situaría a la diputación a modo de gran empresa «consultora» de los municipios, pero, en el supuesto de incapacidad de prestación de los servicios municipales por los ayuntamientos, saltaría la competencia prestacional a la escala supramunicipal, donde ya la provincia sí tendría la competencia de prestarlos. Algo parecido apuntaron ya TOMÀS FONT i LLOVET y ALFREDO GALÁN GALÁN¹⁶, cuando afirmaban «como nueva consideración de la provincia la de sustituir de manera generalizada el escalón municipal de menor capacidad, en vez de asistir y cooperar con el mismo, como hasta ahora. Esto es precisamente lo que sucede con la asunción provincial de los servicios municipales en los ayuntamientos de menos de 20 000 habitantes cuando no cumplan el coste estándar –ahora efectivo– fijado por el Gobierno».

b) Supramunicipal.– Este ámbito de competencias vendría fundado en el concepto de subsidiariedad municipal ante la inactividad prestacional del mismo. En otras palabras, cuando el ayuntamiento no preste determinados servicios, de forma automática saltan al siguiente escalón de Gobierno para convertirse en supramunicipales, ámbito en el que únicamente pueden intervenir las provincias. Nos encontraríamos en este caso, por ejemplo, con los supuestos establecidos en el art. 36.1 c LBRL, que determina como competencia propia de la provincia la prestación de servicios supramunicipales y, en su caso supracomarcales (no enuncia cuáles). Lo único que afirma es que asumirá la prestación de determinados servicios –no se refiere a su titularidad, solo a su prestación–, como son el tratamiento de residuos en municipios de 5000 habitantes y la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, siempre que estos no procedan, como titulares del servicio, a su prestación.

Nos encontraríamos en este caso con dos vías para calificar un servicio como supramunicipal o supracomarcal. De una parte, que la legislación estatal o autonómica defina determinados servicios como supramunicipales; y de otra, que los municipios indicados con anterioridad no presten los servicios

16. TOMÀS FONT i LLOVET y ALFREDO GALÁN GALÁN, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic.

de su titularidad, pasando estos al nivel supramunicipal y por tanto a la competencia provincial.

En ambos casos, no se predetermina la forma de prestarlos por el ente provincial, que, salvo justificación fundada, debería inclinarse por fórmulas consorciadas o mancomunadas sobre las que debiéramos preguntarnos si se puede obligar a los municipios a participar e integrarse –mancomunidades obligatorias que ya existieron en el mundo local–, y, si así fuera, si se estaría contraviniendo la autonomía municipal. Autores como RODRÍGUEZ-ARANA han defendido que el desarrollo competencial de la provincia debe pasar por incentivar el asociacionismo. De igual forma se reconoce como competencia propia de la provincia «la coordinación de la prestación unificada de los municipios». En la misma idea profundiza el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*¹⁷. Mas ¿hasta dónde alcanza esta competencia? ¿En base a ese título competencial se puede obligar a los municipios a participar forzosamente en formas unificadas de prestación, como mancomunidades o consorcios? ¿Cómo justificamos que la provincia proponga prestar un servicio a través de una mancomunidad cuando esta es una agrupación de municipios en la que no participa la propia provincia?

En todo caso, subyace la idea de reforzar el papel de las diputaciones para lograr economías de escala mediante la concentración de servicios comunes¹⁸.

Dejo abierta la reflexión sobre que las diputaciones puedan integrarse en mancomunidades de municipios para actuar como locomotoras de las mismas, y con un alto protagonismo participativo y de sostenibilidad económica del ente, superando la tradicional afirmación de que las mancomunidades solo sean agrupaciones de municipios. De igual forma que las diputaciones deben participar activamente en la conformación de consorcios¹⁹, también deberían hacerlo respecto a las mancomunidades. De no participar de esta idea volveremos a correr el riesgo de concurrencia de diferentes entes públicos en el ejercicio de la función de asistencia y cooperación a los municipios, que, «entendida de un modo equivocado, puede ser foco de tensiones, traducidas, principalmente, en un solapamiento competencial entre ambos»²⁰.

17. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

18. *19 soluciones para el impulso de las políticas públicas de las diputaciones*, PWC, 2014.

19. Libro Verde, pág. 179.

20. Libro Verde, pág. 178.

Quizá sea hora de reflexionar sobre la supresión de las mancomunidades, como entidades locales asociativas de base no territorial, y su sustitución por una única categoría jurídica que serían los consorcios, como unidades básicas asociativas prestadoras de servicios supramunicipales y de consecución de los fines y objetivos de las Administraciones Públicas que los integren. Serían locales, autonómicos o estatales, según el criterio de adscripción que se determinara. Lo dejo apuntado.

c) Provincial.— Sin perjuicio de las competencias que vengan referenciadas a este ámbito por la propia legislación general/sectorial/estatal/autonómica, este es el ámbito en el que debe desenvolverse, como ejemplo más palmario, la competencia reconocida en el art. 36.1 d): «la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial,...». Ciertamente, más que una competencia es una habilitación para participar en un amplísimo ámbito material, de difícil conceptualización y no concretado, en cooperación con otras Administraciones. El hecho de que en este caso la provincia coopere en la planificación del territorio provincial no conlleva que no pueda tener potestad planificadora propia (arts. 4.1 c y 36.2 b *in fine*), aunque tenga que coexistir con la de otras Administraciones Públicas en un campo enorme de posibilidades:

- Planes conjuntos con otras Administraciones.
- Planes de desarrollo territorial de planes de otras Administraciones.
- Planes complementarios respecto a planes de otras Administraciones.

d) Reflexión sobre el ámbito metropolitano.— Las áreas metropolitanas, incluyendo en ellas la gran urbe como eje central en las mismas, deben enfocarse con autonomía planificadora e intereses propios de los municipios que las integran. A mi juicio vendría a ser para sus integrantes una «mini provincia» en todos sus aspectos. Ello no obsta para que deba coordinarse con la propia provincia en las grandes cuestiones estratégicas: residuos, agua, movilidad, infraestructuras... Véase cómo en Italia la ciudad metropolitana se instaura como ente territorial coincidente con el de la provincia homónima a la que sustituye o reemplaza en sus competencias fundamentales²¹. Otra opción es la recogida en el Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España, cuando el

21. LUCIANO PAREJO ALFONSO, «El porvenir, a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 40, 2016.

Capítulo Tercero afirma que la provincia debe mostrar en un futuro inmediato versatilidad funcional y proyección territorial, para dar respuesta combinada a esas necesidades objetivas más o menos expresas de creación de entidades locales intermedias alternativas en ámbitos en que perfectamente puede proyectarse la institución provincial (comarcas y áreas metropolitanas)²².

En base al ámbito territorial de incidencia en el que nos situemos, las competencias provinciales de asistencia, cooperación y prestacionales tendrían diferentes catálogos de instrumentos, y además a su vez diferentes grados de intensidad si partimos de la idea de que no todos los municipios necesitan los mismos auxilios, ni con la misma intensidad. Por ejemplo, las provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por su propia conformación y situación actual, tienden más a centrarse en servicios esenciales que eviten el éxodo de la población a los grandes núcleos, mientras que otras comunidades autónomas, como la andaluza, focalizarán su actividad en el mantenimiento estable de esos servicios, pero introduciendo valor añadido a su política provincial, como por ejemplo en la modernización mediante la asistencia en las nuevas tecnologías. No debemos desconocer que entre las provincias existen destacadas diferencias en lo que a planta municipal, estructura y distribución territorial de la población se refiere.

Además, en realidad, en vez de coordinación, debiera haberse dicho «cooperación o colaboración», como expresiones técnicamente más correctas. En la medida en que la coordinación de la diputación sobre determinados servicios municipales necesita de la conformidad de estos, desaparece el carácter preeminente del ente que coordina sobre los demás coordinados. De aquí nace el concepto «concertación», sobre el que posteriormente profundizaremos.

4. La habilitación genérica para planificar por parte de la provincia

Como indicamos con anterioridad, ha sido criticada por la doctrina la supresión de la competencia provincial en «los intereses peculiares de la provincia». En otras palabras, algunos han entendido que la provincia no tiene otro interés que garantizar la prestación y coordinación de los servicios y competencias de los municipios. Si solo nos quedamos ahí, la autonomía pro-

22. Y continúa en esta reflexión preguntándose: «¿por qué el área metropolitana o la comarca excluyen en su definición y proyección a la provincia?; ¿porque así lo define el legislador básico o porque así lo quiere el legislador autonómico?» (Libro Verde, pág. 75).

vincial quedaría hurtada o al menos debilitada, al convertirse en una mera consultora-prestadora, incapaz de generar *inputs* a la provincia a través de una política pública con tomas de decisiones propias que exceden de los propios municipios. El reducto que le ha quedado se refleja en el art. 36.1 d) LBRL: «la cooperación en el fomento y desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito». De su texto literal se desprende que se cercena la posibilidad de una planificación propia –aunque coordinada con el resto de Administraciones Públicas–, en la medida en que cooperará «de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito». Una interpretación más abierta y razonable admite una planificación propia independiente, no reñida con la potestad planificadora de otras Administraciones Públicas, aunque debiera estar integrada en ella.

Al margen de lo anterior, con el título genérico para todas las entidades locales del art. 4.1 c) LBRL, el legislador estatal ha querido romper el corsé de los tradicionales PPCOS. De ahí que, tras reconocerlos como instrumento o herramienta nuclear en el art. 36.2 a), la LBRL generaliza las herramientas de cooperación municipal y de asistencia a cualquier fórmula (art. 36.2 b) para realizar y mantener obras o servicios municipales –no necesariamente mínimos–; para ello podrán aprobarse planes especiales u otros instrumentos específicos.

En otras palabras, las diputaciones, además del PPCOS, cuya regulación y participación de otras Administraciones están predeterminadas, pueden –y a mi criterio deben– utilizar otros tipos de planes, proyectos y programas, que precisamente les permitan tener un ámbito de decisión propio, que les proyecten una política pública provincial propia para garantizar el equilibrio territorial de los municipios y las comarcas de su término provincial. Únicamente si reconocemos este hecho como posible legitimaríamos la intervención de la provincia con una política propia y diferenciada de la cooperación y colaboración que protagoniza en el marco de otras políticas estatales o autonómicas a través de otros instrumentos de intervención en el territorio provincial. La actuación cooperadora se identifica con el núcleo de la autonomía provincial (STC 108/1998, FJ 2.º), competencia que hasta ahora ha sido desarrollada esencialmente a través de los PPCOS, pero que puede y debe manifestarse a través de otras fórmulas que superen esta modalidad planificadora. La provincia no debe quedar reducida a procesar pasivamente prioridades municipales, sino que debe ser impulsora de iniciativas, políticas y proyectos propios que, aun no siendo planteados por los municipios, entren dentro de los fines provinciales.

Por ello esta planificación propia, con criterios propios de cada provincia atendiendo a sus circunstancias, debe estar enlazada hacia abajo para conectarse con los municipios y por arriba para coordinarse con el resto de Administraciones Públicas de nivel superior. En consecuencia con ello, sería obligado garantizar la voz de las provincias en los procesos de planificación de las Comunidades Autónomas que afecten a su término, para hacer efectiva la autonomía provincial. Recordemos que la STC 27/1987, en relación con las facultades de las Comunidades Autónomas sobre las competencias de las diputaciones provinciales, afirmaba que la competencia de coordinación de la actividad de las diputaciones provinciales por las Comunidades Autónomas no puede traducirse en órdenes concretas, que anulen el margen de decisión que corresponde a la autonomía provincial.

Todo lo afirmado con anterioridad no hace sino reafirmar la misma opinión que ya defendiera MEDINA GUERRERO²³, cuando recogía el contenido del FJ 12.º de la STC 109/1998: «Como hemos afirmado... la competencia propia de cooperación económica con los municipios que ostentan las diputaciones no queda agotada con la aprobación de un plan anual de obras y servicios, [...], es decir, mediante fórmulas adicionales o suplementarias de auxilio económico a los municipios de su ámbito territorial», y viene a resaltar la idea que estamos defendiendo en el presente trabajo: «Y es que, de aceptarse la obligación de encauzar a través del Plan único, no solo el conjunto de las inversiones en obras y servicios municipales, sino toda suerte de manifestación de la cooperación económica con los municipios, no subsistiría en este ámbito competencial ninguna auténtica capacidad decisoria de las provincias merecedora de tal nombre».

En definitiva, como expresa este autor, aunque dejara algunas cuestiones sin perfilar, la STC 109/1998 sí reconoció explícitamente la posibilidad de que la asistencia y cooperación económica a los municipios se articulara por otros cauces diferentes de los planes provinciales. La redacción definitiva por la Ley 27/2013 del art. 36.2 LBRL clarifica definitivamente la cuestión, al incorporar un último párrafo: «Asegura [a la diputación] 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 estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las diputaciones podrán

23. MANUEL MEDINA GUERRERO, «Asistencia y cooperación económica a los municipios», *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, págs. 187-189.

otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus recursos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales, que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos».

Esta conclusión es especialmente importante, ya que supone:

- Ampliar el campo de actuación de las propias diputaciones mediante nuevas fórmulas de cooperación económica que superan los clásicos PPCOS, a través de planes especiales u otros instrumentos específicos (*numerus apertus*).
- Reconocer que no toda asistencia y cooperación económica tiene que canalizarse a través de un procedimiento de concesión de subvenciones bajo los dictados de la Ley de Subvenciones de 2013. Efectivamente, la disposición adicional 8.ª LGS establece que: «Las subvenciones que integran el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, de la misma forma que las subvenciones que integran planes o instrumentos similares que tengan por objeto llevar a cabo funciones de asistencia y cooperación municipal se regirán por su normativa específica, resultando de aplicación supletoria las disposiciones de esta Ley».
- Utilizar otras fórmulas de asistencia y cooperación económica distintas de las subvenciones, que pueden recogerse en planes especiales o programas específicos, y canalizarse, por ejemplo, a través de transferencias de financiación.
- La apertura a la implantación de una política provincial propia canalizada a través de instrumentos de cooperación económica que la propia diputación puede crear, diseñar y regular en virtud de su potestad reglamentaria. Es decir, puede crear espacios propios de decisión política, por ejemplo en materia de inversiones locales, distintas de las que los propios municipios demanden, sin perjuicio de tener que oírles en el proceso de tramitación del instrumento de que se trate y, por supuesto, de la aceptación por el municipio receptor de la actividad que se proyecte en su término municipal.
- La posibilidad de cohonestar la política provincial planificadora con la existente en otras Administraciones territoriales, especialmente la de la Comunidad Autónoma, con la que necesariamente debe estar coordinada para evitar duplicidades²⁴.

24. El art. 144.1 a) LRJSP, entre las técnicas de cooperación, enuncia la participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias

- Desde el ámbito del objeto de la cooperación, superar la idea de que esta cooperación únicamente puede tener por objeto los servicios mínimos municipales, ni siquiera necesariamente limitarse a algunas de las competencias de los municipios del art. 25. Estamos defendiendo que la provincia pueda crear instrumentos de cooperación económica sobre la base de sus propias competencias.

Un ejemplo significativo de planificación diversificada o adaptativa nos lo da la propia Administración del Estado, a través del concepto del Programa de Cooperación Económica con las corporaciones locales, ya que ha ensayado y articulado distintas modalidades de líneas y planes, y entre ellos estaba el PPCOS, pero en absoluto como modalidad única. En el mismo sentido un fenómeno equivalente de diversificación y adaptación también lo encontramos en la propia Diputación de Sevilla y en la evolución de su actividad inversora. Hasta mediada la década de los 80 del siglo pasado, la principal actividad inversora de esta corporación provincial consistía en la planificación y gestión de los recursos que se derivaban a los ayuntamientos a través del PPCOS, como ya se ha explicado. La Diputación en esta etapa ha formado parte protagonista de esta estrategia de planificación, como el resto de las diputaciones, impulsándola a nivel legal y con la colaboración de las Administraciones territorialmente superiores.

Además de esta cooperación y planificación reconocida legal y tradicionalmente como competencia propia, la Diputación ha desarrollado también una planificación colaborativa y convergente con el resto de Administraciones en competencias propias o compartidas, pero que, en definitiva, se dirigía a objetivos de claro interés local.

Toda esta tarea planificadora ha sido posible gracias a la ventaja que aporta el conocimiento práctico y preciso de la visión del territorio a escala provincial, y se ha basado en la práctica de procesos típicamente planificadores adquiridos con la dilatada experiencia de la gestión de PPCOS:

- Definición de objetivos (políticos-estratégicos-técnicos).
- Diseño presupuestario de los instrumentos de inversión a partir de la asignación de recursos propios e implementación de recursos externos.

sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.

- Atención a las demandas municipales y elaboración de los programas de obras mediante la selección de actuaciones propuestas por los ayuntamientos y por la propia Diputación.
- Regulación y gestión administrativa de los procedimientos (principios de legalidad y objetividad).
- Proyección y ejecución de las actuaciones programadas (principio de colaboración).
- Análisis y evaluación de los resultados (principios de eficacia y eficiencia). Así, desde el año 2000 la Diputación de Sevilla ha gestionado 33 programas de inversión distintos en el marco del Plan provincial Anual de Inversiones.

Tabla 1. Algunos de los Instrumentos de inversión de la Diputación de Sevilla. 2000-2015.

Instrumentos cofinanciados	<ul style="list-style-type: none"> – Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios y Red Viaria Local. – Programa Operativo Local 8 (Objetivo 1) – Programa de Cooperación a Municipios. – Plan de Desarrollo PFOEA. -FEDER 2007-2013 – Programa de Colaboración con otras Administraciones Públicas. – Plan Provincial de Centros de Servicios Sociales. – Plan de Mejora de Caminos Rurales. – Plan Provincial Sectorial de Carriles Bici.
Instrumentos propios	<ul style="list-style-type: none"> – Plan Extraordinario de Inversiones. – Plan de Desarrollo Municipal.es. – Conservación de carreteras provinciales. – Plan de Infraestructuras y Equipamientos Locales. – Programa de Parques de Mayores. – Programa de Espacios Urbanos de Convivencia. – Actuaciones Medioambientales. Puntos Limpios. – Fondos para Inversiones, Equipamientos y Convenios. – Plan de Movilidad. Carreteras Provinciales. – Programa de Equipamientos Urbanos. – ...
Otros instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> – Programa de Infraestructuras Docentes. – Plan de Catástrofe Naturales: Inundaciones. – Plan Supera.(inversiones financieramente sostenibles)

Las diversas características de los mismos en cuanto a denominación, objetivos, presupuestos, duración temporal, fuentes de financiación..., han obligado a la corporación a realizar un enorme esfuerzo cuantitativo y cualitativo para organizar toda la actividad que la inversión efectiva de estos fondos conlleva, y que ha tenido una considerable amplitud en torno a dos apartados principales: las infraestructuras y los equipamientos locales, por un lado, y la movilidad, por el otro.

Tomando como ejemplo este de la Diputación de Sevilla, podemos afirmar con carácter general que las diputaciones han cumplido satisfactoriamente sus competencias propias de cooperación y planificación local, y han jugado un papel protagonista como colaboradoras con las Administraciones territorialmente superiores en las tareas de planificación encomendadas legalmente. En ambos casos han utilizado similares metodologías y procedimientos, caracterizados usualmente por atribuir a los ayuntamientos la autonomía a nivel de proyectos, en línea con la denominada «planificación participativa» según las recomendaciones legales²⁵.

5. Las nuevas tendencias planificadoras en ejercicio de la competencia de cooperación: la concertación municipal como trabajo en red

Interesa destacar que la línea argumental que estamos siguiendo se sustenta en la consideración de la planificación como una técnica de cooperación, de colaboración, de asistencia y prestacional, que pretende profundizar en la legitimación de la existencia de las diputaciones provinciales desde el mero ámbito de la gestión, potenciando su eficacia y eficiencia, y sin considerar otros posicionamientos institucionales o representativos que también son objeto de debate actualmente. Las provincias solo se legitimarán por sí mismas si resultan útiles y eficaces como instrumentos de cohesión territorial, social y económica²⁶. De ahí su calificación como «entes instrumentales»²⁷, y son instrumentales en la medida en que ejercen unas funciones al servicio de otro ente local: el municipio. Es decir,

25. Véase este enfoque participativo expreso en el apartado 1 del artículo 32 TRRL y el apartado 2 d) del artículo 13 LAULA.

26. FRANCISCO REYES MARTÍNEZ, «Los Gobiernos locales intermedios: al servicio de los municipios y de la ciudadanía», *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 34, 2016.

27. XAVIER BERNARDÍ i GIL y ALFREDO GALÁN GALÁN, «El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales», *Colección Documentos e Informes*, Fundación Democracia y Gobierno local, 2009.

existen por y para el municipio. Sobre esta reflexión de resultados institucionales se manifiesta el Libro Verde²⁸.

Coincido con MANUEL MEDINA²⁹ cuando afirma que la asistencia económica a través de los planes provinciales ha venido funcionando como un claro ejemplo de federalismo cooperativo, ya que junto a la financiación estatal – y, en su caso, autonómica– las Comunidades Autónomas ostentan facultades de coordinación, mientras que las diputaciones aprueban y gestionan los planes sobre la base de su elaboración con la imprescindible participación de los municipios.

Como hemos fundamentado en el punto anterior de este estudio, esta apertura a nuevas modalidades de cooperación más allá de los PPCOS se puso claramente de manifiesto con la STC 109/1998, con motivo de que en Cataluña se remplazaron los planes provinciales por un plan único de obras y servicios de Cataluña, en que la Generalitat sustituía a las diputaciones y el Estado transfería su financiación directamente a la Generalitat. Pero la Ley catalana 23/1987 iba más allá, ya que, además de las cantidades asignadas en los presupuestos provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal, las diputaciones debían derivar hacia la Generalitat «todos los demás recursos financieros que [...] destinen, en concepto de cooperación económica, para la realización, la ampliación o la mejora de las obras y servicios de competencia municipal». El Tribunal Constitucional fue expeditivo: la sustitución de los planes provinciales por el Plan Único no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica de la provincia (art. 36.1 b LBRL) hasta el punto de hacerla desaparecer.

Mas a las propias diputaciones les interesa que sean los municipios a los que asisten y ayudan y, a veces suplen, los que resulten la columna sólida de su legitimación. La finalidad última de las diputaciones es garantizar ante los municipios los servicios esenciales para su disfrute por su ciudadanía. No es, por tanto, como sucede con el municipio, la Administración más cercana al ciudadano. Su carácter de asistente cooperador de los municipios y la ausencia de competencias prestacionales *ab initio* dificultan su legitimación entre la ciudadanía, por el desconocimiento de su labor en segundo plano. Por ello, solo en la medida en que las diputaciones sean instrumentos eficaces, ágiles,

28. «De este debate saldrán reforzadas, únicamente, aquellas Administraciones Públicas (territoriales o no) que muestren, a través de sus funciones reales, [...] una eficiencia en sus resultados institucionales como consecuencia [...] del correcto ejercicio de sus atribuciones con el menor coste» (Libro Verde, pág. 103).

29. MANUEL MEDINA GUERRERO, *op. cit.*

resolutivos con los ayuntamientos, se encontrarán reforzadas. Así, los máximos aliados institucionales de las diputaciones son, precisamente, los municipios más necesitados de ellas, a los que no se les puede fallar.

Esta reflexión resulta de especial interés en el proceso planificador, ya que, como hemos afirmado, sin dejar de reconocer que las diputaciones tienen ámbitos objetivos de actuación propios, no es menos cierto que la mayoría de sus planes y programas de asistencia y cooperación económica deben tener en los municipios su piedra angular. Y es aquí donde aparece un nuevo concepto: «la concertación». Ello permitirá superar el modelo rígido de planificación hacia un modelo flexible, más abierto y adaptativo a cada momento y lugar, de tal forma que, resultando la competencia provincial la misma –asistencia y cooperación–, su intensidad y alcance puede y debe ser diferente atendiendo a las circunstancias de cada municipio.

De esta forma podríamos superar la disquisición de si las diputaciones deben ser iguales o no en cada Comunidad Autónoma, dadas sus singularidades. Partimos de la idea de mantener unas mismas competencias reconocibles de las provincias, que les sirvan de soporte de su garantía institucional común en todo el territorio nacional, pero dejamos abiertos a las circunstancias de su propio territorio la intensidad y los objetivos en el ejercicio de sus competencias, en las que habrá que tener muy en cuenta la interiorización que de la institución provincial cada Comunidad Autónoma haya hecho en sus estatutos³⁰. A título de ejemplo, y por su interés, puede analizarse la relación de las diputaciones provinciales extremeñas con la Junta de Extremadura³¹.

30. Aunque el Tribunal Constitucional haya afirmado recientemente en su STC 41/2016, de 3 de marzo, sobre la LRSAL, que el régimen jurídico de la Administración local no es «intracomunitario» ni «extracomunitario», sino que es un régimen jurídico «bifronte».

31. VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA y FLOR ARIAS APARÍCIO, «El régimen local extremeño dentro del modelo español de organización territorial del Estado», *Diario de Derecho Municipal*, edición digital 1/12/2016, donde destaca:

De entre la escasa normativa de régimen local extremeña, destaca, sin embargo, una norma reguladora de las relaciones interadministrativas entre las dos diputaciones extremeñas y la Comunidad Autónoma. Se trata de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las diputaciones provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta Ley autonómica, en el momento en el que fue aprobada, tenía su base, además de en las previsiones estatales, en el artículo 16.3 del viejo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983.

