

CAPÍTULO 14

Defensa y vitalidad de las diputaciones provinciales

1. Introducción

Suprimida la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común por la LRBRL, la Federación Española de Municipios y Provincias, con la influyente Comisión de Diputaciones, se configuró como el vehículo adecuado de las demandas políticas y económicas de las corporaciones provinciales. Al disfrutar la provincia de la garantía constitucional, era de suponer no solo que su futuro estaría asegurado, sino también que se verían potenciadas sus funciones. Sin embargo, la creación de las comunidades autónomas y sus estatutos en el periodo 1978-1983 y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 condicionaron su funcionamiento y —algo muy