[...]

La Ley establece un listado de funciones propias de las diputaciones provinciales de Cáceres y Badajoz, que se declaran de «interés general de Extremadura» (art. 10.1). [Por último se] prevé la competencia coordinadora de la Comunidad Autónoma respecto de las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés

Las notas que a continuación reflejo constituyen el resumen de la destacada aportación que en este tema realiza ZAFRA VÍCTOR³².

La evolución en la planificación provincial de los PPCOS como mecanismos de asistencia a los municipios, precisa residenciar un procedimiento de interacción entre provincia y municipio para articular un fin compartido. El término elegido era el de «concertación», y la expresión más adecuada, que tuvo en la Diputación de Barcelona su eje conceptual, la «red de municipios», bajo el lema «lo importante no es el nombre, lo importante es la función». Evidentemente se partía de la idea de que municipios y provincias formaban una única comunidad política; la intervención de la provincia fija en el ámbito local unas competencias municipales que, de otra manera, el principio de subsidiariedad haría saltar al nivel autonómico. Así, mientras que la cooperación y la coordinación se desarrollan entre diferentes niveles de Gobierno, la concertación despliega sus efectos entre dos entes locales integrados en el mismo nivel de Gobierno como una comunidad política local. Solo si la provincia se configurara como una entidad local de elección directa y competencias materiales no resultaría fácil simultanear o compatibilizar con esa regulación la asistencia a municipios. La Diputación de Barcelona, bajo el lema «*xarxa de municipis*», ya había dicho que la provincia no es una institución distinta a los municipios, sino los municipios actuando conjunta y solidariamente.

general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (art. 59.4 EAEx).

[...]

Una última consideración con respecto a las relaciones interadministrativas de la Comunidad extremeña, se refiere a la ausencia de concretización de las técnicas a través de las cuales hacer efectivas aquellas. Ahora bien, aunque las mismas no se relacionan en el nuevo Estatuto extremeño sí que se alude a ellas en la Ley autonómica 5/1990, de 30 de noviembre, [...]. Y son, dice esta norma legal, las previstas tanto en la legislación básica estatal como en la autonómica, «teniendo en cuenta su adecuación a la naturaleza de las funciones o a las características peculiares de la tarea pública de que se trate» (art. 11). Entre estas técnicas, que deben respetar «el margen necesario de libre decisión de las diputaciones, en garantía del principio de autonomía constitucionalmente establecido» (Exposición de Motivos), se encuentran las siguientes: los convenios de cooperación (art. 12), los planes sectoriales (arts. 13 a 15), la coordinación de los planes provinciales (arts. 16 y 17), o la unión de los presupuestos de las diputaciones provinciales a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma (arts. 18 y 19). Asimismo, se dispone la creación de una comisión de coordinación entre la Junta de Extremadura y las diputaciones provinciales de Badajoz y de Cáceres, de composición paritaria –con seis miembros en representación de la Junta; y seis representantes de las diputaciones: tres por cada una–, y presidida por el presidente de la Junta o, en su defecto, por el consejero responsable de las relaciones con las entidades locales (arts. 20 a 22).

32. MANUEL ZAFRA VÍCTOR, «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 27, octubre de 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local.

La concertación pretende diseñar un procedimiento de interacción institucional, consensuado, para lograr un interés local compartido al conjugar las prioridades municipales con las exigencias intermunicipales. Precisamente por esto la concertación supera las reglas de juego precedentes, concretamente las utilizadas en la redacción de los PPCOS, resultando un sistema más evolucionado, pero no revolucionario. Los PPCOS del art. 36 LBRL no eran sino un medio para hacer efectivas las competencias provinciales de cooperación y coordinación hacia los municipios. Cooperación presupone voluntariedad e independencia para colaborar en la consecución de un fin. Pero la asistencia de la provincia a un municipio es obligatoria cuando se acredite su escasa capacidad de gestión, de tal forma que la asistencia es potestativa para el municipio pero obligatoria para la provincia.

Profundizando en esta diferenciación, ¿qué ocurre, como viene sucediendo en los últimos años, si ni el Estado ni algunas Comunidades Autónomas están realizando aportaciones a estos PPCOS? Ante esta realidad son las propias diputaciones las que están saliendo al paso con sus fondos propios a través de planes y programas propios –como los que hemos visto en la Diputación de Sevilla– en los que los municipios fijan sus prioridades pero el margen de decisión de la diputación es mayor, en la medida en que las reglas que regirán estos planes y programas las fija ella, y puede que de forma distinta a como era necesario hacerlo en los PPCOS. Este procedimiento de concreción de actuaciones municipales combinado con intereses supramunicipales se realizaría a través de la concertación. Así, la concertación da nombre a una relación institucional que no es voluntaria como la cooperación, pero tampoco implica imposición como la coordinación. Mientras que los planes pivotaban en las subvenciones sobre unas obras o servicios que el municipio tenía derecho a señalar, la concertación favorece la interacción entre municipios y provincias reduciendo la litigiosidad potencial por disconformidades mutuas. En la concertación municipios y provincias están obligados a entenderse sobre la base de la motivación de sus propuestas, sobre la base de los datos e informaciones de que ambos disponen.

«No se trata de un procedimiento aplicativo [...] sino de un procedimiento de carácter creativo e innovador, puesto que la solución ha de generarse en su seno y se desconoce por completo antes de iniciarlo» (BARNÉS VÁZQUEZ)³³.

33. JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ, *Reformas e innovación del procedimiento administrativo*, Derecho Global, 2008.

El Libro Blanco para la reforma de la Administración local ya determinaba el trabajo en red como metodología principal, tomando la concertación como eje de confluencia de opciones políticas donde destacaría el intercambio de experiencias y conocimientos, así como la eficiencia en la capacidad de respuesta. Las diputaciones no pueden ser meras repartidoras de recursos, la mayoría de los cuales les vienen de otras Administraciones, sin introducir valor añadido en la gestión.

Esta forma de planificación y actuación concertada, especialmente, reza en la regulación de las relaciones interadministrativas que contiene el Título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Así, el art. 140.1 c), d) y e) enuncia, entre los principios de las relaciones interadministrativas, la colaboración, entendida como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes; la cooperación; y, especialmente, la coordinación, por la que una Administración Pública tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común.

Recordemos que la asistencia y colaboración se presenta en esta Ley como un deber que solo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad de que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de los medios suficientes o pudiera causar un perjuicio grave.

En resumen, un cuadro aproximativo de las diferentes modalidades de planificación atendiendo a los diversos criterios que hemos ido analizando podría ser el siguiente³⁴:

Atendiendo a su competencia:

34. Agradezco a Juan Carlos Montoya, director general de Cohesión Territorial de la Diputación de Sevilla, su colaboración en la confección de los cuadros que se incluyen en este trabajo.

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	COMPETENCIAS PROVINCIALES (IRBRL)				SERVICIOS MUNICIPALES AFECTADOS	CRITERIOS DE PREFERENCIA	INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN Y DE GESTIÓN		
							ORDENANZA	REGLAMENTOS	PLAN PROVINCIAL COOPERACIÓN (OBRAS Y SERVICIOS) (art. 36.2.a) PLAN PROVINCIAL ESPECIAL (art. 36.2 b) ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ASISTENCIA DE ASISTENCIA DE COLABORACIÓN ENCOMENDADAS
Municipal	Asistencia y Cooperación a municipios (art. 36.1 apartado b)	Asistencia jurídica	Todos	Todos	Menor capacidad de gestión de servicios mínimos (art. 26.3) < 1000 Habitantes (Func. Hab. Nacional)	-	-	-	
		Asistencia técnica							
		Asistencia económica							
		Asistencia material (art. 36.2 d)							
	Seguimiento de costes Efectivos (art. 36.1 apartado h)								
	Coordinación de la prestación de 7 servicios municipales (art. 36.1 artículo 26.2)							PLANES PROVINCIALES ESPECIALES (art. 36.2 b)	
	Eventual prestación subsidiaria de 7 servicios municipales (art. 26.2)							CONVENIO COOPERACIÓN PARA GESTIÓN DIRECTA SUBSIDIARIA ENTES ASOCIATIVOS	
	Coordinación prestación servicio mantenimiento (art. 36.1 apartado i)							CONVENIO CCAA	
	Asistencia gestión tributaria (art. 36.1 apartado f)							GESTIÓN DIRECTA	
	Contratación centralizada (art. 36.1 apartado g)							GESTIÓN DIRECTA	
Atribuidas por legislación sectorial (art. 36.1 y 37.1)	Coordinación y Gestión Centros de SS. Comunitarios y Especializados (CCAA-DELEGACIÓN)						DECRETO DE DELEGACIÓN (?) PLAN PROVINCIAL COOPERACIÓN (SERVICIOS) (art. 36.2.a)		
Supramunicipal	Prestación servicios supramunicipales (art. 36.1 apartado c)	De forma Subsidiaria					CONVENIO COOPERACIÓN PARA GESTIÓN DIRECTA SUBSIDIARIA ENTES ASOCIATIVOS		
		De forma Directa (art. 36.1) (legislación sectorial –CCAA)					GESTIÓN DIRECTA		
	Propuesta y Coordinación medidas supramunicipales Planes Económicos Financieros, por incumplimiento de objetivos (estabilidad-deuda-regla de gasto) (art. 36.1 apartado e)						-		
	Administración electrónica (art. 36.1 apartado g)						GESTIÓN DIRECTA/INDIRECTA		
Atribuidas por legislación sectorial (art. 36.1 y 37.1)									

ÁMBITOS DE ACTUACIÓN	COMPETENCIAS PROVINCIALES (LRBRL)	SERVICIOS MUNICIPALES AFECTADOS	CRITERIOS DE PREFERENCIA	INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN Y DE GESTIÓN	
Provincial	Coordinación servicios municipales entre sí (art. 36.1 apartado a)	Todos y preferentemente Servicios mínimos		PLANES PROVINCIALES ESPECIALES	
	Fomento y Desarrollo económico y social (art. 36.1 apartado d)	Todos		PLAN PROVINCIAL (art. 4.1 LRBRL) ENCOMENDAS A AYUNTAMIENTOS Y MANCOMUNIDADES CONVENIO COOPERACION	
	Atribuidas por legislación autonómica	Carreteras Museos Archivos			PLAN PROVINCIAL (art. 4.1 y legislación autonómica) GESTIÓN DIRECTA
	Atribuidas por legislación sectorial	Promoción y fomento Protección y defensa consumidores (CCAA) (art. 36.1) Centros propios de SS Especializados Gestión Centros de SS Comunitarios y Especializados (C.C.A.A. PREVIA DELEGACION) (art. 37.1)			GESTIÓN DIRECTA GESTIÓN DIRECTA DECRETO DE DELEGACIÓN PLAN PROVINCIAL (art. 4 LRBRL)

6. Conclusiones propositivas

- Siguiendo a CALVO Y RUATA³⁵, en la asistencia y cooperación como competencias provinciales deben abrirse nuevas formas de consenso, como el trabajo en red, con los municipios beneficiarios, que, por un lado, permitan procedimientos novedosos de puntos de acuerdo, y, por el otro, coadyuven a legitimar las actuaciones de las diputaciones con respecto a los municipios. Consolidaríamos el concepto de competencias cooperativas serviciales consensuadas.

En otras palabras, avanzar en otra forma de hacer cooperación.

- Ya no se trataría de que la competencia de asistir y cooperar jurídica, económica y técnicamente con los municipios quede reconocida como núcleo de la actividad de la provincia, necesario para preservar la garantía institucional de la misma (STC 109/1998), sino de que, en términos de legitimación, esta asistencia y cooperación resulte ágil, eficaz y flexible para la correcta satisfacción de las necesidades municipales.
- La asistencia y cooperación de las diputaciones sigue siendo el núcleo esencial de su ámbito competencial, pero su contenido, alcance y límites pueden y deben ser heterogéneos, atendiendo al mapa municipal de la provincia y a la conformación y «morfología» de sus municipios, que podrán demandar coordinaciones y tipos de asistencia diferentes según sus necesidades.
- La provincia debe ser adaptativa a estas necesidades, flexible, con una carta de servicios que pueda ofrecer a sus municipios para asistirlos y cooperar con ellos; lista de servicios que también debe ser flexible y sensible a variaciones en las necesidades municipales.
- En esa labor, la planificación se erige como técnica o instrumento fundamental de las relaciones provincia/municipio, en la que, precisamente, desembocará la concertación previa. Es decir, el flujograma del *modus operandi* sería:

Carta de servicios hacia los ayuntamientos – Concertación con ellos de sus demandas – Planificación provincial.

35. PABLO CALVO Y RUATA, «Provincias, Libro Blanco, estatutos y reforma constitucional», *Revista de Estudios Locales*, junio 2005.

- Junto a esta planificación concertada defendemos la posibilidad de un ámbito propio de política provincial, como motor de redireccionamiento de desequilibrios y desigualdades territoriales en la provincia, y que también tenga en la planificación su instrumento básico, que, eso sí, por mandato de la LRSAL, deberá coordinarse con el resto de Administraciones Públicas.
- Las comunidades autónomas deben permitir a las provincias participar en procesos de planificación y toma de decisiones autonómicos donde pueda ser oída la voz de los municipios, llevada directamente por la provincia o por otros órganos que pudieran crearse³⁶.
- Las competencias prestacionales que pudieran reconocerse a las provincias deben canalizarse forzosamente a través de entes asociativos supramunicipales como mancomunidades, en las que debiera permitirse su incorporación a la provincia, o consorcios.
- Dejo abierta la puerta al debate de la unificación de las mancomunidades y los consorcios en una única figura jurídica, cuyo régimen jurídico venga determinado por la refundición de las regulaciones actuales de ambos. En el supuesto de un consorcio integrado únicamente por entes locales, se calificaría de «consorcio local», mientras que el resto serían consorcios con distintos integrantes pero con un mismo régimen jurídico, serían consorcios públicos. Es una idea a debatir con reposo.

36. A título de ejemplo, el Consejo de Gobiernos Locales en Andalucía, previsto en el art. 57 de la LAULA.

Las diputaciones provinciales: estructura económica y financiera

Condiciones para la suficiencia financiera de las diputaciones¹

Diego Marín-Barnuevo Fabo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. Introducción. 2. La financiación de las diputaciones de régimen común. 2.1. Transferencias corrientes de la Administración General del Estado. 2.2. Deuda pública. 2.3. Participación en la recaudación del IVA. 2.4. Participación en la recaudación del IRPF. 2.5. Transferencias de las comunidades autónomas. 2.6. Tasas por la realización de actividades de competencia local. 2.7. Recargos sobre impuestos directos de otros entes locales. 2.8. Otros ingresos. **3. El gasto en las diputaciones de régimen común. 4. El control del gasto realizado por las diputaciones. 5. Conclusiones.**

1. Introducción

Es lógico que un trabajo serio sobre la posibilidad de reforma del régimen jurídico de las diputaciones de régimen común contenga un epígrafe específico sobre su modelo de financiación. Sobre todo porque muchas de las críticas sobre estos entes locales están basadas en sus elevados costes de financiación o en su ineficiencia en la gestión de sus propios recursos.

1. Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2014-56804-P, titulado «La financiación de las entidades locales: innovaciones para garantizar la autonomía local y la sostenibilidad financiera», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

En este estudio, por tanto, hemos intentado explicar con el mayor detalle posible las características generales de la actividad financiera de las diputaciones, destacando aquellos datos que podían ser un indicador válido para deducir otro tipo de conclusiones (por ejemplo, los datos que ponen de manifiesto la rigidez o flexibilidad de su modelo de financiación; o los datos referidos al gasto de personal).

Tanto en el análisis de los ingresos como en el de los gastos utilizamos la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Son datos referidos a la totalidad de las diputaciones de régimen común, y lógicamente, al tratarse de una información agregada, resulta imposible extraer conclusiones claras sobre la eficiencia de estas Administraciones territoriales.

Es perfectamente imaginable, por tanto, que los datos promedio obtenidos en el presente trabajo difieran de los que se puedan alcanzar de una diputación concreta. Pero en esta ocasión se trata de enjuiciar el *modelo*, lo que exige la valoración conjunta de todas las Administraciones que lo integran. Ello, a su vez, permitirá a los interesados contrastar los datos de una entidad concreta con los contenidos en el presente trabajo, y advertir las diferencias entre unos y otros, extrayendo de ello las correspondientes conclusiones.

En todo caso conviene subrayar que esas posibles divergencias son una consecuencia de la autonomía política de estas entidades políticas. Del mismo modo que unos gobiernos autonómicos o centrales son más eficientes que otros, es perfectamente lógico que existan unas diputaciones más eficientes que otras en su actuación.

El manejo de los datos sobre liquidación presupuestaria ha sido especialmente valioso para la elaboración del trabajo, porque la Ley Reguladora de las Haciendas Locales contiene una información extraordinariamente imprecisa sobre la actividad financiera de las diputaciones provinciales y no permite conocer la realidad. En todo caso, siendo conscientes de que la profusión de datos y de tablas de análisis puede dificultar la comprensión del lector, hemos considerado oportuno realizar al final del trabajo una exposición de las principales conclusiones que, a nuestro entender, se pueden desprender del trabajo realizado.

2. La financiación de las diputaciones de régimen común

La Constitución Española regula los principios generales de la Administración local en los artículos 140 a 142, y reconoce el principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales en este último precepto, estableciendo que «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas».

Tal y como está regulado ese principio de suficiencia financiera en la Constitución es posible concluir, de un lado, que corresponde al Estado garantizar a todas las Administraciones locales –incluidas las diputaciones, claro, que aparecen expresamente citadas en el artículo 141 CE– la disposición de recursos suficientes para cumplir sus fines; y, de otro lado, que no es necesario que esos recursos sean de titularidad local, por lo que es posible asegurar esa suficiencia financiera mediante las transferencias del Estado y de las comunidades autónomas, sin que ello contradiga la autonomía local reconocida en el artículo 140 CE (SSTC...).

La norma que desarrolla ese principio constitucional y establece los medios de financiación de las diputaciones es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), cuyo Título III regula los «recursos de las provincias». En todo caso, antes de analizar con detalle los distintos recursos de las provincias, resulta oportuno destacar que todas las referencias contenidas en este trabajo a las diputaciones son asimismo trasladables a los consejos insulares y a los cabildos insulares, con los que aparecen expresamente equiparadas en los artículos 157 y 158 TRLRHL, respectivamente²; por el contrario, no resultan aplicables a las diputaciones forales³.

2. En el artículo 157 TRLRHL se establece que «Los consejos insulares de las Illes Balears dispondrán de los mismos recursos que en esta Ley se reconocen a las diputaciones provinciales». Por otro lado, el artículo 158 TRLRHL dispone que, a efectos de la financiación, «los cabildos insulares de las Islas Canarias tendrán el mismo tratamiento que las diputaciones provinciales», aunque es cierto que las singularidades del régimen económico fiscal de Canarias determinan el reconocimiento de alguna especialidad, como es la no participación de dichas Administraciones en la cesión del porcentaje correspondiente al IVA y en la cesión correspondiente a los impuestos especiales sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre hidrocarburos y sobre labores de tabaco.

3. Cuyo especial régimen financiero es reconocido expresamente en el artículo 1 TRLRHL.

El artículo 131 que encabeza el Título III del TRLRHL debería contener una enumeración precisa de los distintos recursos de las provincias, pero en lugar de ello contiene una remisión genérica al amplio listado del artículo 2 TRLRHL, cuya aplicación al ámbito de la provincia deberá tener lugar «en los términos y con las especialidades que se recogen en el presente título». En realidad, ese listado contiene todos los recursos posibles de las entidades de derecho público, por lo que suministra poca información sobre el modo de financiación de las diputaciones. Para conocer de verdad su modelo financiero y las posibilidades de actuar sobre el mismo, es necesario conocer datos reales de ejecución presupuestaria, que nos permiten enumerar los distintos recursos en función de su relevancia cuantitativa, del siguiente modo⁴:

- a) *Transferencias corrientes de la Administración General del Estado.* Este recurso financiero es, claramente, la principal fuente de ingresos de las diputaciones de régimen común, en tanto representa un 60 % del total de sus ingresos⁵. Por el contrario, las demás fuentes de financiación tienen un peso relativo claramente inferior, pues ninguna de ellas llega al 6 %, como seguidamente veremos.
- b) *Deuda pública.* Los ingresos crediticios representaron un 5,52 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- c) *Participación en la recaudación del IVA.* Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 4,37 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- d) *Participación en la recaudación del IRPF.* Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 4,02 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- e) *Transferencias corrientes de las comunidades autónomas.* Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 3,95 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- f) *Tasas por la realización de actividades de competencia local.* Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 3,80 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- g) *Recargos sobre impuestos directos de otros entes locales.* Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 2,19 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.

4. Los datos manejados para elaborar este listado se refieren a la liquidación presupuestaria del ejercicio 2015 y se han sido extraídos de la web del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

5. Las transferencias de capital realizadas por la Administración del Estado tuvieron ese año un valor mínimo histórico, pues con un importe de 33 millones de euros representaron apenas un 0'5 % de los ingresos totales.

- h) *Otros ingresos tributarios*. Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 1,69 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- i) *Transferencias de capital de las comunidades autónomas*. Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 1,10 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- j) *Participación en la recaudación del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos*. Los ingresos correspondientes a esta partida representaron un 0,92 % de los ingresos totales de las diputaciones en 2015.
- k) *Otros*. La lista de ingresos se completa con otros 36 recursos financieros de distinta naturaleza que, en su conjunto, representaron un 7 % del total de los ingresos totales de las diputaciones en 2015. Por la relevancia que pudieron tener en el pasado, puede ser oportuno destacar la poca importancia relativa que tienen en la actualidad los siguientes recursos: precios públicos (0,57 %); tasas por prestación de servicios públicos básicos (0,45 %); contribuciones especiales (0,14 %); otros ingresos patrimoniales (0,09 %); tasa por aprovechamiento especial del dominio público (0,05 %).

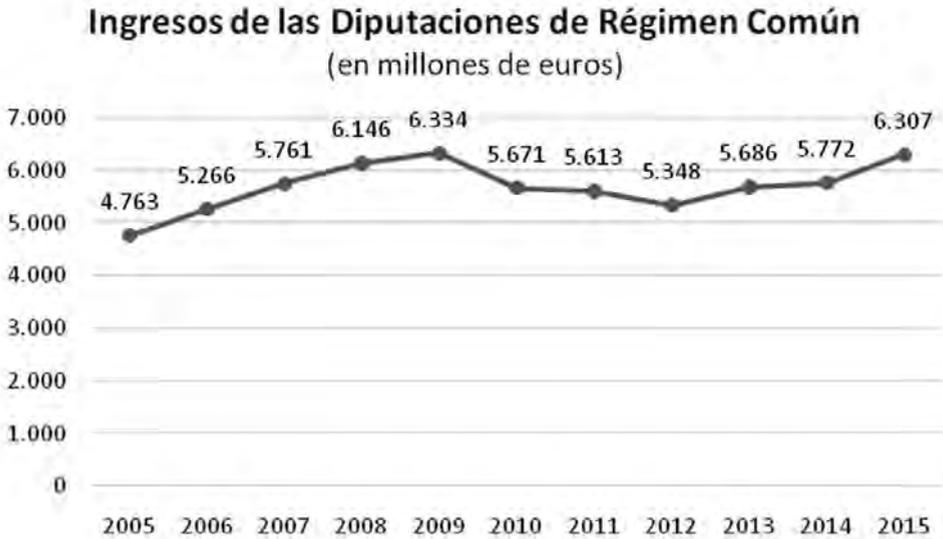
Seguidamente haremos un análisis más detallado de cada uno de esos recursos, pero en todo caso podemos ya destacar un dato especialmente relevante para el presente estudio: aunque los ingresos derivados de la participación en la recaudación de impuestos estatales se califican presupuestariamente como ingresos tributarios, lo cierto es que para las diputaciones tienen una naturaleza equiparable a la de las transferencias⁶, lo que nos permitiría concluir que las transferencias del Estado (computando las que merecen esa calificación presupuestaria y las derivadas de la participación en tributos estatales⁷) representaron un 70 % de los ingresos de las diputaciones en el año 2015⁸.

6. Esa consideración se contiene también en AA. VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pág. 129.

7. En esta consideración incluimos la participación en los siguientes impuestos: IVA, IRPF, impuesto especial sobre hidrocarburos, impuesto especial sobre las labores del tabaco, impuesto especial sobre el alcohol y bebidas derivadas, impuesto especial sobre la cerveza.

8. Esa conclusión no se corresponde con otra, más formal, contenida en la documentación elaborada por el Ministerio de Hacienda (Haciendas locales en cifras, año 2014, pág. 46), en la que se afirma que «la autonomía financiera de las entidades locales, determinada por la importancia relativa de sus propios ingresos alcanza el 64 % de sus recursos totales. Asimismo, se observa que la autonomía financiera es más baja en las diputaciones de régimen común (22 %)». Pero en esa afirmación se consideran tributos propios tanto los que gestionan las diputaciones como las participaciones en la recaudación de tributos estatales.

Por otro lado, para poner todas las cifras en su contexto, debemos añadir que los ingresos totales obtenidos por las diputaciones de régimen común supusieron en el año 2015 un total de 6307 millones de euros. Esa cifra es una de las más altas de los últimos diez años, aunque tampoco cabe apreciar variaciones significativas respecto de ese dato, como se aprecia en el siguiente cuadro⁹:



2.1. Transferencias corrientes de la Administración General del Estado

En los artículos 140 y siguientes del TRLRHL, con la equívoca rúbrica «Participación de las provincias en los tributos del Estado», se recoge el régimen general de transferencias del Estado a favor de las diputaciones¹⁰, que se debe entender complementado con lo dispuesto en el artículo 147 TRLRHL, titulado «Subvenciones».

9. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

10. Consideramos equívoca esa denominación porque parece hacer referencia al porcentaje que las diputaciones perciben del IVA, IRPF e impuestos especiales recaudados por el Estado, que se regulan en el capítulo anterior con la denominación «Cesión de recaudación de impuestos del Estado».

El régimen de participación en tributos del Estado diferencia dos categorías principales: la participación en el Fondo Complementario de Financiación, y la financiación de la asistencia sanitaria.

La participación en el Fondo Complementario de Financiación se determina aplicando un índice de evolución¹¹ a una cantidad establecida en el año 2004, al aprobarse el nuevo modelo de financiación. A la cantidad así obtenida se añade la compensación por la pérdida de ingresos derivada de la reforma del impuesto sobre actividades económicas en el año 2002¹².

Por otro lado, la financiación de la asistencia sanitaria se regula en el artículo 144 TRLRHL, donde se establece que tiene como finalidad el mantenimiento de los centros sanitarios de carácter no psiquiátrico, y que se cuantificará igual que la participación anterior: aplicando el índice de evolución a la financiación que, por este concepto, les corresponda en el año base.

Finalmente, en el concepto «subvenciones» se incluyen las transferencias que de forma específica apruebe el Estado en cada ejercicio para fomentar la realización de determinadas actividades.

Vemos, pues, que con independencia de la formulación jurídica del concepto y de los criterios de su cuantificación, lo relevante es que se trata de un recurso financiero consistente en la transferencia de ingresos del Estado con la finalidad de financiar las actividades realizadas por las diputaciones. Por tanto, su determinación viene establecida por la parte de responsabilidad asumida por dicha Administración, lo que facilita su modulación en función del establecimiento de cambios en el catálogo de competencias o responsabilidades asumidas por las diputaciones.

Además, como anticipábamos, se trata del principal recurso financiero de las diputaciones, como se aprecia en el siguiente gráfico, en el que se

11. El índice de evolución es un concepto jurídico regulado en el artículo 121 TRLRHL, en donde se establece su determinación en función del «incremento que experimenten los ingresos tributarios del Estado (ITE) entre el año al que corresponda la participación y el año base».

12. Esa compensación se establece en la Disposición Adicional 10 de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y viene motivada por la pérdida de recaudación derivada de la reforma contenida en esa Ley, que aprobó un amplio régimen de exenciones en el ámbito de aplicación del IAE.

compara la cifra de ingresos totales de las diputaciones con la cifra de transferencias corrientes de la Administración del Estado de los últimos diez años¹³:



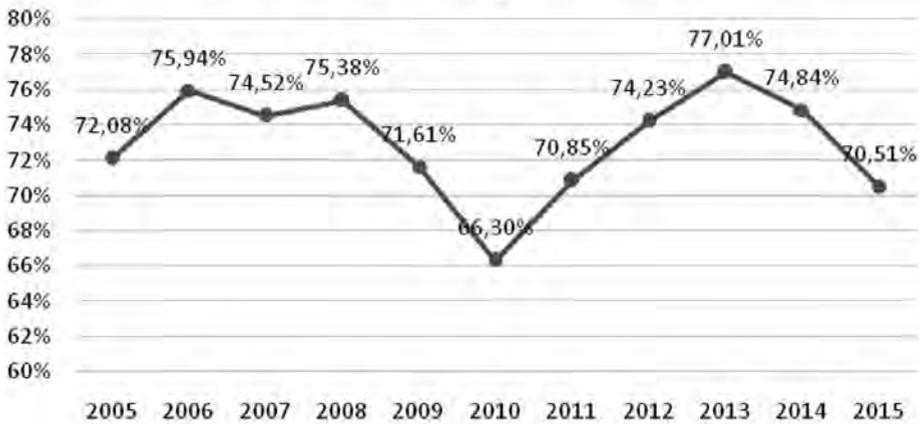
En el cuadro anterior vemos que los ingresos por transferencias corrientes representan aproximadamente un 60 % de los ingresos totales de las diputaciones en los años considerados. Pero si además de considerar las transferencias corrientes tomamos en consideración las transferencias de capital y las participaciones en distintos tributos del Estado¹⁴, vemos que la relevancia de todas las transferencias realizadas por el Estado representa tres cuartas partes de los ingresos totales de las diputaciones¹⁵:

13. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

14. Como recoge SUÁREZ PANDIELLO, J., «Cómo abordar la reforma de la financiación local», en AA. VV., Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pág. 23, «el hecho de que las participaciones territorializadas no vayan acompañadas de capacidad normativa alguna de los Gobiernos locales sobre esos impuestos convierte en la práctica a esas participaciones en un particular sistema de transferencias positivamente relacionadas con la capacidad fiscal».

15. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Porcentaje de transferencias totales del Estado en relación a los ingresos totales



2.2. Deuda pública

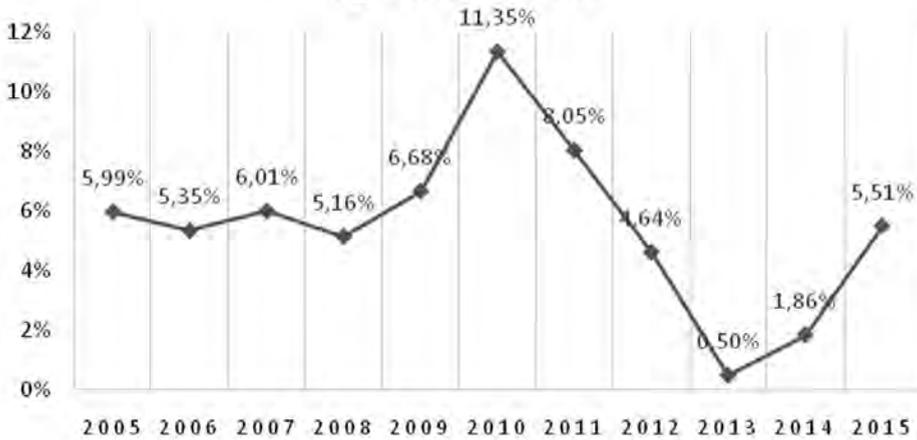
En los artículos 48 y siguientes del TRLRHL se regulan las condiciones para que las entidades locales puedan concertar operaciones de crédito. El régimen ha cambiado mucho en los últimos años como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que prohíbe el déficit de las entidades locales y condiciona severamente su endeudamiento.

En todo caso, el endeudamiento no es un instrumento puro de financiación del gasto, sino un préstamo que obliga al receptor a devolver las cantidades recibidas junto con el interés devengado por la operación. Por ello su utilización para financiar el gasto público debería ser excepcional, porque la utilización de este recurso genera obligaciones de pago por importe igual o superior a la cantidad obtenida.

En el siguiente gráfico se contienen los datos de endeudamiento de las diputaciones en los últimos diez años, y se puede apreciar que existe una relación inversamente proporcional entre el endeudamiento y las transferencias del Estado: cuando aumentan las transferencias disminuye la deuda, y cuando disminuyen las transferencias aumenta la deuda¹⁶:

16. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Porcentaje de deuda en relación con los ingresos totales



2.3. Participación en la recaudación del IVA

En los artículos 135 a 138 TRLRHL, se establece la cesión a cada una de las provincias del 1,3699 por ciento del rendimiento no cedido a las comunidades autónomas del impuesto sobre el valor añadido que se impute producido en su territorio.

El principal problema jurídico para determinar el importe de esta cesión es la determinación de las cuotas de IVA que se deben entender producidas en cada provincia. Ese cálculo tiene lugar mediante la aplicación del índice de consumo territorial de la comunidad autónoma, ponderando seguidamente el resultado por la representatividad, en el ámbito de cada comunidad autónoma, de la población de derecho de la provincia¹⁷.

El resultado de aplicar esta participación es –como expusimos anteriormente– una transferencia del Estado directamente proporcional a la recaudación obtenida por la aplicación del IVA. Ello determina que en los años de crisis, en los que la recaudación tributaria por este impuesto disminuyó nota-

17. Esa ponderación tiene lugar mediante una compleja fórmula polinómica en la que los datos fundamentales son: la recaudación de IVA, el consumo territorial de cada comunidad autónoma certificado por el INE, y la población de derecho de cada provincia.

blemente, también disminuirían los ingresos obtenidos por las diputaciones por este concepto, como se aprecia en el siguiente gráfico¹⁸:



2.4. Participación en la recaudación del IRPF

En los artículos 135 a 137 TRLRHL se establece la cesión a cada una de las provincias del 1,2561 por ciento del rendimiento no cedido a las comunidades autónomas del IRPF producido en su territorio. A los efectos de vincular al contribuyente con una determinada provincia no se toman en consideración los datos del empadronamiento, sino los establecidos en la normativa del IRPF para determinar su residencia habitual¹⁹.

El resultado de aplicar esta participación es una transferencia del Estado directamente proporcional a la recaudación obtenida por la aplicación del

18. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

19. En este sentido establece el artículo 137.2 TRLRHL que «Se considera producido en el territorio de una provincia o ente asimilado el rendimiento cedido del impuesto sobre la renta de las personas físicas que corresponda a aquellos sujetos pasivos que tengan su residencia habitual en aquel». Para los supuestos en los que pueda existir controversia sobre la residencia habitual (por ejemplo, en caso de tributación conjunta con familiares en distintas provincias; residencia compartida en dos o más provincias en un mismo período impositivo, etc.), se deberán aplicar las reglas especiales previstas en el artículo 115 TRLRHL, en donde se reconoce especial relevancia jurídica al domicilio en el que el sujeto pasivo tenga su vivienda habitual a efectos del IRPF.

IRPF, cuya cuantía es muy similar a la obtenida por la recaudación en IVA recogida en el epígrafe anterior, como se aprecia en el siguiente gráfico²⁰:



Vemos que en el período 2008-2012 los ingresos vinculados a la recaudación por IRPF fueron ligeramente superiores a los obtenidos por la recaudación en IVA, determinando la suma de ambos una cantidad que representó, de promedio, el 8,75 % de los ingresos totales de las diputaciones²¹:



20. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

21. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

2.5. Transferencias de las comunidades autónomas

Aunque el artículo 2 TRLRHL enumera los recursos de las entidades locales y menciona «las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas», lo cierto es que resulta difícil articular en una ley estatal el modo en que las comunidades autónomas deben contribuir a la financiación de las entidades locales. Por ello la información sobre las transferencias corrientes de las comunidades autónomas se localiza en la normativa de las distintas comunidades autónomas, lo que hace especialmente difícil recoger en este apartado una visión de conjunto sobre este recurso financiero de las diputaciones.

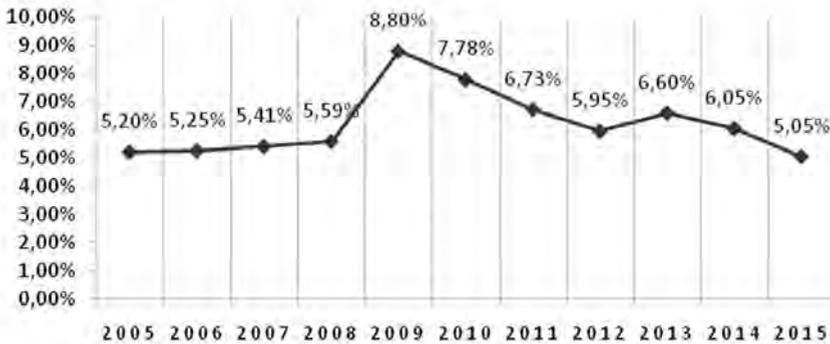
Lo único que podemos hacer es recabar el dato global de los ingresos que las diputaciones han obtenido por este concepto en los últimos años, tal y como se recoge en las liquidaciones de presupuestos locales publicadas por el Ministerio de Hacienda, donde aparecen diferenciadas las transferencias corrientes y las de capital, con las siguientes cifras de recaudación²²:



22. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Si sumamos las transferencias corrientes y las de capital, advertimos que la cantidad transferida por las comunidades autónomas a las diputaciones de régimen común representa un porcentaje promedio del 6,22 %²³:

Porcentaje de transferencias totales de las CCAA en relación a los ingresos totales



En todo caso, resulta oportuno destacar las importantes asimetrías territoriales existentes en este tipo de transferencias, pues en algunas diputaciones este tipo de transferencias representa más del 20 % del presupuesto anual (Jaén, Almería, Segovia o Huelva) y en otras no existe ingreso alguno por este concepto (Girona, Lugo, Valencia, Toledo)²⁴.

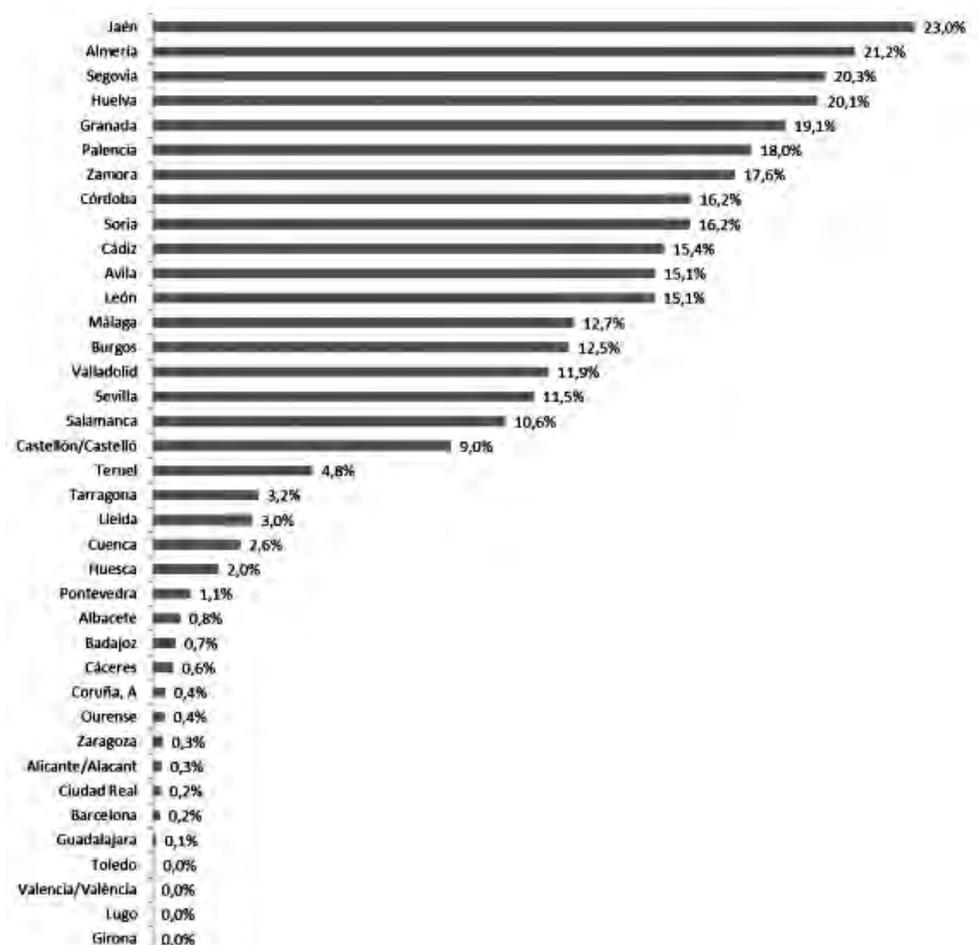
La escasa relevancia relativa de este recurso de financiación es ciertamente paradójica si consideramos que una buena parte de las competencias ejercidas por las diputaciones «son de ámbito autonómico, razón por la cual deberían estar financiadas a través de la participación en los ingresos de las comunidades autónomas»²⁵.

23. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

24. Según los datos contenidos en el estudio realizado por la Fundación ¿Hay Derecho? titulado *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario*, accesible mediante descarga gratuita en su página web <http://hayderecho.com/estudios/> (pág. 45).

25. Cfr. AA. VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pág. 134.

Gráfica 19. Peso de las transferencias de la Comunidad Autónoma (en porcentaje) sobre el presupuesto total de ingresos manejado por la Diputación



2.6. Tasas por la realización de actividades de competencia local

El artículo 132 TRLRHL reconoce el derecho de las diputaciones provinciales a establecer y exigir tasas por la prestación de servicios, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio público provincial. Además, reconoce expresamente la posibilidad de exigir tasas y precios públicos por la inserción de anuncios y edictos en el Boletín Oficial de la Provincia, así como por su suscripción y venta.

Como es sabido, las tasas por realización de actividades se caracterizan por ser tributos establecidos para financiar el coste de la prestación del servicio, por lo que los ingresos obtenidos por este tributo nunca pueden superar

el coste global de prestación del servicio²⁶. Ello determina que este recurso no sea un instrumento genérico de financiación, en tanto su establecimiento está condicionado a la efectiva prestación de determinados servicios.

Hasta el año 2010, la información contenida en la liquidación de presupuesto recogía en una única cuenta los ingresos por tasas por prestación de servicios y realización de actividades de competencia local. A partir del año 2010, ofrece esos datos desagregados en tres cuentas distintas: las tasas por la prestación de servicios públicos básicos; las tasas por la prestación de servicios públicos de carácter social y preferente; y las tasas por la realización de actividades de competencia local. A los efectos del presente estudio, podemos tratar agrupadamente esas tres categorías de ingresos por tasas, puesto que tienen la misma naturaleza. No sucede lo mismo con las tasas por aprovechamiento especial del dominio público o los precios públicos, que claramente tienen una naturaleza jurídica diferente de las anteriores.

Así, considerando de forma agregada todos los datos referidos a tasas por prestaciones de servicios, vemos el claro incremento de ingresos por este concepto en los últimos años de la crisis²⁷:

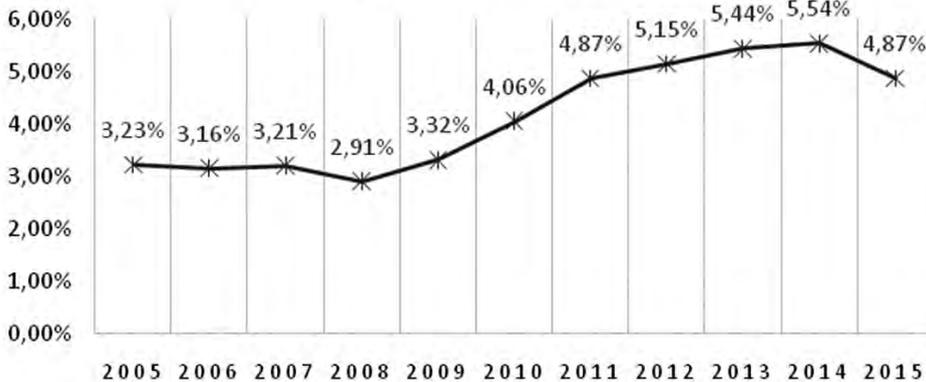


26. Tal y como prevé el artículo 24.2 TRLRHL, «el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida».

27. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

No obstante, el valor relativo de este recurso financiero está lejos de los estudiados hasta el momento, pues solo en los últimos años ha llegado a representar un 5 % del volumen total de ingresos²⁸:

Porcentaje de ingresos por tasas por prestación de servicios respecto de ingresos totales



2.7. Recargos sobre impuestos directos de otros entes locales

El artículo 134 TRLRHL establece el recargo que las diputaciones provinciales pueden establecer sobre el impuesto sobre actividades económicas. Se trata del único recurso propio de naturaleza impositiva exigible por parte de las diputaciones, configurado como un recargo máximo del 40 % sobre las cuotas municipales exigibles a los sujetos pasivos del IAE.

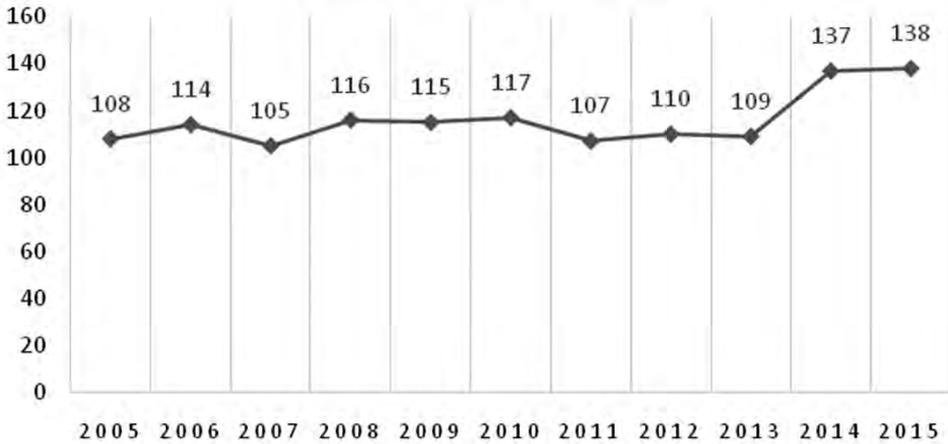
La gestión del recargo se realizará simultáneamente a la gestión del IAE, por la entidad que tenga atribuida la gestión, que normalmente es el ayuntamiento (aunque son frecuentes los acuerdos en materia de gestión tributaria con los organismos de gestión tributaria creados por las diputaciones).

Los ingresos obtenidos por este concepto son los más regulares de los analizados, aunque la cuantía recaudada es poco significativa²⁹:

28. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

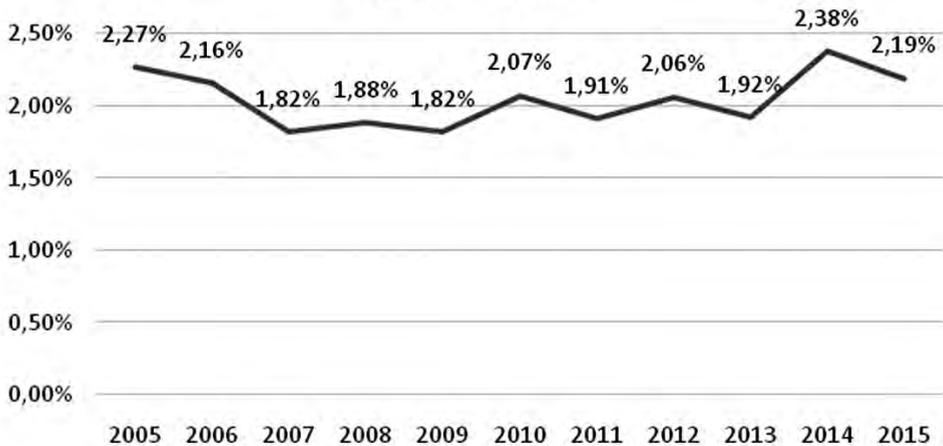
29. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ingresos por recargo en el IAE (en millones de euros)



Obviamente, esos ingresos tan bajos representan un porcentaje pequeño de los ingresos totales de las diputaciones provinciales, como vemos en el siguiente cuadro³⁰:

Porcentaje de ingresos por recargo IAE respecto ingresos totales



30. Elaboración propia a partir de la información sobre Liquidación de los Presupuestos de los Entes Locales publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

2.8. Otros ingresos

Los principales recursos financieros son los estudiados en los anteriores epígrafes, aunque existen otras fuentes de ingresos que son poco relevantes y no merecen una atención singular en este trabajo. Ninguno de ellos tiene una participación proporcional superior al 1 % en los ingresos totales de las diputaciones provinciales de régimen común, por lo que carecen de relevancia en valoración del modelo actual de financiación.

Los precios públicos o las contribuciones, que son recursos tradicionalmente identificados con la financiación de las entidades locales, representan un 0,5 % y un 0,05 %, respectivamente, de los ingresos de las diputaciones³¹.

3. El gasto en las diputaciones de régimen común

Como es obvio, el gasto en las diputaciones de régimen común está sometido a las mismas reglas presupuestarias que en las demás Administraciones Públicas, con las especialidades previstas para las entidades locales.

La primera de esas especialidades viene recogida en el artículo 135 de la Constitución, que después de la reforma de 27 de septiembre de 2011 dispone que las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario, a diferencia del Estado y las comunidades autónomas, que podrán incurrir en déficit estructural dentro de los márgenes establecidos por la Unión Europea.

Ese principio fue desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que también estableció para las entidades locales un régimen más severo que para el Estado y las comunidades autónomas, al reiterar que las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario (art. 11.4), limitar el incremento de gasto presupuestado a la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española

31. En efecto, por precios públicos se recaudaron en los últimos años 36 millones de euros (2015 y 2014), 25 millones de euros (2013) y 23 millones de euros (2012), lo que representa un porcentaje promedio del 0'5 % de los ingresos totales de las diputaciones. Mucho menor fue la cantidad ingresada en concepto de contribuciones especiales: 8'8 millones de euros en 2015, 5'7 millones de euros en 2014, 7 millones de euros en 2013, y 5,3 millones de euros en 2012, lo que representa un porcentaje promedio del 0,1 % de los ingresos totales de las diputaciones.

(art. 12) y condicionar el destino del superávit presupuestario a la reducción del endeudamiento neto (art. 32) y, el eventual excedente, a la realización de inversiones financieramente sostenibles (Disposición Adicional Sexta).

Esas reglas, junto con otras igualmente relevantes en el control del gasto público, como las referidas al control del periodo de pago a proveedores³², las de transparencia y buen gobierno³³, las que equiparan deuda comercial y deuda financiera³⁴, las que imponen un sistema de facturación electrónica que facilita el control estatal³⁵ y las de racionalización de la Administración local³⁶, han conseguido erradicar el descontrol en el gasto local. Y no solo eso, sino que también han conseguido consolidar una situación presupuestaria de superávit que resulta especialmente meritoria a la vista del incumplimiento del principio de estabilidad por las demás Administraciones territoriales, como se aprecia en los siguientes datos³⁷:

**SITUACIÓN DE DÉFICIT/SUPERÁVIT DE LAS ADMINISTRACIONES
TERRITORIALES ESPAÑOLAS**

	(millones de euros)				
	2013	2014	2015	2016	2017
Administración central	-49 819	-38 370	-28 385	-30 408	-17 499
Administración autonómica	-16 165	-18 500	-16 687	-9155	-6980
Administración local	5689	5472	5094	7083	6940
Seguridad Social	-11 541	-10 763	-13 150	-18 096	-18 609
TOTAL ADMINISTRACIONES	-71 386	-62 161	-55 128	-50 576	-36 148

32. Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación.

33. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

34. Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

35. Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica.

36. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

37. Datos extraídos del documento de notificación de déficit y deuda a la Unión Europea (procedimiento de déficit excesivo) remitido por el Gobierno a la Comisión el 31 de marzo de 2017. Los datos de 2013 y 2014 se refieren a los presupuestos cerrados, los de 2015 al presupuesto casi cerrado, y los de 2016 y 2017 son estimaciones.

La contribución de las diputaciones de régimen común al superávit de la Administración local es notable, pues en los últimos años han acreditado un superávit aproximado de 1000 millones/año, lo que representa un 15 % de su presupuesto anual, como se desprende de los datos contenidos en el siguiente cuadro:

**SITUACIÓN DE DÉFICIT/SUPERÁVIT DE LAS DIPUTACIONES
DE RÉGIMEN COMÚN**

	(millones de euros)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultado presupuestario	1019	733	1000	1076	1077	993

Y ese dato resulta especialmente meritorio, porque esa participación de las diputaciones en el superávit de la Administración local es muy superior a la participación de las diputaciones en el gasto general de la Administración local, que se sitúa en torno al 9 %, como se advierte en el siguiente cuadro³⁸:

TOTAL GASTO ENTES LOCALES (2015)

	Millones de euros	%
Ayuntamientos	45 582	68,04
Diputaciones régimen común	6066	9,05
Diputaciones régimen foral	13 238	19,76
Consejos insulares	505	0,75
Cabildos insulares	1600	2,38
TOTAL	66 990	100,00

Procede seguidamente analizar los distintos tipos de gasto realizados por las diputaciones de régimen común. Así, en primer lugar diferenciar el gasto realizado en función de su naturaleza, diferenciando entre gastos corrientes, de inversión y financieros³⁹.

38. Elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública. El porcentaje calculado del gasto de las diputaciones se aproxima al recogido en AA. VV., *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios...*, cit., pág. 122, por referencia al año 2008, que era del 9,9 %.

39. Elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre Liquidación Presupuestos Entidades Locales 2015.

GASTO TOTAL DE LAS DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN (2015)

	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gastos financieros	Total Gastos
Millones de euros	3907	1629	1164	6700
Porcentaje	58,31 %	24,32 %	17,38 %	100,00 %

Desglosando los gastos corrientes entre los distintos capítulos que los integran, vemos que la mayor partida de gasto se corresponde con los gastos de personal, que representan un 43 % de los gastos corrientes⁴⁰:

GASTO CORRIENTE POR CAPÍTULO DE GASTO (2015)

	Gastos de personal	Gastos bienes ctes. y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	TOTAL
Millones euros	1681	849	35	1341	3906
Porcentaje	43,03 %	21,74 %	0,9 %	24,32 %	100,00 %

Ese dato podría ser considerado como un indicador de falta de eficiencia de las diputaciones, en tanto que pone de manifiesto que el 43 % de sus gastos corrientes se corresponde con gastos de personal. Pero esa primera impresión debe ser matizada por lo siguiente: en primer lugar, porque el porcentaje de gastos corrientes destinado a la cobertura de gastos de personal es muy parecido en los ayuntamientos (43,73 %); y, en segundo lugar, porque si calculamos el porcentaje de gastos totales destinados a personal advertimos que en las diputaciones de régimen común representa un 25 % del total, mientras que en los ayuntamientos representa un 34 % del total⁴¹. Los datos, por tanto, no permiten deducir de forma contundente la ineficiencia de la actuación de las diputaciones⁴².

40. Elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre Liquidación Presupuestos Entidades Locales 2015.

41. Elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre Liquidación Presupuestos Entidades Locales 2015. Ello es debido a que los gastos corrientes no incluyen los gastos de capital (inversiones), que tienen una relevancia mucho mayor en las diputaciones (un 24,32 % del gasto total) que en los ayuntamientos (un 11 % del gasto total).

42. No compartimos en este punto la opinión recogida en *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales...*, cit., pág. 60, al afirmar que existen «tres características de las políticas que realizan las diputaciones provinciales y que confirmarían un alto grado de “irracionalidad” en sus actuaciones. En concreto:

- *La gran dispersión en las actuaciones. Se puede comprobar comparando el mapa de España en función del tipo de municipios de las distintas provincias y el mapa de*

Los datos de gastos corrientes diferenciados en las distintas áreas de gasto, nos permiten advertir que la mayor área de gasto es la denominada «actuaciones de carácter general»⁴³, que, como es sabido⁴⁴, comprende las partidas de gasto referidas a órganos de gobierno, servicios de carácter general⁴⁵, administración financiera y tributaria⁴⁶, y transferencias a otras Administraciones Públicas:

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR ÁREAS (2015)

<i>millones de euros</i>							
	Deuda pública	Servicios públicos básicos	Actuaciones de protección y promoción	Producción de bienes de carácter preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	TOTAL
Millones euros	663	761	1032	844	1175	2222	6700
Porcentaje	9,90 %	11,37 %	15,41 %	12,60 %	17,54 %	33,17 %	100,00 %

La segunda área que supone mayor gasto corriente de las diputaciones es la de «actuaciones de protección y promoción social», que engloba los códigos presupuestarios referidos a Pensiones; Otras prestaciones económicas a favor de empleados; Servicios Sociales y promoción social; Administración General de servicios sociales; Acción social; Promoción social; Asistencia a personas dependientes; y Fomento del Empleo.

España en función de las políticas desarrolladas, en la figura que hemos recogido más arriba en este mismo apartado.

- *Ineficiencia en la gestión, dado el importante peso del gasto relativo en “Administración”.*
- *En general, la escasa relación entre las políticas desarrolladas y la estructura municipal de las provincias».*

No compartimos esa afirmación porque los datos recogidos no permiten asegurar que el gasto en Administración sea mayor en las diputaciones que en los ayuntamientos; y porque consideramos que la gran dispersión en las actuaciones es fruto de la diversidad territorial y la autonomía local, lo que nos impide considerar que esa característica sea necesariamente negativa.

43. Elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre Liquidación Presupuestos Entidades Locales 2015.

44. Según establece la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

45. Esta denominación genérica incluye los códigos presupuestarios referidos a Administración general; Coordinación y organización institucional de las entidades locales; Información básica y estadística; Participación ciudadana; Atención a los ciudadanos; Comunicaciones internas; Imprevistos y funciones no clasificadas.

46. En esta cuenta se incluyen los códigos presupuestarios referidos a Política económica y fiscal; Gestión del sistema tributario; Gestión del patrimonio, y Gestión de la deuda y de la tesorería.

En tercer lugar se sitúa el área denominada «servicios públicos básicos», que comprende: Seguridad y movilidad ciudadana; Vivienda y urbanismo; Bienestar comunitario⁴⁷ y Medio ambiente. Y en cuarto lugar el área de actuaciones de carácter económico, que incluye los gastos referidos a Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria y Energía; Comercio, Turismo y pequeñas y medianas empresas; Transporte público; Infraestructuras; Investigación, desarrollo e innovación; y, finalmente, la genérica de Otras actuaciones de interés económico.

El peso relativo de cada uno de esos gastos diferenciado en grupos de programa se aprecia en el siguiente cuadro:



4. El control del gasto realizado por las diputaciones

Las críticas vertidas sobre las diputaciones están motivadas, en ocasiones, por la ineficiencia en su actuación, motivada principalmente por la inexistencia de controles eficaces sobre el gasto público. Así, por ejemplo, se ha llegado

47. Aquí se incluyen los códigos presupuestarios de saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas; recogida, eliminación y tratamiento de residuos; limpieza viaria; cementerio y servicios funerarios; alumbrado público; otros servicios de bienestar comunitario.

a afirmar que «si bien la gestión económica de las diputaciones provinciales está sometida (como la de cualquier otro organismo que gestiona fondos públicos) al control del Tribunal de Cuentas o los órganos de control externo de las comunidades autónomas, lo cierto es que no son muchas las veces en que estas entidades de fiscalización externa han fiscalizado a las diputaciones. Recordemos además que sus responsables directos no rinden cuentas ante la ciudadanía, ya que como hemos visto el sistema de elección indirecta o de segundo grado lo impide»⁴⁸. Todo ello, según estos mismos críticos, favorece la «aparición de formas de clientelismo y corrupción que, no siendo exclusivas de estas entidades, proliferan en ellas dando lugar a casos que alcanzan gran repercusión mediática por su “aparatosidad”»⁴⁹.

En nuestra opinión, la falta de eficiencia de algunas Administraciones territoriales es un problema real que no debe ser ocultado ni minimizado. Pero creemos que la existencia de supuestos concretos de ineficiencia no constituye causa suficiente para justificar la pretensión de suprimir todas las Administraciones territoriales incluidas en la misma *categoría*, sino que debe abordarse el problema y deben introducirse los cambios necesarios para erradicar la corrupción y mejorar la eficiencia de la actuación pública⁵⁰.

Como expusimos al principio, son muchas las medidas en los últimos tiempos orientadas a evitar el despilfarro y la ineficiencia de las entidades locales. Y en relación con la eficiencia de los mecanismos de control interno de las entidades locales, resulta oportuno destacar la reciente aprobación del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local.

Este nuevo régimen de control interno de las entidades locales, según se dice en el preámbulo, «pretende asegurar la gestión regular de los fondos públicos, el empleo eficiente de los mismos y la sostenibilidad financiera de las entidades locales. A estos efectos, se regula el régimen de control sobre la base de la experiencia en el ejercicio de esta función y se configura un modelo consistente con el establecido para el sector público estatal».

48. *Vid. Coste y utilidad de las diputaciones provinciales...*, cit., pág. 80.

49. *Ibidem*.

50. De hecho, en los trabajos citados se reconoce que «el cálculo de la eficiencia de las diputaciones dista de ser una tarea sencilla» (*cfr. Coste y utilidad de las diputaciones provinciales...*, cit., pág. 38).

Aunque el nuevo Reglamento no entrará formalmente en vigor hasta el 1 de julio de 2018, parece evidente que las entidades locales están obligadas a diseñar inmediatamente el plan de implementación de los nuevos procedimientos de control, para lograr su aplicación efectiva en la fecha indicada, porque la norma se limita a establecer los estándares mínimos del régimen de control, por lo que corresponde a las distintas corporaciones adaptar a su realidad los distintos instrumentos que se prevén, en función de los riesgos y de los medios disponibles.

La principal novedad del nuevo Reglamento, a los efectos ahora estudiados, es que establece la obligación de realizar, junto a la tradicional función interventora, centrada en el control de legalidad, el «control financiero», que opera como un auténtico control de oportunidad del gasto público.

Según establece el artículo 3 del Reglamento mencionado, el control financiero tiene por objeto verificar el funcionamiento de los servicios del sector público local en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y las directrices que los rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia, y por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos locales.

Por todo ello, expresado de forma sintética, podríamos decir que se trata de un control de oportunidad de la actividad administrativa en la realización del gasto público, que, a diferencia de lo que sucede en la función interventora, tiene lugar con posterioridad a la realización del gasto. Ello permitirá la realización de controles de eficiencia y la corrección, en los casos que proceda, de las actuaciones ineficientes de las diputaciones.

5. Conclusiones

Son muchas las conclusiones que se pueden extraer del análisis de la actividad financiera de las diputaciones de régimen común, y algunas de ellas han sido expuestas en las páginas anteriores. En nuestra opinión, las conclusiones más relevantes sobre la financiación de las diputaciones de régimen común son las siguientes:

- a) Cumplen de manera ejemplar las exigencias derivadas del nuevo marco de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera establecido en la Ley Orgánica 2/2012. De hecho, han acreditado en los últimos años un superávit presupuestario de cuantía equivalente al 15 % del gasto autorizado.
- b) Tienen una participación poco significativa en el gasto total de las entidades locales, pues representa aproximadamente el 9 % de ese total. En relación con el gasto público en España, el gasto correspondiente a las diputaciones representó en el año 2015 apenas el 1 % del total.
- c) Los tributos propios de las diputaciones apenas representan un 10 % de los ingresos de las diputaciones. De ellos, la tasa por prestaciones de servicios es el principal recurso tributario (en torno al 5 % de los ingresos), seguida del recargo en la cuota del IAE, cuya participación en los ingresos totales se sitúa en torno al 2 %.
- d) La mayor parte de los ingresos de las diputaciones provienen de transferencias del Estado, que llegan a representar un 75 % de sus ingresos totales (sumando las transferencias corrientes y de capital, junto con la participación en la recaudación de tributos del Estado). Las transferencias de las comunidades autónomas representan aproximadamente un 6 % de sus ingresos.
- e) Los datos analizados no permiten extraer conclusiones a favor o en contra de la eficiencia de las diputaciones. Es posible que haya ejemplos de buena y de mala gestión, como en todas las Administraciones territoriales, pero ello será consecuencia de la autonomía política y del acierto o desacierto de los responsables de su organización y actuación en cada momento.
- f) Las transferencias y las tasas son ingresos cuya cuantía está directamente vinculada a la actividad realizada por las diputaciones. Por tanto, resulta especialmente fácil modular la financiación de las diputaciones en función de las competencias que en cada momento asumen, lo que permite afirmar que el modelo de financiación de las diputaciones no constituye un problema para la redefinición de su régimen jurídico.
- g) El nuevo régimen de control interno de las entidades locales, regulado por el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, puede contribuir significativamente a mejorar la eficiencia del gasto público, porque junto al tradicional control de legalidad (*la función interventora*) impone la obligación de realizar control de oportunidad y eficiencia del gasto (*la función de control financiero*).

Las diputaciones provinciales de régimen común: análisis y conclusiones sobre los datos más relevantes de su estructura económico-financiera y administrativa

Óscar Romera Jiménez

*Profesor asociado de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Un acercamiento a los estudios relacionados con el análisis económico-financiero de las estructuras territoriales. 3. Principales resultados del análisis de la estructura económico-financiera y administrativa de las diputaciones provinciales de régimen común. 4. Conclusiones. 5. Referencias bibliográficas. 6. Anexo I: una propuesta para mejora de la eficiencia. 7. Anexo II: Tablas.

1. Introducción

El esquema de organización jurídico-administrativa de las diputaciones se caracteriza por su asimetría interna. Así, la entidad local intermedia no se percibe como un ente de referencia homogénea. Se puede abordar un análisis conjunto de las diputaciones, pero este carecería de la necesaria diferenciación que debe contener un acercamiento a nuestro modelo territorial. La evolución y las conclusiones que dimanen de un estudio sobre los cabildos canarios y los consejos insulares baleares, no se sitúan en el mismo plano que en un estudio realizado sobre los territorios históricos del País Vasco y de la Diputación Foral de Navarra. Ni tampoco serán coincidentes con las de

las diputaciones provinciales de régimen común, que además, conforme a un desarrollo más amplio del artículo 141.3 CE, podrían contemplar un mayor grado de desagregación. Y finalmente, no debemos olvidar que al menos cinco provincias ya han quedado administrativamente integradas, con olvido funcional incluido, en sus respectivas comunidades autónomas uniprovinciales. Sin duda, nuestras entidades locales intermedias nos ofrecen la misma heterogeneidad que el resto de estructuras territoriales que componen la estructura territorial española.

Desde este marco, iniciamos el reto de ofrecer cuál ha sido la evolución, su situación actual y una perspectiva futura de las diputaciones provinciales de régimen común desde una aproximación económico-financiera comparada. Y en concreto, también nos interesaremos por aquellos detalles que provocan más controversia en la opinión pública y otros no publicados sobre este tipo de entes territoriales.

Debemos indicar que la actual vigencia asimétrica de las diputaciones descansa, a su vez, en un doble escalón de base municipal y de continuidad supramunicipal. Sin entrar en el recurrente debate sobre su legitimidad democrática, ya abordado en otro capítulo, la pretensión inicial del estudio es exponer los resultados de un análisis de su evolución económico-financiera, al que añadiremos aspectos relacionados con su representatividad política actual, que ayudarán a enmarcar las conclusiones obtenidas del análisis anterior y, al mismo tiempo, servirán de introducción de aquellos aspectos menos conocidos y relacionados con el engranaje institucional-laboral de la institución. Finalmente, nos situaremos en un escenario futuro que en términos económico-financieros debe sugerir un itinerario claro que parta del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y finalice en un paso más allá del término eficacia. La eficiencia (art. 31.2 CE) debe ser el modelo que consolide, modernice y haga visible a la institución para una necesaria aproximación pedagógica a los ciudadanos, a los que nutre de bienes y servicios con independencia de su lugar de residencia.

2. Un acercamiento a los estudios relacionados con el análisis económico-financiero de las estructuras territoriales

En una breve aproximación a la literatura relacionada con el enfoque económico-financiero de las Administraciones territoriales, nos encontramos con múltiples perspectivas que ahondan en un esfuerzo continuo por describir una

realidad poliédrica no exenta de complejidad cuando hacemos referencia al gasto público.

Así, encontramos estudios que evitan el simple acopio estadístico de recursos destinados a garantizar la plena efectividad de los derechos sociales, al incorporar una dimensión jurídica (Jimena, 2013); aquel que identifica una tipología de gasto social, como instrumento del Estado de bienestar (Salinas y Tobes, 2013); el que vincula el gasto con el funcionamiento de la Administración de Justicia, en análisis comparado con otros países europeos (Gutiérrez, 2016); aquel que incorpora una presentación de las técnicas de evaluación disponibles y el diseño de sistemas para la evaluación del gasto, que proyecta la necesidad de actualizar la evaluación económica de las políticas públicas vinculadas a la eficiencia y la rentabilidad social del gasto (Albi y Onrubia, 2016); también identificamos trabajos sobre la formulación de presupuestos, la evaluación de gasto y la ejecución de políticas sectoriales, que caracterizan un escenario como el actual con una mayor descentralización de gasto público que hace 20 años, dentro de un marco de consolidación fiscal irreversible (Lago y Martínez-Vázquez, 2016); o aquellas aproximaciones que analizan el impacto que ejercen otros factores relacionados con el gasto, tales como el pago de la deuda (Centella, 2013); la interrelación con otras tipologías de gasto, como el gasto militar (Jurado, 2012); el análisis del copago farmacéutico (Antoñanzas, Rodríguez, Juárez y Lorente, 2014); la compleja relación existente entre el cumplimiento del objetivo de déficit público y el mantenimiento del gasto social (Pérez, 2014); o la medición de la elasticidad del gasto en su relación con la atención a la discapacidad (Belzunegui, Puig y Valls, 2013).

Para un análisis bajo un enfoque presupuestario del impacto de las políticas públicas, en este caso, a nivel agregado nacional y su comparación con otros países, encontramos la identificación de la evolución de los niveles de bienestar (Shaikh, 2003). Y también se constata una disfuncionalidad entre las actuaciones realizadas por las Administraciones estatales y los servicios esperados por los ciudadanos (Blyth, 2014). Las preocupaciones por el control del gasto público y la mejora de la gestión presupuestaria han supuesto, de facto, una llamada a la modernización de las técnicas y los procedimientos presupuestarios (Edo, 2011). Y al mismo tiempo, subrayan una crisis del Estado de bienestar que incide en la cohesión social, las políticas redistributivas y la solidaridad, como elementos básicos para la igualdad de oportunidades (Fernández, 2014). Las exigencias en el proceso de consolidación, funda-

mentalmente, fiscal muestran un escenario de necesaria convergencia dentro del ámbito europeo, que nos ofrece retos adicionales no exentos de complejidad: un mayor control de las remuneraciones de asalariados públicos en fases expansivas; la influencia mutua en la determinación de salarios públicos y privados; y finalmente, la recurrente alusión a esta partida de gasto como objetivo para situar las finanzas públicas en una posición saneada (Hernández de Cos y Pérez, 2015).

Se analizan los fundamentos de la gobernanza multinivel del gasto público europeo (Porras, 2013); la importancia de la transparencia para la creación y comunicación de conocimiento sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, y su necesaria vinculación con la confianza social y de mercado (Zapico, 2010); la necesaria visión geoestratégica, política y económica al objeto de planificar los retos europeos respecto a una dimensión mediterránea (Escribano, 2011); el impacto de la aplicación de la política de estabilidad presupuestaria en el ámbito de la Unión Europea (Domínguez y López, 2012); la identificación de ineficiencias en el gasto, la aparente sensación de incapacidad para la gestión, análisis e implementación de políticas públicas adecuadas, y la propuesta de emergente liderazgo de la sociedad civil para canalizar una solución adecuada a los problemas vigentes que nos permitan pasar del Estado de bienestar a la Sociedad de bienestar (García, 2016); la incorporación de una dimensión pedagógica territorializada en la explicación de las políticas sociales que se prestan al ciudadano (Romera, 2016); aquel estudio que identifica una base común caracterizada por una realidad territorial heterogénea, compleja, con un marcado inframunicipalismo y la consiguiente debilidad financiera, a la que deben añadirse aspectos relacionados con la fragmentación municipal, dependencia, discapacidad, pobreza o pirámide poblacional (Arenilla, Pérez y Romera, 2014). Y, finalmente, aquellos estudios sobre desigualdad (Veira, 2013); cohesión y bienestar social (Sánchez y Navarro, 2014); pobreza y exclusión social (Lorenzo, 2014); redistribución de la renta y tamaño del sector público (Domínguez, 2014); análisis multinivel de la renta y desigualdad (Karlsdotter, Navarro, Martín y López del Amo, 2011); concentración, convergencia y desigualdad regional (Goerlich, Mas y Pérez, 2011); economía sumergida en España (López del Paso, 2013); evolución del ratio «gasto público/PIB» (López del Paso, 2013); desigualdad económica y bienestar dentro de los diferentes modelos de justicia social (Barragué, 2011); impacto de las medidas de estabilidad presupuestaria en sistemas como la dependencia (Montserrat, 2015); desigualdad (Ayala, 2016, y las críticas a este último de los profesores De la Fuente y Onrubia, 2016); u origen de esa desigualdad (Doménech, 2016).

En definitiva, una literatura y casuística muy diversa que afronta con detalle el análisis del gasto público, si bien no descende, en ningún caso, al detalle de analizar la evolución económico-financiera de las diputaciones provinciales de régimen común. La controversia sobre su coste y utilidad solo la encontramos con detalle en los estudios de Castellano y Rivera (2016) para la Fundación ¿Hay Derecho?, y en Romera (2016) para la Fundación Democracia y Gobierno Local, con conclusiones dispares.

Por lo tanto, es necesario realizar un ejercicio aún más aproximado de los principales temas de debate, fundamentalmente, el reproche de la sobrecarga de su estructura administrativa y el derroche económico al que algunos aluden. Además, se pondrá en valor la necesaria evolución estratégica que debe incorporar el análisis económico-financiero de las mismas para una mayor aproximación a los principios de eficacia y eficiencia de sus actuaciones, conforme a criterios más próximos al ciudadano. Solo así valoraremos la importancia de lo que tenemos y la permanente retroalimentación en la que debemos estar inmersos.

3. Principales resultados del análisis de la estructura económico-financiera y administrativa de las diputaciones provinciales de régimen común

Debemos recordar que la estructura de la planta municipal española aporta unos datos de partida muy clarificadores. De un total de 8125 municipios existentes, el 84 % de los mismos tienen una población que no supera los 5000 habitantes. En concreto, hablamos de 6825 municipios. Ese porcentaje cae al 11,08 % si consideramos los municipios con una población comprendida entre los 5001 y los 20 000 habitantes. Un total de 900. Y cae al 4,92 %, si consideramos los municipios cuya población supera los 20 000 habitantes, con un número total de 400 municipios para esta última franja de población. La heterogeneidad de la planta municipal española nutre, de nuevo, esa línea argumental que se sustenta en la cohesión, la coordinación, la integración y la eficiencia como vectores sobre los que se debe desarrollar la iniciativa territorial.

Los resultados más significativos del análisis de la estructura económico-financiera de las 38 diputaciones provinciales de régimen común son:

- 1.– El escenario electoral devengado en las últimas elecciones locales de mayo de 2015 para las diputaciones provinciales de régimen co-

- mún, nos ofrece una dirección para este ente intermedio caracterizada por la representatividad de 4 formaciones políticas (PSOE: 18; PP: 15; PDCAT: 4 y PAR: 1). El PP gobierna en la mayoría de las diputaciones con población inferior a 500 000 habitantes, 10 de 17, mientras que el PSOE lidera las diputaciones con tramo de población entre 500 000 y 1 000 000 de habitantes (9 de 14) y superiores a un 1 000 000 de habitantes (4 de 6). CDC obtiene la presidencia de las diputaciones en su ámbito territorial, que se corresponde con las 4 provincias catalanas, mientras que el PAR asume la presidencia en una diputación (en el tramo inferior a 500 000 habitantes y dentro de su influencia territorial).
- 2.– En los presupuestos consolidados de 2016 (se incluyen el presupuesto individual de la diputación y el de sus entidades dependientes) se observa que el PSOE, en las 18 diputaciones que preside, gestiona un presupuesto para 2016 de 3377 millones de euros, un 53 % del crédito total; en las 15 diputaciones presididas por el PP, el presupuesto para 2016 es de 1763 millones de euros (28 % del total); para el PDCAT, un presupuesto de 1181 millones de euros en las 4 diputaciones (19 % del total); y, finalmente, el PAR asume un presupuesto de 54 millones de euros (1 % del total).
 - 3.– El partido Ciudadanos (C's) no obtiene la presidencia de ninguna diputación provincial, si bien, en un análisis más detallado, se comprueba que su apoyo posibilita la presidencia de 9 diputaciones provinciales de régimen común (Cáceres, donde gobierna el PSOE con mayoría absoluta y su apoyo; Guadalajara, donde gobierna el PP al ser la lista más votada y su abstención; Soria, donde gobierna el PSOE al ser la lista más votada con su abstención; Granada, donde gobierna el PSOE al ser la lista más votada con su apoyo; Toledo, donde gobierna el PSOE con mayoría absoluta y su apoyo; Valladolid, donde gobierna el PP como lista más votada y su abstención; Alicante, donde gobierna el PP con mayoría absoluta con su apoyo; y Málaga, donde gobierna el PP al ser la lista más votada con su apoyo).
 - 4.– De la liquidación presupuestaria de 2015, las operaciones corrientes absorben el 58,3 % del gasto total. Las operaciones de capital (24,3 %), los activos financieros (6 %) y los pasivos financieros (11,4 %) completan la estructura de gasto. Los gastos de personal (1681,1 millones de euros) detraen un 25,1 % del gasto, y el gasto corriente (849,4 millones de euros), el 12,7 %. Entre ambos conceptos, el gasto liquidado se sitúa en 2530,5 millones de euros (37,8 %

del total de gasto). Las transferencias corrientes se sitúan en los 1341 millones de euros, un 20 % del gasto total. Las inversiones reales se sitúan en los 829,7 millones de euros, un 12,4 % del total.

5.– Los resultados del análisis del gasto son:

- En relación con la clasificación económica de las diputaciones, se pasó de un crédito inicial de 6357,6 millones de euros a unas obligaciones reconocidas netas de 6700,6 millones de euros.
 - o Las correcciones negativas de gasto se producen en gastos de personal, al pasar de 1792,6 a 1681,1 millones de euros, más de 3 puntos porcentuales menos.
 - o El gasto en bienes y servicios corrientes se reduce en el mismo porcentaje, con un gasto inicial presupuestado de 998,7 millones de euros.
 - o Por otro lado, las previsiones iniciales presentadas sufren modificaciones presupuestarias positivas durante el ejercicio 2015 para las partidas de inversión (de 739,6 a 829,7 millones), transferencias de capital (509,2 a 799,6 millones) y pasivos financieros (531,8 a 764 millones).
- En relación con la clasificación funcional:
 - o Destaca el peso de las actuaciones de carácter general, que pasan de un 37,4 % del gasto presupuestado inicial a un 33,2 % del gasto liquidado, con 2222,8 millones de euros. Esta área engloba los gastos generales de las entidades, que incluyen a los órganos de gobierno; los servicios de carácter general que apoyan a todos los demás desarrollados por las entidades; los de administración financiera y tributaria; y las transferencias a las otras Administraciones Públicas, según el receptor (entidades locales territoriales, comunidades autónomas y Administración General del Estado).
 - o Las actuaciones destinadas a la protección social incluyen todos aquellos gastos y transferencias que constituyen el régimen de pensiones de funcionarios, atenciones de carácter benéfico-asistencial, atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, minusválidos físicos y tercera edad, y medidas de fomento del empleo. El porcentaje de esta partida de gasto social pasa del 16,53 % a un 15,4 % definitivo, con un gasto total de 1032,4 millones de euros.
 - o Las actuaciones de carácter económico con gastos dirigidos a desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica: infraestructuras básicas, de transportes, agrarias, o

de comercio, industria e investigación, totalizan un porcentaje inicial del 16,16 %, que se sitúa en un 17,5 % del gasto total, con un desembolso de 1175,5 millones de euros.

- o La producción de bienes públicos de carácter preferente, que inicialmente considera un 12,75 % y se ve ligeramente reducida a un 12,6 % del total de gasto, con 844,4 millones de euros, engloba todas aquellas actuaciones dirigidas a mejorar la calidad de vida, tales como sanidad, educación, cultura o deporte.
 - o El gasto en servicios públicos básicos (seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar y medio ambiente) que, con carácter obligatorio, deben prestar las provincias con arreglo al artículo 31.2 de la LRBRL, atendiendo a su función de cooperación y asistencia a los municipios, se sitúa en un porcentaje inicial del 10,19 % que finalmente se eleva a un 11,4 % del gasto total, con 761,8 millones de euros.
 - o Finalmente, la deuda pública es de 663,6 millones de euros, un 9,9 % del gasto total sobre el inicial presupuestado del 6,96 %.
- 6.– De la comparación de las principales magnitudes presupuestarias para el año 2015 con el resto de estructuras territoriales locales, se obtienen las siguientes conclusiones:
- Los 8125 ayuntamientos obtuvieron unos ingresos de 47 223,4 millones de euros (69,7 % del gasto total de la estructura territorial), frente a unos gastos de 37 396,6 millones de euros (68,7 % del total territorial), lo que generó un ahorro bruto de 9826,7 millones de euros (74 % del total territorial). Si se compara con los pasivos financieros (4880,1 millones de euros), se generó un ahorro neto de 4946,6 millones de euros, un 69,8 % de toda la estructura territorial. Los saldos no financieros se elevaron a 6320 millones de euros, un 81,9 % del total. Y su remanente de tesorería positivo se elevó en 2015 a los 21 628,2 millones de euros, un 75,5 % del total de toda la estructura territorial.
 - Las 38 diputaciones de régimen común obtuvieron unos ingresos corrientes (5643,9 millones de euros) superiores a sus gastos corrientes (3906,9 millones de euros). Esta situación generó un ahorro neto positivo de 972,9 millones de euros (que se vio corregida desde los 1737 millones de ahorro bruto por una cuantía de 764 millones de euros correspondiente a sus pasivos financieros). Este resultado generó el 13,7 % del ahorro neto de toda la estructura territorial local, lo que eleva el ahorro neto obtenido por el conjunto de ayuntamientos y diputaciones de régimen común al

83,5 % del total registrado por la Administración local, 5919,5 millones de euros. Las aportaciones positivas de los saldos no financieros (364,9 millones de euros) y el remanente de tesorería positivo (2980 millones de euros) concluyen unos resultados que sitúan a esta estructura como la segunda en importancia respecto al conjunto de entidades que conforman la estructura territorial (diputaciones de régimen foral, consejos insulares, cabildos insulares, ciudades autónomas, áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores). A gran distancia cuantitativa y porcentual, tanto las diputaciones forales (4) como los cabildos insulares (7) ayudan a completar mediante sendas aportaciones positivas la saneada estructura local.

7.- De las nociones y principales referencias a un análisis presupuestario de las diputaciones provinciales para el periodo 2015-2010, se concluye:

- Con información de presupuestos de 2015, el gasto total de las entidades locales se sitúa en 64 404,8 millones de euros, correspondiendo el 13,1 % (totalizan 8441,1 millones de euros) a las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, sin incluir las diputaciones forales. Estas últimas (tres diputaciones forales) presentan un gasto total de 13 841,1 millones de euros, un 64 % superior al gasto de las 48 entidades provinciales e insulares de régimen común citadas.
- En cuanto al ingreso total de las entidades locales, se sitúa en 66 855,7 millones de euros, y corresponde a las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, sin incluir las diputaciones forales, el 12,6 % (8461,9 millones de euros).
- Mantienen una estructura de gasto equilibrada con un importante peso de las inversiones.
- Las diputaciones provinciales dentro de su estructura de gasto destinan el 37,8 % a los gastos de funcionamiento (gastos de personal y de compras de bienes y servicios), mientras que los ayuntamientos destinan el 61 %.
- Las diputaciones destinan a gastos de capital (inversiones y transferencias de capital) el 24,3 %. Los ayuntamientos, el 10 %.
- A transferencias corrientes a otros sectores se destina el 20 % del gasto de las diputaciones (en los ayuntamientos, el 12 %).
- El resto del gasto se destina a financiar la carga financiera y la adquisición de activos financieros.

- El papel de las diputaciones provinciales en la realización de inversiones en el ámbito local, inversiones de las que se benefician los municipios de las provincias respectivas, es fundamental. Manifestación palmaria la observamos en el dato antes citado de los gastos de capital, que en porcentaje (en la estructura del gasto provincial) es más del doble del porcentaje que destinan los ayuntamientos.

Destaca el papel observado en la ejecución de inversiones financieramente sostenibles para el año 2014:

- Del importe total de esas inversiones, que totaliza 557,1 millones € corresponden 199,1 millones a actuaciones de las diputaciones provinciales (29 entidades, el 60 % del número total) y 358,0 millones a los municipios (729 entidades, el 10 % del total).
 - De las diputaciones, 12 de ellas afrontaron actuaciones por importe superior a 5 millones de euros, totalizando 167 millones de euros.
 - Del conjunto de entidades locales, 8 (municipios de Madrid y Barcelona y 6 diputaciones) financiaron proyectos por importe superior a 10 millones de euros.
- 8.– Respecto al objetivo de déficit, el resultado registrado en 2015 por el conjunto de entidades locales ha sido un superávit de 5094 millones de euros, cifra que representa el 0,47 % del PIB. En este sentido, el subsector de corporaciones locales, donde se integran las diputaciones provinciales de régimen común, cumple el objetivo previsto y obtiene esa desviación positiva.
- 9.– Según el apartado cuarto del artículo 17 de la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las diputaciones provinciales integradas en el subsector de las corporaciones locales incumplieron la regla de gasto para el ejercicio 2015, fijada –según la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española– en un 1,3 %. El gasto computable de las Administraciones territoriales no debería superar esa tasa. La tasa de variación de la Administración central se situó en un 6,4 %; la tasa de variación de las comunidades autónomas se elevó al 5,2 %; y, finalmente, la tasa de variación de las corporaciones locales, de la que forman parte las diputaciones provinciales de régimen común, se elevó al 2,3 %. Por lo tanto, todas las Administraciones incumplieron esta regla, si bien el menor incumplimiento fue el registrado por las corporaciones locales.
- 10.– El subsector de las corporaciones locales, en el que se encuentran las diputaciones provinciales de régimen común, tenía un objetivo

de deuda para el año 2015 del 3,9 % del PIB. Su deuda al final del ejercicio alcanzó el 3,3 % del PIB, lo que supone un cumplimiento con el objetivo fijado.

- 11.– El número total de diputados provinciales y asimilados (diputaciones forales: 27; cabildos insulares: 157; y consells insulares: 72) es de 1296. El número de diputados de las 38 diputaciones provinciales de régimen común es de 1040.
- 12.– Entre julio de 2016 y julio de 2015 el número de empleados públicos se ha reducido en 19 968 personas, un 0,79 % más, hasta las 2 522 819 personas, desde las 2 542 787 personas de julio de 2015.
 - En las entidades locales, se ha reducido en 28 852 personas, un 5 % menos, hasta 547 825 personas. El personal de los ayuntamientos se reduce en 27 556 personas, un 5,36 % menos, hasta los 486 962 efectivos. El personal de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares se reduce en 1296 personas, un 2,08 % menos, hasta los 62 863 efectivos.
 - En las comunidades autónomas, se ha incrementado en 13 313 personas, un 1,04 % más, hasta 1 298 132 personas. Las consejerías y los organismos autónomos incrementan su personal en 673 personas, un 0,32 % más, hasta 213 637. El personal docente no universitario se incrementa en 3814 personas, un 0,72 % más, hasta las 530 619 personas. El personal sanitario se incrementa en 8306 personas, un 1,73 % más, hasta las 489 302 personas. La Administración de Justicia se incrementa en 752 personas, un 1,98 % más, hasta las 38 804 personas. Las Fuerzas de Seguridad se reducen en 232 personas, un 0,89 % menos, hasta las 25 770 personas.
 - En la Administración Pública Estatal, se ha reducido en 7010 personas, un 1,32 % menos, hasta 524 314 personas. En la Administración General del Estado se ha reducido en 3725 personas, un 1,75 % menos, hasta los 208 573 efectivos. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se reducen en 1923 personas, un 1,35 % menos, hasta los 140 212 efectivos. Las Fuerzas Armadas se reducen en 212 personas, un 0,18 % menos, hasta los 120 017 efectivos. La Administración de Justicia se incrementa en 31 personas, un 0,13 % más, hasta las 24 446 personas. Las entidades públicas empresariales reducen su personal en 1181 personas, un 3,66 % menos, hasta las 31 066 personas.
 - En las Universidades, se ha incrementado en 2581 personas, un 1,72 % más, hasta 152 548 personas. El personal inscrito en

el Registro Central de Personal se reduce en 140 personas, un 0,15 % menos, hasta 94 318. El personal no inscrito en el Registro Central de Personal se incrementa en 2721 personas, un 4,90 % más, hasta los 58 230 efectivos.

- 13.– Si desglosamos los gastos de personal de la estructura territorial local para el año 2015, el gasto de los 8125 ayuntamientos se sitúa en los 16 355,3 millones de euros; 1681,1 millones en las 38 diputaciones de régimen común; 486,1 millones en las 4 diputaciones forales; 350,3 millones en los 7 cabildos; 147,3 en los 4 consejos insulares; 160,7 millones en las 2 ciudades autónomas; 33,3 millones en las 3 áreas metropolitanas; 154,8 millones en las 82 comarcas; 163 millones en las 981 mancomunidades; 1,1 millones en las 38 agrupaciones de municipios; y, finalmente, 20,2 millones en las 3709 entidades locales menores. En total, el gasto de personal en los 12 993 entes que componen la estructura territorial se eleva a los 19 553,2 millones.
- 14.– Ateniéndonos a la estructura de los gastos de personal del conjunto de los entes territoriales locales, nos encontramos una liquidación compuesta por las partidas de órganos de gobierno y personal directivo, personal eventual, personal funcionario, personal laboral, otro personal, incentivos al rendimiento y cuotas a cargo del empleador.
- El gasto en personal eventual del conjunto de ayuntamientos se eleva a los 121,3 millones de euros, aproximadamente un 0,7 % de los 16 355,3 millones destinados al capítulo de personal.
 - Los recursos destinados al personal eventual en las diputaciones de régimen común se elevan a los 27,1 millones de euros en las 38 diputaciones, un 1,6 % de los 1681 millones de euros destinados al capítulo de personal.
 - De estos gastos, los destinados al personal eventual son los que menos peso tienen en todas las estructuras locales, con excepción de las áreas metropolitanas, que destinan a esa tipología de gasto un 9,2 % (3 millones de euros) del total de su capítulo de personal (33,3 millones de euros).
- 15.– Si analizamos la evolución de la clasificación económica de este capítulo I para la estructura de las diputaciones provinciales de régimen común en el periodo 2015-2011, se indica:
- En cuanto a las obligaciones netas reconocidas que corresponden a la partida de personal eventual, el gasto liquidado en 2011 se situó en 38,9 millones de euros, frente a los 27,1 actuales de 2015.
 - La evolución acumulada del gasto destinado al personal eventual representa una disminución de recursos de 11,8 millones de eu-

ros, un 30,4 % menos. Así, supone el menor porcentaje de gasto de la partida del capítulo de personal, representando un 1,8 % del total (10 275 millones de euros).

- Las cuantías destinadas al personal funcionario (4594,9 millones, un 44,7 % del total) y laboral (2089,1 millones, con un 20,3 %) son las más importantes dentro del gasto de personal.
- 16.– El número de personas eventuales a disposición de las 38 diputaciones de régimen común se eleva a las 907 personas. Según su nivel de clasificación por subgrupos:
- El 46,42 % corresponden al nivel A1, 421 personas.
 - Un 9,7 % poseería un nivel A2, 88 personas.
 - Un 28,45 % sería C1, 258 personas.
 - Casi un 15 %, un total de 136 personas, tendrían un desempeño C2.
 - Y, finalmente, tan solo 4 personas estarían en un subgrupo E.
- 17.– En referencia a la evolución del saldo no financiero, la situación de las diputaciones de régimen común experimenta una evolución positiva, desde un posicionamiento negativo (2010), con un saldo financiero negativo de –1017 millones de euros, al actual (2015) de 596,5 millones de euros. Su comparación con los ayuntamientos atribuye la misma senda (2010), al pasar de los –746 millones de euros a un saldo no financiero positivo (2015) de 6001,1 millones de euros en términos presupuestarios. La evolución conjunta de las dos Administraciones locales lidera el porcentaje de recuperación de saldos positivos y crecientes en el subsector local.
- 18.– La evolución de la deuda ofrece un resultado decreciente y supone un 45 % de la deuda existente en el año 2010. La Administración de estas entidades intermedias ofrece una prestación de bienes y servicios a los ciudadanos que incorpora un saneamiento notable de sus deudas, que se sitúan en 2015 en 1910,3 millones de euros. Si se compara su deuda con la del resto de entes locales, supone 15 veces menos que la existente en los ayuntamientos (29 024 millones de euros), casi la mitad de la existente en las diputaciones forales (3295,9 millones de euros), y supone el 5,4 % del total de la deuda existente del conjunto de Administraciones territoriales locales.
- 19.– Si observamos el cumplimiento de los plazos de pago a proveedores que recoge la Ley Orgánica 9/2013 de control de la deuda comercial, se puede afirmar que todas las diputaciones provinciales presentan un periodo medio de pago a proveedores inferior a 30 días, e incluso 17 de ellas presentan valores negativos (pagan antes de 30 días a contar

- desde la fecha de registro de la factura). Si se agregan estos datos a aquellos que corresponden a los municipios que también pertenecen al modelo de cesión, el periodo medio de pago, en diciembre de 2016, se eleva a los 45,29 días. Y, por lo tanto, esta ratio se amplía de media en 15 días. Si comparamos este dato con el correspondiente a los municipios bajo el modelo de variables, el periodo medio de pago se sitúa en diciembre de 2016 en 40,70 días. Y la media de ambos modelos queda en 42,55 días. Una vez más, se constata la diferencia existente, en este caso en relación con el plazo de pago a proveedores, entre las diputaciones de régimen común y los municipios.
- 20.– En términos de transparencia, las entidades territoriales que poseen las mejores ratios de comunicación –a la Administración General del Estado– del estado de sus obligaciones de pago pendientes a los proveedores son las ciudades autónomas y las áreas metropolitanas (100 %), seguidas de las diputaciones, los consejos y los cabildos, con un 96,15 %. Los ayuntamientos ofrecen un 68,86 % de actas firmadas (5268), frente a las 8122 existentes.
- 21.– Del análisis y comparativa según los datos del coste efectivo de los servicios prestados por las diputaciones de régimen común a los ciudadanos, se obtiene que se vuelve a producir un mayor gasto en las actuaciones de carácter general, de protección y promoción social y de carácter económico. La única novedad sería la diferencia existente entre los porcentajes de gasto en términos de liquidación practicada y el gasto comunicado. En ningún caso estaríamos valorando la eficiencia en los términos marcados en el artículo 31.2 de la Constitución Española.
- 22.– Finalmente, tal como recoge el acuerdo de investidura entre el Partido Popular y Ciudadanos, entre sus 150 medidas, en el apartado IV correspondiente al «Fortalecimiento de las instituciones y modelo territorial», punto 125:

La reforma de las Administraciones Públicas, en particular, las locales, para asegurar la eficacia y eficiencia del servicio al interés general que garantice la igualdad básica de su disfrute a todos los españoles. Eliminar las duplicidades administrativas y los organismos innecesarios. En particular, promoveremos las reformas que garanticen una prestación eficiente y racional de las competencias y servicios prestados por todos los niveles administrativos (Administración General del Estado, la Administración de las comunidades autónomas y los entes locales, incluidas las diputaciones). El objetivo es generar ahorros que se destinarán, a medida que se vayan produciendo, a políticas sociales y medidas para la mejora de la competitividad.

En todo caso, ninguna de las actuaciones pondrá en riesgo los servicios públicos que prestan estas Administraciones a los ciudadanos y especialmente los que benefician a los 15 000 000 de españoles que viven en municipios de menos de 20 000 habitantes.

En el sentido anterior, dejando para el apartado de propuesta las observaciones correspondientes a los términos eficacia y eficiencia, pasamos a interpretar la literalidad del acuerdo bajo la hipótesis de proyectar una posible eliminación de duplicidades administrativas sobre la estructura territorial, con año base 2014 y considerando una reducción de un 5 % sobre la estructura de gasto corriente de cada ente territorial. La proyección a 2020 generaría una disminución de gasto de 7730,6 millones de euros. El 9 % se generaría en las diputaciones de régimen común, con un ajuste de 701,5 millones de euros para el periodo 2017-2020.

En el periodo 2015-2010, se obtuvo una corrección de gasto corriente para el conjunto de los entes territoriales equivalente a los 1690,9 M€ Y para las diputaciones de régimen común, se situó en 120,7 millones de euros, un 7,13 %.

En una valoración estrictamente económico-financiera sobre el impacto de esta medida, el objetivo que marca este escenario parece más asumible para la saneada estructura de las diputaciones provinciales de régimen común que para el resto de la estructura territorial local.

4. Conclusiones

A la vista de los resultados obtenidos en el estudio de la estructura económico-financiera de las 38 diputaciones de régimen común, sorprende el permanente cuestionamiento sobre la idoneidad de su continuidad. Es más, la conclusión preliminar es que estos entes intermedios son los grandes desconocidos de la estructura territorial española. Sin duda, esta percepción guarda una estrecha relación con el resto de conclusiones de naturaleza institucional, jurídica y cultural expuestas en otros capítulos de este libro.

Los resultados obtenidos se proyectan bajo un marco institucional estable y con apoyos puntuales formado por 5 partidos políticos, que tiene su traslado en una estructura presupuestaria saneada, dimensionada, transparente, solvente y con suficiente capacidad para responder a cualquier reto presupuestario que se solicite. Esta afirmación es válida conforme a la evolución temporal de los resultados liquidados por estas instituciones. Y también, res-

pecto a sus magnitudes comparadas sobre la capacidad económico-financiera del resto de entes que conforman la estructura territorial española.

Fruto de lo anterior, su función principal pasa por prestar y coordinar servicios esenciales para más de 15 millones de españoles, que queda garantizada a la vista de los datos expuestos. Sin duda, una mala noticia sería una planificación estratégica orientada a su debilitamiento o supresión, y sus consecuencias impactarían de manera directa en este grupo de ciudadanos que atienden.

Las diputaciones provinciales son imprescindibles para dar cumplimiento al artículo 139 de la Constitución, que garantiza que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Y conforme a los artículos 31 y 36 de la Ley de Bases de Régimen Local, ese derecho es una realidad para los millones de españoles que viven en el medio rural y en su mayoría en pequeños pueblos, a los que no se les pueden negar los mismos derechos, oportunidades y obligaciones que al resto de ciudadanos.

La función que desempeñan las diputaciones provinciales de régimen común es esencial para la vertebración territorial de España, para combatir la despoblación, para paliar la incapacidad financiera de los pequeños municipios, los 6825 con menos de 5000 habitantes cuyos ayuntamientos estarían abocados a desaparecer. Y son necesarias para otros 900 municipios, los que tienen hasta 20 000 habitantes.

Y la evolución positiva de su estructura económico-financiera permite la coordinación de servicios esenciales; da asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios; y abarata el coste de los servicios sumando economías de escala. Ese es el marco actual. Y sobre esa sólida base, cualquier escenario es mejorable y debe exigirse su continua evolución. Este deber también pasa por la agenda de estos entes intermedios, que como hemos comprobado, en la actualidad, parten con ventaja respecto a otras estructuras locales.

Respecto al reproche de derroche económico, se parte de una estructura territorial saneada que genera un ahorro neto de casi 1000 millones de euros en 2015 y posee un remanente de tesorería de casi 3000 millones de euros; están dentro del único subsector, el de las corporaciones locales, que cumple sus objetivos de déficit desde el año 2012 y que genera aportaciones positivas que contribuyen a paliar los incumplimientos de otros subsectores territoriales, en

el objetivo común comprometido con nuestros socios europeos; tienen menores gastos de funcionamiento que los ayuntamientos (37,8 % frente al 61 %) y destinan mayores recursos de capital (20 % frente al 12 %), cumplen mejor sus objetivos de deuda en 2015 (3,3 % frente al 3,9 %), con un volumen 15 veces inferior al existente en los ayuntamientos y que supone tal solo un 5,4 % del total existente en la Administración local; no incumplirían la regla de gasto en 2015 en un punto porcentual si se analizase su gasto de manera individual y no acumulada al resto de entes territoriales locales, por cierto, muy por debajo de los incumplimientos registrados en los subsectores autonómicos y estatal, con un exceso de gasto de 4 y 5 puntos porcentuales, respectivamente; su periodo medio de pago a proveedores es inferior a los 30 días, y en 17 de las 38 diputaciones pagan antes de 30 días a contar desde la fecha de registro de la factura; y son las que mejor cumplen con sus obligaciones de información, lo que supone un mayor grado de transparencia frente al resto de entes territoriales.

Toda la estructura administrativa de personal en 2015, del conjunto de las Administraciones, suma un total de 2 542 787 personas, lo que supone un 0,79 % más respecto al año anterior.

La plantilla que gestiona los recursos de las 38 diputaciones provinciales de régimen común en el año 2015 es de 62 863 efectivos, 1040 diputados provinciales, 907 eventuales, y unos gastos de personal que se elevan a los 1681,1 millones de euros. De estos gastos, los recursos destinados al personal eventual se elevan a los 27,1 millones de euros, un 1,6 % del total. Este gasto es inferior en 11,8 millones de euros al liquidado en el año 2011, que era de 38,9 millones, un 30,4 % más. Los gastos destinados a órganos de gobierno y personal directivo se elevan a los 39,4 millones de euros, y en el año 2010 ascendían a 44,2 millones de euros, 4,8 millones de euros más, un 12,1 % más de los recursos actuales aplicados a este concepto. En el sentido anterior, debemos precisar que las cuantías destinadas al personal funcionario (775,7 millones de euros) y laboral (329 millones de euros) son las más importantes dentro del capítulo de personal y se han visto reducidas desde el año 2010 en 25,8 y 75,9 millones respectivamente.

De las 907 personas eventuales, alcanzan un nivel A1 casi la mitad, un 46,42 %, conforme a los requisitos exigidos para alcanzar esa plaza.

Estos datos deben compararse con el total de gasto de personal de los 12 933 entes que componen la estructura territorial, que se eleva a los 19 553,2 millones de euros.

Por lo tanto, la crítica sobre el exceso de volumen administrativo o derroche de gasto es fundada, al menos si se compara con otras estructuras. Si lo que se intenta identificar como derroche es el gasto destinado a sufragar los conceptos de órganos de gobierno, personal directivo y personal eventual en las diputaciones de régimen común, su cuantía se eleva a 66,5 millones de euros, un 3,9 % del gasto total liquidado. Y si ese gasto se compara con la cuantía total que sufraga el gasto de personal del conjunto de los 12 933 entes territoriales, su peso se reduce al 0,3 % del gasto. Si se compara con otras estructuras como, por ejemplo, los ayuntamientos, se obtienen porcentajes similares.

No obstante, hagamos el análisis sobre la pregunta del ahorro que generaría su hipotética supresión, al valorar un efecto cuantitativo sobre su gasto liquidado en 2015, 6700 millones de euros.

En este sentido, por el lado de los ingresos, las 38 diputaciones provinciales dejarían de detraer de la sociedad en concepto de impuestos directos (437 millones de euros), impuestos indirectos (381 millones de euros), tasas (508,9 millones de euros), ingresos patrimoniales (38,2 millones de euros) y transferencias corrientes (4.278 millones de euros) un total de 5643 millones de euros. Estos recursos obtenidos para sus operaciones corrientes, de los que un 76 % proceden de transferencias recibidas, se completarían con operaciones de capital, un 4 % más, y con operaciones financieras, un 11 %. En cualquier decisión a adoptar siempre se estaría contemplando una redistribución de recursos, y nunca decisiones relacionadas con una mejora de la eficiencia.

El mismo escenario se contempla para la aplicación de esos ingresos, es decir, en el gasto destinado a los bienes y servicios que se prestan a los 15 millones de españoles que viven en los 6819 municipios de menos de 5000 habitantes, y en los 915 municipios cuya población no llega a los 20 000 habitantes, donde encontramos un escenario insalvable.

La solución no pasaría por eliminar todo gasto relacionado con su estructura institucional o política, porque su cuantía supone 39,4 millones y la de su personal eventual añade 27,1 millones más. En total, la reorientación de esos 66,5 millones a otros programas de gasto podría reforzar ciertos programas sociales o económicos, por ejemplo, aunque siempre a costa de eliminar el gasto destinado a aquellos órganos que dirigen o apoyan las decisiones que adopta la institución. Si se quiere eliminar esta función, si nos atenemos a su comparación con el montante que supone la dirección en otras instituciones,

la pregunta incidiría en la causa que justifica esta decisión frente a otras estructuras con un mayor nivel de gasto.

Es el drama de la insuficiencia financiera y de recursos lo que provoca una situación de asimetría que, en ningún caso, garantiza el mandato constitucional de dar a los ciudadanos las mismas oportunidades con independencia de su lugar de residencia.

La libre elección de un ciudadano de vivir en un entorno rural alejado de los servicios y privilegios urbanos no debe penalizarse en exceso. Opción que ya viene «calificada» de origen al asumir de manera indirecta unos servicios más limitados que en otras partes del territorio, por motivos de dispersión, que inciden en la accesibilidad e inmediatez en los servicios consecuencia de esa decisión. Si, además, se solicita la supresión de las diputaciones de régimen común, quedarán aún más mermados unos derechos, al eliminarse ese mallado territorial, que contemplan unos servicios básicos mínimos para todo el territorio.

El problema se ubica en la existencia de un «escalón», a veces, demasiado «alto» entre el mundo rural y el urbano. Y esta situación no se solventa con un simple acopio de recursos para que sean prestados desde una escala territorial superior. Entre otros motivos, porque se pierde la necesaria sensibilidad territorial dentro de la heterogeneidad existente en la estructura local española. Es decir, si necesariamente las 38 diputaciones provinciales de régimen común tuvieran que ser eliminadas, sería necesaria la generación de una estructura alternativa que garantizara la prestación de servicios esenciales, dotase de la debida asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios más pequeños, e incentivara las suficientes economías de escala para fortalecer los servicios que se prestan en municipios.

Si la solución mágica es la reducción de una estructura territorial solvente, el efecto subsiguiente será, con el paso del tiempo, ver cómo se produce un paulatino traslado de los ciudadanos del campo a la ciudad en búsqueda de más oportunidades y de una mejora en su calidad de vida. Y la adopción de esa alternativa, ni siquiera será efectiva desde un punto de vista económico, incumplimiento de mandato constitucional aparte.

Sin duda, el futuro de estas 38 instituciones sugiere su modernización como mejor práctica y mayor fortaleza para seguir demostrando su validez y la esencia de su naturaleza a los ciudadanos, así como la eficiencia en su modelo de gestión, también aplicable a otras estructuras territoriales; la coordinación, supervisión e integración de servicios; la simplificación

administrativa a través de la progresiva implantación de la administración electrónica; la adaptación continua de sus efectivos a las necesidades ciudadanas; el análisis sobre la adecuada financiación y sostenibilidad financiera a través de sistemas que fomenten la eficiencia en el uso de recursos; y, finalmente, una mayor proyección de su calado cultural que permita dimensionar su conocimiento a la sociedad para valorar su importancia, que a la vista de los resultados presentados, es sinónimo de alejar el debate sobre su supervivencia.

El mejor servicio que se puede prestar para quienes apoyan la continuidad de estos entes intermedios territoriales, sin duda, pasa en primer lugar por creerse su vigencia; por sentir su importancia; por difundir el ejercicio de sus actividades entre los ciudadanos, ya sean rurales o urbanos; por practicar diariamente su fortalecimiento acorde a los nuevos tiempos y necesidades. El orgullo de valorar lo que se tiene a disposición de todos.

5. Referencias bibliográficas

- ALBI IBAÑEZ, E.; Onrubia Fernández, J. «Institucionalizar la evaluación económica de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social». *Papeles de economía española*. N.º 147. 2016. Págs. 50-67.
- ALGARRA, A.; ROMERA, Ó. «La importancia de los mecanismos de control y evaluación: reflexiones sobre la incidencia del techo de gasto en el marco de la Administración local española». *CUNAL*. N.º 183. 2015. Págs. 12-28.
- ALMEIDA CERREDA, M. «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales». En Muñoz Machado, S. (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Iustel. 2011.
- ANTOÑANZAS VILLAR, FERNANDO JESÚS; RODRÍGUEZ IBEAS, ROBERTO; JUÁREZ CASTELLÓ, CARMELO, A.; Lorente Antoñanzas, M.ª Reyes. «Impacto del Real Decreto-ley 16/2012 sobre el copago farmacéutico en el número de recetas y en el gasto farmacéutico». *Revista española de salud pública*. Vol. 88. N.º 2. 2014. Págs. 233-249.
- ARENILLA SÁEZ, MANUEL; GARCÍA VEGAS, R. «Innovación social». *Innap Innova*. Netbiblo. 2013.
- ARENILLA SÁEZ, MANUEL; PÉREZ GUERRERO, PEDRO; ROMERA JIMÉNEZ, ÓSCAR. «El impacto de la reforma local española en los servicios sociales». En Díaz Lema, J. M. (coord.). *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*. Tirant lo Blanch. 2014. Págs. 185-262.
- ARIZA RICO, J. «Sobre los efectos políticos de la desigualdad». *Temas para el debate*. N.º 218-219, 2013, págs. 23-24.

- AYALA CAÑÓN, LUIS. «El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma». *Papeles de economía española*. N.º 147. 2016. Págs. 146-166.
- BANDRÉS MOLINÉ, EDUARDO. «Gasto social, redistribución y desigualdad». *Papeles de economía española*. N.º 147. 2016. Págs. 128-144.
- BARRAGUÉ CALVO, B. «Desigualdad económica y bienestar: tres modelos de justicia social». *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*. N.º 23. 2011. Págs. 17-46.
- BELZUNEGUI ERASO, A.; PUIG ANDREU, X.; VALLS FONAYET, F. «El efecto de la estructura social sobre el gasto en atención a la discapacidad». *Revista Internacional de Organizaciones*. N.º 11. 2013. Págs. 87-107.
- BERZOSA ALONSO-MARTÍNEZ, C. «Desigualdad y conflicto social». *Temas para el debate*. N.º 218-219. 2013. Págs. 20-22.
- BLÁZQUEZ FERNÁNDEZ, C.; Cantarero Prieto, D.; Pascual Sáez, M. «Evaluación continua entornos grupales: el caso de las asignaturas “Economía Pública” y “Economía del Gasto Social”». *Revista electrónica sobre la enseñanza de la economía pública*. N.º 18. 2016. Págs. 50-63.
- CAVERO GÓMEZ, T. «Desigualdad y fiscalidad van de la mano». *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*. Tomo 270. N.º 1391. 2014. Págs. 153-163.
- CENTELLA GÓMEZ, JOSÉ LUIS. «Gasto social o pago de la deuda, esa es la cuestión». *El siglo de Europa*. N.º 1044. 2013. Pág. 30.
- CHOCRÓN GIRÁLDEZ, ANA MARÍA. *Buenas prácticas jurídico-procesales para reducir el gasto social*. Laborum. 2013.
- DÍAZ LEMA, J. M. (coord.). *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*. Tirant lo Blanch. 2014.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M.; López Jiménez, J. M. «La reforma de la política presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera». *Documentos de trabajo*. IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. N.º 9. 2012.
- EDGEWORTH, F.Y.; GONZÁLEZ, M. J. «Psicología matemática». Ediciones Pirámide. 1999.
- EDO HERNÁNDEZ, V. «La gestión presupuestaria del gasto del Estado: un análisis de las desviaciones presupuestarias desde las perspectivas económica y de programas». *XVIII Encuentro de Economía Pública*. Málaga. 2011.
- ESPING-ANDERSEN, G. «Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial». *Desarrollo económico*. Vol. 36. N.º 142. Págs. 523-554.
- EUROSTAT. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics
- FEDEA. «La desigualdad en España: una visión a largo plazo». *Workshop sobre la desigualdad de la renta en España*. Madrid, 4 de julio de 2016.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, T.; ANDRÉS CABELLO, S. «Crisis y Estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada». *Tendencias&Retos*. 20 (1). 2015. Págs. 119-132.

- FLORES ANARTE, L. «El ataque constitucional al estado social: un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución española». *Revista internacional de pensamiento político*. N.º 9. 2014. Págs. 321-346.
- GARCÍA GIL, F. J. *Los presupuestos de las entidades locales y su nueva estructura. Conforme a la Orden EHA 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la nueva estructura de presupuestos de las entidades locales*. DAPP. 2009.
- GARCÍA INDA, A. «Hamburguesas y eficiencia. Del estado del bienestar a la sociedad del bienestar». *Gestión y análisis de políticas públicas*. N.º 15. 2016.
- GOERLICH GISBERT, F. J.; MAS IVARS, M.; PÉREZ GARCÍA, F. «Concentración, convergencia y desigualdad regional en España». *Papeles de economía española*. N.º 93. 2002. Págs. 17-36.
- GONZÁLEZ-RODRÍGUEZ, M. R.; VELASCO MORENTE, F.; GONZÁLEZ-ABRIL, L. «La eficiencia del sistema de protección social español en la reducción de la pobreza». *Papeles de población*. Vol 16. N.º 64. 2010.
- GUTIÉRREZ LÓPEZ, F. *Gasto público y funcionamiento de la justicia en España entre 2004 y 2013: especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Comparativa con otros países europeos*. 2016.
- HERNÁNDEZ DE COS, P.; PÉREZ, J. J. «El impacto de los salarios y el empleo público. Una perspectiva macroeconómica». *Presupuesto y Gasto Público*. N.º 79. 2015. Págs. 11-26.
- HOULBERG, K.; SWIANIEWICZ, P. *Municipal size, economy, and democracy. Territorial consolidation reforms in Europe*. Open Society Institute. 2010.
- JIMENA QUESADA, L. «Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis». *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* (Ejemplar dedicado a: Los derechos sociales ante la crisis económica). N.º 8. 2013. Págs. 19-37.
- JURADO SÁNCHEZ, JOSÉ. «¿Se financió la defensa a costa del gasto social y la economía en el siglo XX? El dilema cañones versus mantequilla». *Hacienda Pública Española*. N.º 203. 2012. Págs. 89-117.
- KARLSDOTTER, K.; NAVARRO PALENZUELA, C.; MARTÍN MARTÍN, J. J.; LÓPEZ DEL AMO GONZÁLEZ, M. «Análisis multinivel de la renta y las desigualdades en renta y salud en España». *XVIII Encuentro de economía pública*. Málaga. 2011.
- LAGO PEÑAS, S.; MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?». *Papeles de economía española*. N.º 147. 2016. Págs. 2-25.
- LÓPEZ DEL PASO, R. «Evolución de la ratio “Gasto público/PIB” en España». *eXtoikos*. N.º 9. 2013. Págs. 61-62.
- LÓPEZ DEL PASO, R. «La economía sumergida en España». N.º 9. 2013. Págs. 63-66.
- LORENZO GILSANZ, F. «Pobreza y exclusión social en España: consecuencias estructurales de nuestro modelo de crecimiento». *Ehquidad*. N.º 1. 2014. Págs. 91-114.

- LORENZO GILSANZ, F.; RENES AYALA, V. «Pobreza y exclusión social en España: ¿continuidad en las tendencias o cambio cualitativo en la estructura de la sociedad?». *Temas para el debate*. N.º 218. 2013. Págs. 54-57.
- MARTENS, H. «¿Salir de la crisis?: una política económica para la UE». *Política exterior*. Vol. 23. N.º 132. 2009. Págs. 21-26.
- MARTÍN IRRIZA, C. «Paro y desigualdad: la desigualdad construida». *Temas para el debate*. N.º 218. 2013. Págs. 48-50.
- MASSA GALLERANO, G. «Gasto público, PIB y crisis económica. Un análisis comparado». *ReDCE*. N.º 23. 2015.
- MOLINA MORALES, A.; AMATE FORTES, I.; GUARNIDO RUEDA, A. «Instituciones y gasto público en educación en los países de la OCDE». *XIX Encuentro de Economía Pública: Políticas Públicas para la salida de la crisis*. 2012.
- MOLINA MORALES, A.; GUARNIDO RUEDA, A.; AMATE FORTES, I. «Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea». *eXtoikos*. N.º 9. 2013. Págs. 11-20.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. «La gran brecha: desigualdad personal de la renta en España». *Temas para el debate*. N.º 218-219. 2013. Págs. 25-28.
- NAVARRO LÓPEZ, V. «Protección social y eficiencia económica: el caso de EE. UU.» *Temas para el debate*. N.º 179. 2009. Págs. 26-28.
- OCHANDO CLARAMUNT, C. «La distribución de la renta en España en el periodo de crecimiento económico: 1998-2005». *Estudios de economía aplicada*. Vol. 28. N.º 3. 2010. Págs. 691.
- PÉREZ-BENEYTO, JOSÉ JOAQUÍN. «“Social State is gone”: el factor de sostenibilidad». *Congreso Nacional sobre Buenas Prácticas Jurídico-Procesales para Reducir el Gasto Social*. 2013. Págs. 9-24.
- PÉREZ DEL PRADO, DANIEL. «Déficit público y gasto social: una relación complicada». *Revista de información laboral*. N.º 11. 2014. Págs. 251-265.
- PORTILLO NAVARRO, M. J. «La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores (1992-2008): especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente». *Presupuesto y Gasto Público*. N.º 57. 2009. Págs. 117-134.
- QUIROGA, A.; NAVARRO, V. «La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea». *Revista de ciencias sociales*. N.º 177. 2003. Págs. 3-37.
- RECIO ANDREU, A. «Mark Blyth, AUSTERIDAD. HISTORIA DE UNA IDEA PELIGROSA, Crítica, Barcelona, 2014 (544 pp.) ISBN 978-84-9892-668-2». *Revista de Economía Crítica*. N.º 20. 2015. Págs. 227-229.
- ROMERA JIMÉNEZ, Ó. «El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial». *Cuadernos de Derecho Local*. N.º 41. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2016.
- ROMERA JIMÉNEZ, Ó. «La eficacia en la aplicación de las políticas públicas de contenido social: condición necesaria pero no suficiente». *Methaodos*. 2016.
- ROMERA JIMÉNEZ, Ó. «La modernización como mejor práctica para las diputaciones provinciales». *Revista Democracia y Gobierno Local*. N.º 34. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2016.

- SALINAS JIMÉNEZ, F.J.; Tobes Portillo, P. «El gasto en protección social como instrumento del Estado de bienestar». *Presupuesto y gasto público*. N.º 71. 2013. Págs. 13-28.
- SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, A.; NAVARRO HERNÁNDEZ, M. «La desigualdad en los países desarrollados: cohesión y bienestar». *Anales de economía aplicada 2014*. ASEPELT España. Reunión anual, 2014, págs. 336-363.
- SHAIKH, A. «¿Quién para el “bienestar” en el Estado de bienestar? Un estudio multi-países». *Apuntes del CENES*. 2004. Págs. 31-50.
- TRÁNCHEZ MARTÍN, J. M.; HERRERO ALCALDE, A. «¿Ha existido convergencia en el gasto social en la Unión Europea-15? Un análisis para el periodo 1995-2010». *XXI Encuentro Economía Pública*. 2014.
- VEIRA VEIRA, J. L. *Desigualdad y capital social en España*. Netbiblo. Oleiros. 2013.
- ZAPICO GOÑI, E. «Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas». *Documentación Administrativa*. N.º 286-287. 2010. Págs. 239-272.

6. Anexo I: una propuesta para mejora de la eficiencia

La Constitución Española (CE) enmarca el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en su artículo 31. En las condiciones en las que se ha de cumplir dicho deber es cuando se concretan los principios de universalidad, individualidad, igualdad y progresividad, no confiscatoriedad y capacidad económica. Los principios de eficacia y economía se añaden respecto a la ejecución del gasto. Además, se incorpora en su apartado final el principio de reserva de ley en materia tributaria. Los anteriores principios son de validez absoluta, también, para el entorno de las 38 diputaciones de régimen común.

La perspectiva de la equidad en la asignación de recursos, y el criterio de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2) como principio ordenador del mismo, nos llevan de forma unívoca a encontrar una referencia expresa a la cultura de la evaluación.

No obstante, desde la entrada en vigor de la CE, los fines para dar cumplimiento a los principios de generación y riqueza a través de la medición de una mejor gestión de los bienes públicos se concretan aún como una asignatura pendiente. Y las diputaciones de régimen común no son una excepción.

Solo con la modificación del artículo 135 de la CE y su desarrollo (Ley Orgánica 2/2012; Ley Orgánica 9/2013; Ley 27/2013; Real Decreto-ley 4/2012, 4/2013 y 8/2013; Real Decreto-ley 8/2013; Orden HAP/2105/2012;

y el desarrollo de instrumentos de control: planes económico-financieros, de ajuste, de saneamiento, de reducción de deudas, de autorización de endeudamiento a largo plazo; y de suministro de información) se avanza, tal como hemos visto, en la materia. Es en este momento cuando se dispone de un elevado conocimiento de datos cuantitativos por parte de la Administración y a disposición del ciudadano. Solo así es posible avanzar para alcanzar el objetivo cualitativo en cualquier análisis: *el reto de incorporar elementos cualitativos a una evaluación cuantitativa que sirva de referencia para un necesario proceso de retroalimentación*. Antes de abordar los debates de supresión sobre determinados entes territoriales, se debe establecer un análisis previo sobre la calidad de los servicios que se prestan. Es decir, antes de concluir si una institución es necesaria o no, el ejercicio a considerar es si tiene la capacidad suficiente para prestar servicios con una determinada cantidad, calidad y frecuencia, con independencia del lugar de residencia del ciudadano.

Así, superadas las limitaciones que contenían la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, y la anterior Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989, para la medición en términos de liquidación presupuestaria de la estructura de los presupuestos de las entidades locales, la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, incorpora la medición del coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales, por vez primera, según el artículo 116.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

La Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, conforma una idea de generalidad, ya que afecta a todos los servicios y a todas las entidades locales, también a las 38 diputaciones de régimen común. Sin duda, la norma define los conceptos que deberán integrar el coste efectivo. Ofrece un desglose para los costes directos y costes indirectos, con sus correspondientes criterios de imputación. También contempla una respuesta que resuelve la casuística para la evaluación de la gestión indirecta de los servicios.

Por otra parte, para obtener la información más objetiva posible, la Orden establece que, además del cálculo cuantitativo del coste de los servicios, se deberán facilitar datos de variables que ofrecen una información cualita-

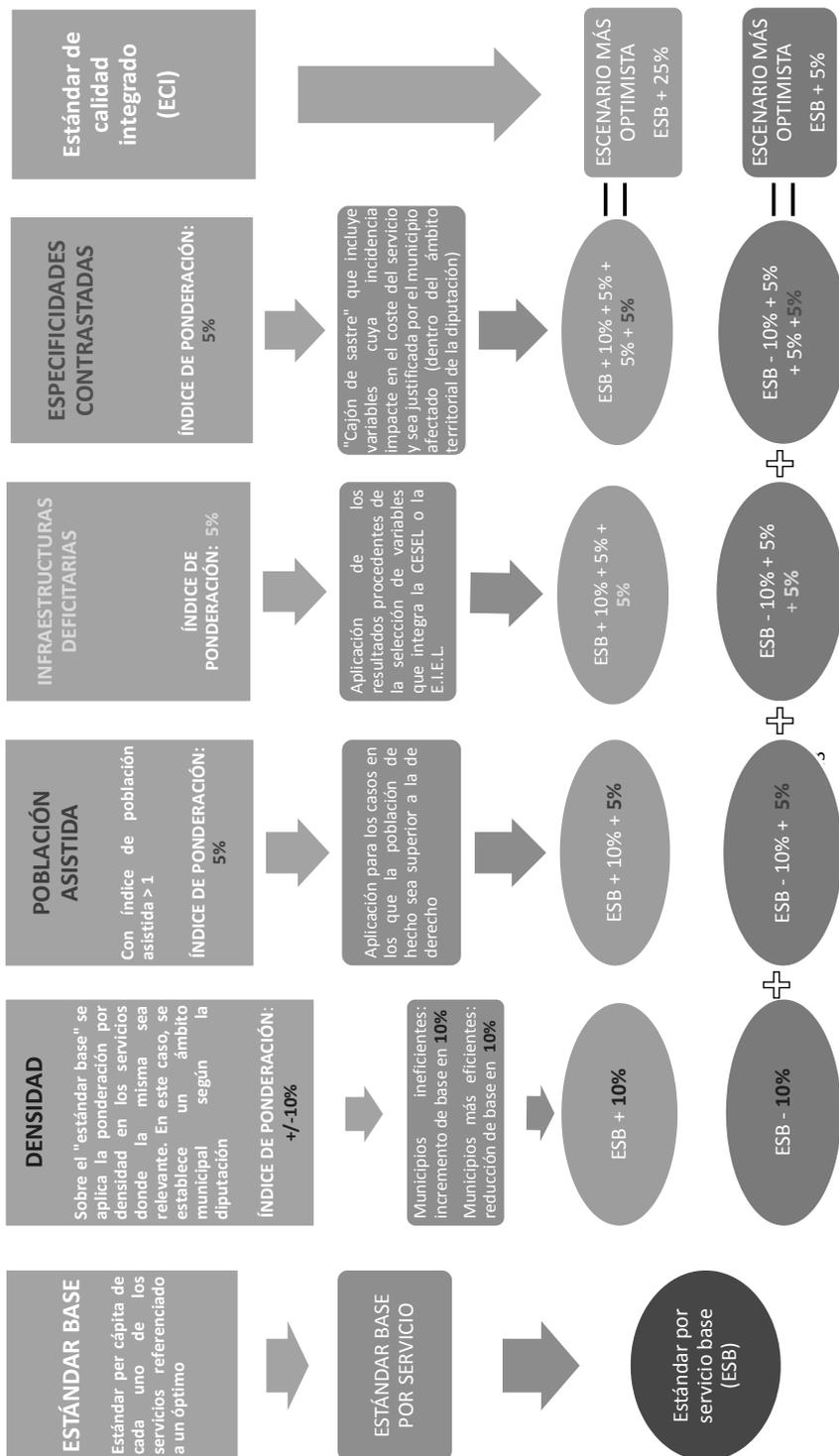
tiva. Esta información es muy valiosa para determinar, en el ámbito local, la modalidad más eficiente de las recogidas en la propia LRBRL.

El esquema anterior nos ofrece la posibilidad de comparar costes referenciados a un óptimo conforme a una determinada calidad de servicio. Por lo tanto, se abre la opción de establecer indicadores vinculados a *estándares de calidad*. En conclusión, se habilita la posibilidad de asociar datos homogéneos ponderados respecto a un estándar de calidad.

En el sentido anterior, el debate más sencillo es señalar un ente de la estructura territorial, en este caso las diputaciones provinciales de régimen común, y comenzar a detallar un pliego de cargos sobre su función, su estructura administrativa y política, sus variables económico-financieras. Si bien, tal como se demuestra en los apartados anteriores, la hipótesis que incide en su supresión queda descartada conforme a los datos de evolución temporal y comparada con otras instituciones territoriales.

No obstante, un ejercicio comparado adicional es el que nos permitiría situar un mínimo de calidad estándar exigible en la prestación de servicios al ciudadano para toda la estructura territorial española. Así, los entes locales (ayuntamientos, diputaciones de régimen común, diputaciones forales, cabildos, consejos insulares, áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores) considerarían la prestación de un determinado servicio conforme a unos parámetros de calidad a un determinado coste. En este caso, a la vista de los resultados obtenidos, con la debida transparencia y tras la evaluación del coste-beneficio social de los servicios que se prestan, se estaría en disposición de avanzar, por quien tenga capacidad para adoptar tal decisión, sobre la idoneidad de determinadas estructuras territoriales, nunca antes. Y todo lo anterior, desde una perspectiva económica estricta.

A continuación, se ofrece un ejemplo adaptado al supuesto de las diputaciones provinciales de régimen común:



El esquema anterior, ofrece la posibilidad de calcular un estándar base como parte del cálculo de cualquier servicio contemplado en la estructura que define la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre (*ESB*). Ese servicio quedaría referenciado a un óptimo que se decida, si lo que se pretende es una comparación con un estándar de calidad determinado. Y esa referencia podría homogeneizar un determinado servicio a prestar dentro del ámbito territorial de influencia.

Nos encontraríamos ante un supuesto de magnitudes comparables y cuya medición de referencia se situaría en un escenario previamente aceptado por el conjunto de decisores sobre qué calidad, cantidad y frecuencia debe desarrollar un determinado servicio.

La posibilidad de particularizar las especificidades que contempla la diversa Administración territorial española también puede ser valorada en el modelo propuesto (densidad de población, población asistida, infraestructuras deficitarias –en este caso, la vinculación con la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL) y las referencias vinculadas a la encuesta CESEL, como instrumentos de análisis cuantitativo y cualitativo de los servicios de competencia municipal, que aportan una extraordinaria riqueza de datos en términos cuantitativos y cualitativos–, y cualquier otra característica considerada. Por lo tanto, estaríamos ante un modelo de gestión comparada; de carácter transparente; y de evaluación y seguimiento cualitativo y cuantitativo.

Todo lo anterior, nos lleva al concepto de *estándar de calidad integrado para la prestación de un determinado servicio*, que con la debida ponderación (se incorporan porcentajes de ponderación al esquema a título de ejemplo) queda referenciado a un óptimo que puede ser comúnmente aceptado por los decisores del servicio conforme a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

La gestión comparada dentro de las Administraciones territoriales vendría a solucionar las dudas sobre la sobrecarga de la estructura administrativa o el derroche económico a un nivel referenciado de eficiencia dentro de los entes que componen un subsector territorial de referencia, y también en su comparación con el resto de subsectores. Al mismo tiempo, ofrecería, con transparencia, una clara referencia al ciudadano, y un enfoque más orientado entre lo que se ofrece al ciudadano y los recursos necesarios para alcanzar ese objetivo.

Sin duda, las aportaciones de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera al objetivo de reducción de déficit, a la garantía en la prestación de servicios públicos de la sociedad del bienestar y al impulso para una salida ordenada de la crisis económica, a juicio del autor, son innegables.

No obstante, esta propuesta supondría un notable desarrollo para el suministro, tratamiento y eliminación de supuestos de información asimétrica identificados en las Administraciones Públicas, que alteran la capacidad de gestión y decisión sobre las mismas.

Hoy, con el nivel de información existente, se debe avanzar aún más. Es momento de pasar de la aún reciente cultura de facilitar datos, que en términos de transparencia y control han supuesto un gran avance en estos últimos años. La aplicación efectiva de los principios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto (art. 31.2 de la CE) es una realidad al alcance de quien tenga voluntad para hacerlo.

Además, por el lado de la financiación, cuestión de preocupación para cualquier gestor de recursos, el sistema propuesto ofrece la posibilidad de integrar la cuantificación de las necesidades de financiación per cápita de los municipios de referencia de la diputación provincial, si se considera el cálculo del esfuerzo fiscal medio, ya que puede concretar un estándar medio de calidad y cantidad de los servicios ofrecidos al ciudadano dentro de un ámbito territorial determinado (con carácter agregado y desagregado)

Es más, la medición del dinero por habitante que necesita una Administración territorial, en este caso, la diputación de régimen común, para prestar los servicios que se le encomiendan a un nivel estándar definido por el Estado –bajo un uso de la potestad tributaria al nivel medio existente en el resto de diputaciones o municipios en su ámbito territorial de referencia–, es una idea que ya se toma en consideración en el sistema de financiación autonómica para el cálculo de determinados servicios esenciales.

Por lo tanto, la posibilidad de calcular el estándar de calidad de los servicios para medir las necesidades de financiación ofrece, en primer lugar, un escenario de garantía de cobertura financiera suficiente. Y además, evita que el gestor receptor de recursos reclame, a quien le ofrece los mismos, excesos de financiación para el mantenimiento de servicios desproporcionados en términos de calidad y cantidad, cuyo exceso debería ser financiado con cargo a los recursos adicionales del propio receptor y no del conjunto de los ciudada-

nos del resto de las Administraciones. También, supone la clarificación en la justificación de la reclamación de financiación por parte de unas Administraciones (locales) a otras (estatal o autonómica). Y finalmente, centraría el debate entre aquello que es accesorio y lo realmente necesario. Las diputaciones provinciales de régimen común, a la vista de los datos facilitados, sin duda, también seguirían siendo básicas para un adecuado engranaje territorial. Y el debate sobre su idoneidad quedaría definitivamente saldado.

7. Anexo II: Tablas

TABLA. CLASIFICACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN POR REPRESENTATIVIDAD Y RESULTADO ELECTORAL.

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	PARTIDO POLÍTICO DE PERTENENCIA EN ACTUAL LEGISLATURA (2015-2019)	PROCEDIMIENTO ELECCIÓN	PARTIDO DE APOYO
Hasta 500 000 residentes	25	D.P. ALBACETE: Albacete	PSOE	Mayoría absoluta	Voto a favor de Ganemos
		D.P. ÁVILA: Ávila	PP	Lista más votada	
		D.P. BURGOS: Burgos	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. CÁCERES: Cáceres	PSOE	Mayoría absoluta	14 votos a favor (13 del PSOE y 1 de Ciudadanos) y 11 abstenciones (PP)
		D.P. CUENCA: Cuenca	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. GUADALAJARA: Guadalajara	PP	Lista más votada	Abstención Ciudadanos
		D.P. HUESCA: Huesca	PSOE	Mayoría absoluta	Con apoyo de PAR y CAMBIAR Huesca
		D.P. LEÓN: León	PP	Mayoría absoluta	Apoyo UPL y CB (Coalición por el Bierzo). PSOE, C's y Coalición en Común se abstienen
		D.P. LLEIDA: Lleida	CDC	Lista más votada	Con el apoyo de UDC
		D.P. LUGO: Lugo	PSOE	PP lista más votada	Moción de censura
		D.P. OURENSE: Ourense	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. PALENCIA: Palencia	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. ZAMORA: Zamora	PP	Mayoría absoluta	
D.P. SALAMANCA: Salamanca	PP	Mayoría absoluta			

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	PARTIDO POLÍTICO DE PERTENENCIA EN ACTUAL LEGISLATURA (2015-2019)	PROCEDIMIENTO ELECCIÓN	PARTIDO DE APOYO
Hasta 500 000 residentes	25	D.P. SEGOVIA: Segovia	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. SORIA: Soria	PSOE	Lista más votada	Con abstención de C's
		D.P. TERUEL: Teruel	PAR	Mayoría absoluta	Con el apoyo del PP
De 500 001 a 1 000 000	27	D.P. ALMERIA: Almería	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. BADAJOZ: Badajoz	PSOE	Mayoría absoluta	17 votos a favor (PSOE) y 10 abstenciones del PP
		D.P. CASTELLÓN: Castellón de la Plana	PP	Mayoría absoluta	
		D.P. CIUDAD REAL: Ciudad Real	PSOE	Mayoría absoluta	
		D.P. CÓRDOBA: Córdoba	PSOE	Mayoría absoluta	IU
		D.P. GIRONA: Girona	CDC	Mayoría absoluta	Apoyo UDC, PSC, ERC e idS
		D.P. GRANADA: Granada	PSOE	Lista más votada	Apoyo C's e IU y abstención de Vamos Granada
		D.P. HUELVA: Huelva	PSOE	Mayoría absoluta	
		D.P. JAÉN: Jaén	PSOE	Mayoría absoluta	
		D.P. PONTEVEDRA: Vigo	PSOE	Mayoría absoluta	Apoyo BNG
		D.P. TARRAGONA: Tarragona	CDC	Mayoría absoluta (pacto CDC y PSC)	Con el apoyo de PSC y PPC
		D.P. TOLEDO: Talavera de la Reina	PSOE	Mayoría absoluta	Con el apoyo de C's y Ganemos
		D.P. VALLADOLID: Valladolid	PP	Lista más votada	Abstención C's
		D.P. ZARAGOZA: Zaragoza	PSOE	Mayoría absoluta	Apoyo de ZED y CHA

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	PARTIDO POLÍTICO DE PERTENENCIA EN ACTUAL LEGISLATURA (2015-2019)	PROCEDIMIENTO ELECCIÓN	PARTIDO DE APOYO
De 1 000 001 a 3 500 000	31	D.P. ALACANT/ ALICANTE: Alacant/Alicante	PP	Mayoría absoluta	Apoyo de C's
		D.P. CÁDIZ: Jerez de la Frontera	PSOE	Lista más votada	PA
		D.P. A CORUÑA: A Coruña	PSOE	Mayoría absoluta	Apoyo del BNG, Marea Atlántica, Compostela aberta y Alternativa dos vecinos
		D.P. MÁLAGA: Málaga	PP	Lista más votada	Apoyo C's
		D.P. SEVILLA: Sevilla	PSOE	Mayoría absoluta	
		D.P. VALENCIA: Valencia	PSOE	Mayoría absoluta	Compromís
De 3 500 001 en adelante	51	D.P. BARCELONA: Barcelona	CDC	Mayoría absoluta	Apoyo de ERC y PSC

Fuente: Elaboración propia a partir de interpretación LOREG y consulta de resultados electorales (base de datos Ministerio Interior)

TABLA. CLASIFICACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN POR ASIGNACIÓN LEGAL, DEDICACIÓN EXCLUSIVA, PERSONAL EVENTUAL, EFECTIVOS Y DENSIDAD

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	N.º MÁXIMO DE DIPUTADOS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA (art. 75ter.2 LRSAL)	RETRIBUCIONES MÁXIMAS CORRESPONDIENTES (art. 75bis.2 LRSAL)	N.º MÁXIMO DE PERSONAL EVENTUAL (art. 104bis.2 LRSAL)	SUPERFICIE (km ²)	HABITANTES	DENSIDAD (km ² /hab.)
Hasta 500 000 residentes	25	D.P. ALBACETE: Albacete	18	Secretario de Estado – 20 %	27	14 924	394 580	26,44
		D.P. ÁVILA: Ávila	15	Secretario de Estado – 35 %	12	8015	164 925	20,49
		D.P. BURGOS: Burgos	18	Secretario de Estado – 20 %	27	14 292	364 002	25,47
		D.P. CÁCERES: Cáceres	15	Secretario de Estado – 25 %	25	19 868	406 267	20,45
		D.P. CUENCA: Cuenca	15	Secretario de Estado – 35 %	12	17 140	203 841	11,89
		D.P. GUADALAJARA: Guadalajara	15	Secretario de Estado – 25 %	25	12 214	253 686	20,77
		D.P. HUESCA: Huesca	15	Secretario de Estado – 35 %	12	15 636	222 909	14,26

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	N.º MÁXIMO DE DIPUTADOS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA (art. 75ter.2 LRSAL)	RETRIBUCIONES MÁXIMAS CORRESPONDIENTES (art. 75bis.2 LRSAL)	N.º MÁXIMO DE PERSONAL EVENTUAL (art. 104bis.2 LRSAL)	SUPERFICIE (km ²)	HABITANTES	DENSIDAD (km ² /hab.)
Hasta 500 000 residentes	25	D.P. LEÓN: León	18	Secretario de Estado – 25 %	27	15 580	479 395	30,77
		D.P. LLEIDA: Lleida	18	Secretario de Estado – 25 %	27	12 172	436 029	35,82
		D.P. LUGO: Lugo	15	Secretario de Estado – 25 %	25	9856	339 386	34,43
		D.P. OURENSE: Ourense	18	Secretario de Estado – 25 %	27	7273	318 391	43,78
		D.P. PALENCIA: Palencia	15	Secretario de Estado – 25 %	25	8052	166 035	20,62
		D.P. ZAMORA: Zamora	18	Secretario de Estado – 25 %	27	10 561	183 436	17,37
		D.P. SALAMANCA: Salamanca	18	Secretario de Estado – 20 %	27	12 349	339 395	27,48
		D.P. SEGOVIA: Segovia	15	Secretario de Estado – 35 %	12	6920	157 570	22,77
		D.P. SORIA: Soria	11	Secretario de Estado – 45 %	7	10 306	91 006	8,83
		D.P. TERUEL: Teruel	11	Secretario de Estado – 45 %	7	14 809	138 932	9,38

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	N.º MÁXIMO DE DIPUTADOS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA (art. 75ter.2 LRSAL)	RETRIBUCIONES MÁXIMAS CORRESPONDIENTES (art. 75bis.2 LRSAL)	N.º MÁXIMO DE PERSONAL EVENTUAL (art. 104bis.2 LRSAL)	SUPERFICIE (km ²)	HABITANTES	DENSIDAD (km ² /hab.)
De 500 001 a 1 000 000	27	D.P. ALMERÍA: Almería	18	Secretario de Estado – 20 %	27	8775	701 211	79,91
		D.P. BADAJOZ: Badajoz	18	Secretario de Estado – 20 %	27	21 766	686 730	31,55
		D.P. CASTELLÓN: Castellón de la Plana	18	Secretario de Estado – 20 %	27	6636	582 327	87,75
		D.P. CIUDAD REAL: Ciudad Real	15	Secretario de Estado – 35 %	12	19 813	513 713	25,93
		D.P. CÓRDOBA: Córdoba	20	Secretario de Estado – 10 %	29	13 771	795 611	57,77
		D.P. GIRONA: Girona	15	Secretario de Estado – 35 %	12	5909	753 054	127,42
		D.P. GRANADA: Granada	18	Secretario de Estado – 20 %	27	12 646	917 297	72,53
		D.P. HUELVA: Huelva	18	Secretario de Estado – 25 %	27	10 127	520 017	51,34
		D.P. JAÉN: Jaén	18	Secretario de Estado – 25 %	27	13 496	654 170	48,47
		D.P. PONTEVEDRA: Vigo	18	Secretario de Estado – 20 %	27	4494	947 374	210,78
D.P. TARRAGONA: Tarragona	18	Secretario de Estado – 25 %	27	6302	795 101	126,15		

TRAMOS DE POBLACIÓN (art. 204 LOREG)	DIPUTADOS PROVINCIALES ASIGNADOS (art. 204 LOREG)	MUNICIPIO MÁS POBLADO DE CADA DIPUTACIÓN PROVINCIAL	N.º MÁXIMO DE DIPUTADOS CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA (art. 75ter.2 LRSAL)	RETRIBUCIONES MÁXIMAS CORRESPONDIENTES (art. 75bis.2 LRSAL)	N.º MÁXIMO DE PERSONAL EVENTUAL (art. 104bis.2 LRSAL)	SUPERFICIE (km ²)	HABITANTES	DENSIDAD (km ² /hab.)
De 500 001 a 1 000 000	27	D.P. TOLEDO: Talavera de la Reina	15	Secretario de Estado – 25 %	25	15 369	693 371	45,11
		D.P. VALLADOLID: Valladolid	20	Secretario de Estado – 10 %	29	8 110	526 288	64,89
De 1 000 001 a 3 500 000	31	D.P. ZARAGOZA: Zaragoza	22	Secretario de Estado	0,7 % puestos de trabajo plantilla de Entidad de Zaragoza	17 274	956 006	55,34
		D.P. ALACANT/ ALICANTE: Alicante	20	Secretario de Estado – 10 %	29	5 817	1 855 047	318,89
		D.P. CÁDIZ: Jerez de la Frontera	18	Secretario de Estado – 20 %	27	7 440	1 240 284	166,7
		D.P. A CORUÑA: A Coruña	18	Secretario de Estado – 20 %	27	7 949	1 127 196	141,79
		D.P. MÁLAGA: Málaga	22	Secretario de Estado	31	7 306	1 628 973	222,96
		D.P. SEVILLA: Sevilla	25	Secretario de Estado	33	14 036	1 941 480	138,32
De 3 500 001 en adelante	51	D.P. VALENCIA: Valencia	25	Secretario de Estado	0,7 % puestos trabajo plantilla Entidad Valencia	10 807	2 543 315	235,34
		D.P. BARCELONA: Barcelona	32	Secretario de Estado	0,7 % puestos trabajo plantilla Entidad de Barcelona	7 728	5 523 922	714,76

Fuente: Elaboración propia a partir de interpretación LOREG, LRSAL e INE.

TABLA. CLASIFICACIÓN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN POR PARTIDO POLÍTICO Y PRESUPUESTO INICIAL 2016

Tramo	Hasta 500 000 hab.	Presupuesto 2016	De 500 000 a 1 000 000 hab.	Presupuesto 2016	De 1 000 000 a 3 500 000 hab.	Presupuesto 2016	De 3 500 000 hab. en adelante	Presupuesto 2016	Total	Total Presupuesto
Partido político		2016		2016		2016		2016	Partido político	2016
PSOE	5	437	9	1646	4	1294	0	0	18	3377
PP	10	800	3	436	2	527	0	0	15	1763
PDC	1	104	2	257	0	0	1	820	4	1181
PAR	1	54	0	0	0	0	0	0	1	54
Totales	17	1395	14	2339	6	1821	1	820	38	6375
% sobre total		22 %		37 %		29 %		13 %		100 %

Fuente: Elaboración propia

TABLA. COMPARACIÓN PRESUPUESTARIA CRÉDITOS INICIALES Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS RECONOCIDAS EN PRESUPUESTOS 2015. DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

Conceptos	Créditos iniciales	% sobre TOTAL	Obligaciones netas reconocidas	% sobre total
Gastos de personal	1 792 622	28,2 %	1 681 142	25,1 %
Gastos en bienes corrientes y servicios	998 737	15,7 %	849 461	12,7 %
Gastos financieros	67 157	1,1 %	35 212	0,5 %
Transferencias corrientes	1 258 673	19,8 %	1 341 128	20,0 %
Fondo de Contingencia y otros imprevistos	62 432	1,0 %	0	0,0 %
<i>Operaciones corrientes</i>	<i>4 179 621</i>	<i>65,7 %</i>	<i>3 906 943</i>	<i>58,3 %</i>
Inversiones reales	739 668	11,6 %	829 742	12,4 %
Transferencias de Capital	509 249	8,0 %	799 699	11,9 %
<i>Operaciones de capital</i>	<i>1 248 917</i>	<i>19,6 %</i>	<i>1 629 441</i>	<i>24,3 %</i>
Activos financieros	397 343	6,2 %	400 242	6,0 %
Pasivos financieros	531 807	8,4 %	764 062	11,4 %
Total gastos	6 357 688	100,0 %	6 700 688	100,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir MINHAFP.

TABLA. COMPARACIÓN PRESUPUESTARIA CRÉDITOS INICIALES Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS RECONOCIDAS EN PRESUPUESTOS 2015. DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Conceptos	Créditos iniciales	% sobre total	Obligaciones reconocidas netas	% sobre total
Deuda pública	442 806	7,0 %	663 600	9,9 %
Servicios públicos básicos	647 939	10,2 %	761 898	11,4 %
Actuaciones de protección y promoción social	1 050 790	16,5 %	1 032 410	15,4 %
Producción de bienes públicos de carácter preferente	810 660	12,8 %	844 430	12,6 %
Actuaciones de carácter económico	1 027 518	16,2 %	1 175 527	17,5 %
Actuaciones de carácter general	2 377 975	37,4 %	2 222 823	33,2 %
Total gastos	6 357 688	100,0 %	6 700 688	100,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir MINHAFP.

TABLA. EVOLUCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA PARA EL PERIODO 2015-2010: DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN

Cap.	Ingresos (derechos reconocidos netos)	2015		2014		2013		2012		2011		2010	
		DRN	%										
1	Impuestos directos	437 289	8 %	422 482	8 %	410 641	7 %	414 351	7 %	457 890	8 %	461 505	8 %
2	Impuestos indirectos	381 468	7 %	349 615	6 %	350 622	6 %	245 164	4 %	316 193	6 %	284 307	5 %
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	508 941	9 %	517 901	9 %	494 981	9 %	485 505	9 %	480 329	9 %	484 478	9 %
4	Transferencias corrientes	4 278 050	76 %	4 230 488	76 %	4 279 332	77 %	3 961 727	71 %	3 812 834	68 %	3 511 287	63 %
5	Ingresos patrimoniales	38 233	1 %	63 167	1 %	71 838	1 %	70 268	1 %	80 610	1 %	83 428	1 %
	Operaciones corrientes	5 643 981	85 %	5 583 653	91 %	5 607 415	93 %	5 177 015	86 %	5 147 857	85 %	4 825 005	78 %
6	Enajenación de inversiones reales	12 503	5 %	21 861	8 %	11 386	4 %	15 175	5 %	9113	3 %	7872	2 %
7	Transferencias de capital	244 800	95 %	254 233	92 %	259 577	96 %	292 623	95 %	344 518	97 %	491 133	98 %
	Operaciones de capital	257 303	4 %	276 094	4 %	270 962	4 %	307 798	5 %	353 631	6 %	499 005	8 %
	Operaciones no financieras	5 901 284	89 %	5 859 747	95 %	5 878 377	97 %	5 484 814	91 %	5 501 488	91 %	5 324 010	86 %
8	Activos financieros	388 785	51 %	171 892	62 %	138 637	83 %	287 614	53 %	87 482	15 %	72 904	8 %
9	Pasivos financieros	374 590	49 %	107 602	38 %	28 465	17 %	251 533	47 %	485 094	85 %	821 752	92 %
	Operaciones Financieras	763 375	11 %	279 493	5 %	167 102	3 %	539 147	9 %	572 576	9 %	894 657	14 %
	Total ingresos	6 664 659	100 %	6 139 240	100 %	6 045 479	100 %	6 023 960	100 %	6 074 064	100 %	6 218 667	100 %
	Gastos (obligaciones reconocidas netas)	ORN	%										
1	Gastos de personal	1 681 142	43 %	1 650 719	44 %	1 660 902	44 %	1 626 010	44 %	1 798 499	45 %	1 858 708	46 %
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	849 461	22 %	823 191	22 %	838 707	22 %	849 895	23 %	945 481	24 %	970 254	24 %
3	Gastos financieros	35 212	1 %	60 990	2 %	80 341	2 %	106 254	3 %	109 416	3 %	81 229	2 %
4	Transferencias corrientes	1 341 128	34 %	1 246 865	33 %	1 177 971	31 %	1 138 317	31 %	1 103 524	28 %	1 094 796	27 %
	Operaciones corrientes	3 906 943	58 %	3 781 765	62 %	3 757 921	66 %	3 720 476	64 %	3 956 920	62 %	4 004 988	60 %
6	Inversiones reales	829 742	51 %	716 024	51 %	654 663	54 %	739 291	58 %	1 096 012	57 %	1 089 622	55 %
7	Transferencias de capital	799 699	49 %	685 044	49 %	546 591	46 %	536 643	42 %	818 504	43 %	908 433	45 %
	Operaciones de capital	1 629 441	24 %	1 401 068	23 %	1 201 254	21 %	1 275 934	22 %	1 914 517	30 %	1 998 055	30 %
	Operaciones no financieras	5 536 384	83 %	5 182 833	85 %	4 959 175	87 %	4 996 410	85 %	5 871 437	91 %	6 003 042	91 %
8	Activos financieros	400 242	34 %	189 426	21 %	161 040	21 %	348 271	41 %	96 775	17 %	105 434	17 %
9	Pasivos financieros	764 062	66 %	693 527	79 %	596 198	79 %	507 167	59 %	462 639	83 %	512 828	83 %
	Operaciones financieras	1 164 304	17 %	882 953	15 %	757 238	13 %	855 438	15 %	559 414	9 %	618 262	9 %
	Total gastos	6 700 688	100 %	6 065 786	100 %	5 716 413	100 %	5 851 848	100 %	6 430 851	100 %	6 621 305	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir MINHAFF.

TABLA. EVOLUCIÓN DATOS MAGNITUDES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES LOCALES (2005-2015)

	Miles €											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (*)	2014 (*)	2015 (**)	2015-2010
Entidades con información	6679	6697	6721	6962	7509	7921	8016	8009	7500	7215	7368	
Ingresos corrientes	52.517.445	59.889.482	64.118.938	65.325.802	64.267.179	62.993.996	63.419.032	63.631.113	62.532.207	63.995.887	68.234.399	5.240.404
Gastos corrientes	44.427.045	49.021.537	54.111.734	57.783.224	57.420.815	57.324.273	56.277.786	54.475.911	51.176.887	52.308.223	55.633.329	-1.690.945
Ahorro bruto	8.090.401	10.867.946	10.007.204	7.542.578	6.846.364	5.669.722	7.141.246	9.155.202	11.355.319	11.687.663	12.601.071	6.931.348
Pasivos financieros	2.859.317	2.751.370	2.593.990	3.054.600	2.795.330	3.294.907	3.240.138	4.207.323	4.810.619	7.335.914	6.073.950	2.779.043
Ahorro neto	5.231.084	8.116.575	7.413.214	4.487.978	4.051.034	2.374.815	3.901.107	4.947.880	6.544.700	4.351.749	6.527.121	4.152.306
Ingresos no financieros	59.848.623	68.243.481	71.187.146	71.683.532	77.435.907	72.924.642	67.785.725	66.099.555	64.589.022	66.375.736	70.634.591	-2.290.051
Gastos no financieros	56.908.896	64.023.068	70.709.042	73.298.774	78.206.322	74.687.626	68.088.370	61.946.057	56.980.709	59.172.504	63.556.357	-11.131.270
Saldo no financiero	2.939.727	4.220.413	478.104	-1.615.242	-770.415	-1.762.984	-302.645	4.153.498	7.608.313	7.203.233	7.078.235	8.841.219
Remanente de Tesorería	11.947.308	19.022.363	19.339.218	16.904.219	17.992.592	16.386.349	13.681.481	21.172.936	22.970.512	25.153.812	27.808.642	11.422.293

(*) En los años 2013 y 2014 no se incluyen los datos de los municipios del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (***) En el año 2015 no se incluyen los municipios de Álava.

Fuente: Elaboración propia a partir datos MINHAFP.

TABLA. COMPARACIÓN EN LA EVOLUCIÓN DE LA SENDA DE DÉFICIT PÚBLICO POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Clasificación por Administraciones Públicas	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Objetivo estabilidad 2015	Desviación
Administraciones Públicas	-9,46	-9,13	-6,77	-6,62	-5,79	-5,13	-4,2	-0,87
Administración central	-5,54	-5,27	-4,25	-4,48	-3,57	-2,64	-2,9	0,32
Administración regional	-3,17	-3,35	-1,86	-1,57	-1,75	-1,74	-0,7	-1,04
Administración local	-0,52	-0,4	0,32	0,55	0,57	0,47	0	0,47
Fondos de la Seguridad Social	-0,23	-0,1	-0,98	-1,12	-1,04	-1,22	-0,6	-0,62

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGAE

TABLA. PRINCIPALES MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS POR ENTES TERRITORIALES EN MILES DE EUROS Y PORCENTAJE. AÑO 2015

Tipo EE. LL.	N.º EE. LL. sabo.	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro bruto	Pasivos financieros	Ahorro neto	Ingresos no financieros	Gastos no financieros	Saldo no financiero	Remanente de Tesorería
Ayuntamientos	8125	47 223 476	37 396 689	9 826 787	4 880 103	4 946 684	49 199 458	42 878 504	6 320 954	21 628 287
Dip. rég. común	38	5 643 981	3 906 944	1 737 037	764 062	972 975	5 901 284	5 536 384	364 900	2 980 516
Dip. rég. foral	4	13 368 692	12 784 813	583 879	250 403	333 476	13 389 439	13 166 039	223 400	2 475 780
Consejos insulares	4	384 042	321 834	62 208	103 808	-41 600	491 000	434 914	56 086	414 192
Cabildos insulares	7	161 428	1 223 048	391 160	75 574	315 586	1 653 410	1 540 515	112 895	309 867
Ciudades autónomas	2	450 953	398 307	52 646	71 849	-19 203	462 830	443 016	19 814	93 208
Áreas metropolitanas	3	555 994	488 999	66 995	18 427	48 568	565 865	521 309	44 556	188 173
Comarcas	82	747 637	606 577	141 060	14 813	126 247	760 739	727 763	32 976	148 439
Mancomunidades	981	528 758	497 854	90 904	7656	23 247	570 397	550 176	20 221	317 330
Agrupaciones de municipios	38	4347	3151	1223	74	1150	4974	3707	1267	5040
Entidades de ámbito inferior al municipio	3709	92 172	68 978	23 194	1468	21 725	107 477	99 993	7484	100 503
TOTAL* (transferencias C-IV y C-VII depuradas)		67 704 011	54 432 524	13 271 487	6 188 237	7 083 250	69 353 004	61 639 546	7 713 458	28 661 334

Tipo EE. LL.	N.º EE. LL.	% EE. LL. Ingresos corrientes sobre total	% EE.LL. Gastos corrientes sobre total	% EE. LL. Ahorro bruto sobre total	% EE. LL. Pasivos financieros sobre total	% EE. LL. Ahorro neto sobre total	% EE. LL. Ingresos no financieros sobre total	% EE. LL. Gastos no financieros sobre total	% EE. LL. Saldo no financiero sobre total	% EE. LL. Remanente de Tesorería sobre total
Ayuntamientos	8125	69,7 %	68,7 %	74,0 %	78,9 %	69,8 %	70,9 %	69,6 %	81,9 %	75,5 %
Dip. rég. común	38	8,3 %	7,2 %	13,1 %	12,3 %	13,7 %	8,5 %	9,0 %	4,7 %	10,4 %
Dip. rég. foral	4	19,7 %	23,5 %	4,4 %	4,0 %	4,7 %	19,3 %	21,4 %	2,9 %	8,6 %
Consejos insulares	4	0,6 %	0,6 %	0,5 %	1,7 %	-0,6 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	1,4 %
Cabildos insulares	7	0,2 %	2,2 %	2,9 %	1,2 %	4,5 %	2,4 %	2,5 %	1,5 %	1,1 %
Ciudades autónomas	2	0,7 %	0,7 %	0,4 %	1,2 %	-0,3 %	0,7 %	0,7 %	0,3 %	0,3 %
Áreas metropolitanas	3	0,8 %	0,9 %	0,5 %	0,3 %	0,7 %	0,8 %	0,8 %	0,6 %	0,7 %
Comarcas	82	1,1 %	1,1 %	1,1 %	0,2 %	1,8 %	1,1 %	1,2 %	0,4 %	0,5 %
Mancomunidades	981	0,8 %	0,9 %	0,7 %	0,1 %	0,3 %	0,8 %	0,9 %	0,3 %	1,1 %
Agrupaciones de municipios	38	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Entidades de ámbito inferior al municipio	3709	0,1 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,4 %

Fuente: Elaboración propia a partir MINHAFP.

**TABLA. DESGLOSE DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL CAPÍTULO I
(POR ENTES TERRITORIALES) EN MILES DE EUROS. AÑO 2015**

Ctas.	Entidades Locales	Ayuntamientos	Diputaciones régimen común	Diputaciones régimen foral	Cabildos	Consejos insulares	Ciudades autónomas	Áreas metropolitanas	Comarcas	Mancomunidades	Agrupaciones municipios	Entidades locales menores
	Número	8125	38	4	7	4	2	3	82	981	38	3709
10	Órganos de gobierno y personal directivo	386 467	39 493	3220	7363	4722	4166	696	5278	2660	2	1457
11	Personal eventual	121 369	27 105	8720	3860	1238	934	3082	1627	856	0	214
12	Personal funcionario	6 755 192	775 708	299 970	81 428	68 952	71 211	17 821	22 064	19 968	138	2908
13	Personal laboral	4 217 064	329 033	58 184	150 008	28 659	27 744	1063	86 337	91 589	620	10 130
14	Otro personal	408 588	34 731	1868	10 501	1762	23 520	0	2 649	8483	72	520
15	Incentivos al rendimiento	571 100	69 809	0	12 989	7587	452	3639	1161	3037	34	310
16	Cuotas a cargo del empleador	3 895 589	405 263	114 197	84 234	34 420	32 690	7050	35 756	36 448	243	4733
1	Gastos de personal	16 355 369	1 681 143	486 159	350 383	147 339	160 717	33 351	154 872	163 041	1109	20 272

Fuente: Elaboración propia a partir MINHAFP.

TABLA. DESGLOSE DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL CAPÍTULO I (POR ENTES TERRITORIALES Y PARTIDA) EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL Y EVOLUCIÓN DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS, AÑO 2015

Clas.	Denominación/ Entidades locales	Ayts. %/Total	DIP. RÉ.G. Común %/Total	DIP. FORAL %/Total	Cabildos %/Total	Consells %/Total	Ciudades autónomas %/Total	Áreas metrop. %/Total	Comarcas %/Total	Mancomunidades %/Total	Agrup. munic. %/Total	ELM %/Total
10	Órganos de gobierno y personal directivo	2 %	2 %	1 %	2 %	3 %	3 %	2 %	3 %	2 %	0 %	7 %
11	Personal eventual	1 %	2 %	2 %	1 %	1 %	1 %	9 %	1 %	1 %	0 %	1 %
12	Personal funcionario	41 %	46 %	62 %	23 %	47 %	44 %	53 %	14 %	12 %	12 %	14 %
13	Personal laboral	26 %	20 %	12 %	43 %	19 %	17 %	3 %	56 %	56 %	56 %	50 %
14	Otro personal	2 %	2 %	0 %	3 %	1 %	15 %	0 %	2 %	5 %	6 %	3 %
15	Incentivos al rendimiento	3 %	4 %	0 %	4 %	5 %	0 %	11 %	1 %	2 %	3 %	2 %
16	Cuotas a cargo del empleador	24 %	24 %	23 %	24 %	23 %	20 %	21 %	23 %	22 %	22 %	23 %
1	Gastos de personal	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Clas.	Denominación/ O.R.N.	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2010	2015-2010	Variación	Gasto	Porcentaje
		Obligaciones reconocidas netas	2015-2010 O.R.N.	2015-2010 O.R.N.	acumulado 2015-2010	sobre total acumulado						
10	Órganos de gobierno y personal directivo	39 493	40 738	38 725	38 244	40 853	44 250	44 250	-4757	-10,8 %	242 303	2,4 %
11	Personal eventual	27 105	29 561	31 018	29 284	32 967	38 944	38 944	-11 840	-30,4 %	188 880	1,8 %
12	Personal funcionario	775 708	750 334	758 835	720 136	788 333	801 602	801 602	-25 894	-3,2 %	4 594 949	44,7 %
13	Personal laboral	329 033	327 159	329 081	320 773	378 190	404 961	404 961	-75 929	-18,7 %	2 089 197	20,3 %
14	Otro personal	34 731	32 222	31 744	31 712	40 718	43 860	43 860	-9 129	-20,8 %	214 987	2,1 %
15	Incentivos al rendimiento	69 809	68 744	70 050	74 678	78 467	80 198	80 198	-10 389	-13,0 %	441 947	4,3 %
16	Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	405 263	401 961	401 448	411 183	438 970	444 892	444 892	-39 628	-8,9 %	2 503 717	24,4 %
1	Total	1 681 142	1 650 719	1 660 902	1 626 010	1 798 499	1 858 708	1 858 708	-177 566	-9,6 %	10 275 980	100,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINHAFP.

TABLA. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA Y SALDO NO FINANCIERO PARA EL PERIODO 2008-2015 POR ENTES TERRITORIALES

	Deuda			Forales	Consejos y cabildos	TOTAL	Saldo no financiero (criterio presupuestario)		
	Ayuntamientos	Diputaciones	Régimen común				Ayuntamientos	Diputaciones	TOTAL
2008	26 128,0	5902,2	3993,4	1908,8	905,9	32 030,2	-2099,2	484,0	-1615,2
2009	28 770,0	6566,1	4034,9	1615,3	915,9	35 336,1	-855,9	85,5	-770,4
2010	28 851,5	7277,0	4258,4	2039,0	979,6	36 128,5	-746,0	-1017,0	-1763,0
2011	28 460,6	6732,1	4420,1	2312,0	888,2	35 192,7	-264,1	-38,6	-302,7
2012	35 290,1	6442,5	4382,2	2060,3	936,8	41 732,6	3253,4	900,1	4153,5
2013	25 090,4	5994,9	3661,3	2333,6	798,7	31 085,3	6151,8	1456,5	7608,3
2014	31 722,4	7005,0	3096,8	3211,5	696,7	38 727,4	6112,6	2397,5	8510,1
2015	29 024,7	5813,3	1910,3	3295,9	607,3	34 838,0	6001,1	596,5	6597,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINHAFP.

TABLA. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EJERCICIO 2015

Clasificación por Administraciones Públicas	2014	2015	Tasa de variación
Administración central	97 088	103 320	6,4 %
Comunidades autónomas	133 411	140 337	5,2 %
Corporaciones locales	48 108	49 198	2,3 %
Corporaciones locales	2014	2015	Tasa de variación
Empleos no financieros	62 835	64 699	3,0 %
Intereses	1321	722	-45,3 %
Gastos financiados por la Unión Europea	267	277	3,7 %
Gastos financiados por otras Administraciones Públicas	3281	3249	-1,0 %
Transferencias al País Vasco por sistema de financiación	8064	8234	2,1 %
Transferencias al Estado por sistema de financiación		195	-
Cambios normativos con incrementos de recaudación permanente	1198	2140	78,6 %
Inversiones financieramente sostenibles	596	684	14,8 %
Total	48 108	49 198	2,3 %

TABLA. CUMPLIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EJERCICIO 2015

	Deuda pública	Objetivo	Desviación
Administración central y fondos de la Seguridad Social	72,1	76,3	4,2
Comunidades autónomas	24,4	21,5	-2,9
Corporaciones locales	3,3	3,9	0,6
Total Administraciones Públicas	99,8	101,7	1,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos IGAE.

TABLA. DESGLOSE DEL PERSONAL EVENTUAL POR DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN Y DENSIDAD POBLACIÓN

Diputación	Número de eventuales	Densidad
Almería	28	79,91
Alicante	38	318,89
Albacete	26	26,44
Ávila	13	20,49
Badajoz	29	31,55
Barcelona	65	714,76
Burgos	6	25,47
Cáceres	12	20,45
Cádiz	9	166,7
Castellón	30	87,75
Ciudad Real	8	25,93
Córdoba	32	57,77
Coruña, A	32	141,79
Cuenca	3	11,89
Girona	29	127,42
Granada	40	72,53
Guadalajara	15	20,77
Huelva	44	51,34
Huesca	12	14,26
Jaén	24	48,47
León	12	30,77
Lleida	32	35,82
Lugo	30	34,43
Málaga	49	222,96
Ourense	13	43,78
Palencia	8	20,62
Pontevedra	13	210,78
Salamanca	8	27,48
Segovia	12	22,77
Sevilla	103	138,32
Soria	3	8,83
Tarragona	18	126,15
Teruel	10	9,38
Toledo	13	45,11
Valencia	36	235,34
Valladolid	11	64,89
Zamora	12	17,37
Zaragoza	29	55,34
Totales	907	
Subgrupo	Número eventuales PGE 2016	Porcentaje
A1	421	46,42 %
A2	88	9,70 %
C1	258	28,45 %
C2	136	14,99 %
E	4	0,44 %
Suma	907	

Fuente: Elaboración propia a partir búsqueda en páginas web e INE.

TABLA. DESGLOSE DEL COSTE EFECTIVO COMUNICADO POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN SEGÚN PORTAL CESEL. EJERCICIO 2015

Diputaciones de régimen común (gasto por área de programas)	Deuda pública	Servicios públicos básicos	Actuaciones de protección y promoción social	Producción de bienes públicos de carácter preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	TOTAL
TOTALES (euros)	663 599 935	761 898 271	1 032 409 889	844 430 215	1 175 526 943	2 222 823 948	6 700 689 200
% / TOTAL	9,90 %	11,37 %	15,41 %	12,60 %	17,54 %	33,17 %	100,00 %

Fuente: Elaboración propia a partir datos MINHAFP según portal CESEL.

TABLA. DESGLOSE DEL COSTE EFECTIVO COMUNICADO POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN SEGÚN PORTAL CESEL. AÑO 2014

Diputaciones de régimen común (gasto por área de programas)	Deuda pública	Servicios públicos básicos	Actuaciones de protección y promoción social	Producción de bienes de carácter preferente	Actuaciones de carácter económico	Actuaciones de carácter general	TOTAL
TOTALES (euros)	628 036 783	1 066 694 488	976 746 476	623 819 543	910 367 705	1 602 194 842	5 807 859 842
% / TOTAL	11 %	18 %	17 %	11 %	16 %	28 %	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos MINHAFP.

TABLA. DESGLOSE DEL PERIODO MEDIO DE PAGO EN LAS DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN. DICIEMBRE 2016

Diputación	Periodo medio de pago (En días)
Almería	1,32
Cádiz	23,78
Córdoba	(12,17)
Granada	9,45
Huelva	5,60
Jaén	5,59
Málaga	(0,78)
Sevilla	(2,58)
Huesca	(13,31)
Teruel	(1,31)
Zaragoza	(0,15)
Ávila	11,90
Burgos	2,28
León	(5,29)
Palencia	(13,92)
Salamanca	15,61
Segovia	(15,45)
Soria	(5,08)
Valladolid	(5,97)
Zamora	(9,13)
Albacete	16,66
Ciudad Real	6,83
Cuenca	(1,35)
Guadalajara	8,43
Toledo	12,18
Barcelona	(4,08)
Girona	8,43
Lleida	2,27
Tarragona	0,84
Alicante	3,89
Castellón	(4,13)
Valencia	22,74
Badajoz	2,31
Cáceres	0,94
A Coruña	(7,78)
Lugo	45,50
Ourense	7,26
Pontevedra	(10,88)

Fuente: Elaboración propia a partir MINHAP.

TABLA. DESGLOSE DEL PERIODO MEDIO DE PAGO E IMPORTES POR MODELOS (CESIÓN Y VARIABLES)

Periodo	Modelo	Ratio de operaciones pagadas	Importe de pagos realizados	Ratio de operaciones pendientes de pago	Importe de pagos pendientes	Periodo medio de pago (En días)
Diciembre 2016	Cesión	16,67	1 467 833 916,86 €	64,35	2 204 415 525,29 €	45,29
Diciembre 2016	VARIABLES	16,12	3 698 067 889,09 €	93,65	1 716 717 694,62 €	40,70
TOTAL		16,28	5 165 901 805,95 €	77,18	3 921 133 219,91 €	42,55

Fuente: MINHAP.

TABLA. DESGLOSE Y COMUNICACIONES REALIZADAS POR LAS ENTIDADES TERRITORIALES AL MINHAFDP DE LOS PMP. DICIEMBRE 2016

Tipo de entidad	Firmados	Existentes	Porcentaje
Ayuntamiento	5268	8122	64,86 %
Diputación/Consejo/Cabildo	50	52	96,15 %
Mancomunidad	427	957	44,62 %
Agrupación municipios	10	77	12,99 %
Comarca	64	82	78,05 %
Área metropolitana	3	3	100,00 %
Ciudad autónoma	2	2	100,00 %
EATIM	275	3706	7,42 %

Fuente: MINHAP.

TABLA. CÁLCULO DE ESCENARIO SOBRE SUPUESTO DE ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS

Estructura territorial	Año base 2014 (millones €)	Año base 2014 G. corriente	Año base 2014 DIFGNF-GC	Eficiencia G. corriente Año 2017	Proyección G. corriente 2018	Eficiencia G. corriente Año 2018	Proyección G. corriente 2019	Eficiencia G. corriente Año 2019	Proyección G. corriente 2020	Eficiencia G. corriente Año 2020	TOTAL PERÍODO Eficiencia 5 % en G. corriente
Escenario presupuestario	GNF	G. corriente	DIFGNF-GC	5 %		5 %		5 %		5 %	
Ayuntamientos	39 646,5	34 886,6	4759,9	1744,3	33 142,3	1657,1	31 485,2	1574,3	29 910,9	1495,5	6471,2
Diputaciones de régimen común	5182,0	3781,7	1400,3	189,1	3592,6	179,6	3413,0	170,6	3242,3	162,1	701,5
Diputaciones régimen foral	12 841,6	12 449,8	391,8	622,5	11 827,3	591,4	11 235,9	561,8	10 674,1	533,7	2309,4
Consejos insulares	430,0	324,0	106,0	16,2	307,8	15,4	292,4	14,6	277,8	13,9	60,1
Cabildos insulares	1349,6	1104,1	245,5	55,2	1048,9	52,4	996,5	49,8	946,6	47,3	204,8
Áreas metropolitanas	718,9	595,8	123,1	29,8	566,0	28,3	537,7	26,9	510,8	25,5	110,5
Comarcas	527,5	478,7	48,8	23,9	454,8	22,7	432,0	21,6	410,4	20,5	88,8
Mancomunidades	453,8	431,5	22,3	21,6	409,9	20,5	389,4	19,5	370,0	18,5	80,0
Agrupaciones de municipios	4,0	3,6	0,4	0,2	3,4	0,2	3,2	0,2	3,1	0,2	0,7
Entidades locales menores	103,9	70,0	33,9	3,5	66,5	3,3	63,2	3,2	60,0	3,0	13,0
Total	61 257,8	54 125,8	7132,0	2706,3	51 419,5	2571,0	48 848,5	2442,4	46 406,1	2320,3	10 040,0
Total sin diputaciones forales	48 416,2	41 676,0	6740,2	2083,8	39 592,2	1979,6	37 612,6	1880,6	35 732,0	1786,6	7730,6
Eliminación duplicidades administrativas				1000		2000		2000		2000	7000
Diferencia con escenario según acuerdo PP-C's				1083,8		-20,4		-119,4		-213,4	730,6

Fuente: Elaboración propia

El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios

El recurrente cuestionamiento –alimentado desde 1978 por la cuestión del encaje en la nueva organización territorial del Estado, y avivado con ocasión de la política de reformas administrativas adoptada al socaire de la crisis económica instalada a partir de 2010- y la incertidumbre generada en torno a la persistencia de la actual organización territorial, por razón de la llamada cuestión catalana y su posible desemboque en una modificación del texto constitucional, solo aparentemente desaconsejaban toda nueva reflexión sobre la provincia y la diputación o entidad equivalente (de régimen común), en cuanto condenada *a priori* a quedar ahogada en el mar de propuestas, doctrinales y políticas, que vienen sucediéndose, sin añadir nada sustancialmente nuevo. Lo demuestran los análisis aquí reunidos por iniciativa de la Fundación Democracia y Gobierno Local y fruto del grupo de trabajo constituido por esta al efecto coordinado por el profesor Luciano Parejo, pues –dejando de lado las pretensiones procedentes de Cataluña– desmontan, en lo fundamental, los argumentos que en el debate público se aducen para sostener la procedencia, por sí misma y en el extremo, de su desaparición, con asunción de sus cometidos, en su caso, por las comunidades autónomas. Sin perjuicio de que alguna pueda incluir algún apunte de mayor alcance, las aludidas reflexiones se inscriben, pues, en el horizonte constitucional actual, sin pretender desbordarlo, y parten, así, de la persistencia del marco que define el capítulo 2.º del título VIII de la norma fundamental, de suerte que no se aventuran (sin perjuicio de que alguna de ellas contenga algún apunte al respecto) en el terreno de cuál pudiera ser, si es que se siguiera entendiendo que debiera tener alguno, el destino de la provincia en el caso del replanteamiento de la organización territorial del poder público constituido. El objetivo ha sido, por tanto, explorar y, en su caso, señalar las posibilidades de conseguir una mayor adecuación de la provincia al Estado autonómico, así como, en todo caso, la superación de los defectos que, en su caso, vengan impidiendo el cumplimiento eficaz de su función en tanto que agrupación de municipios.

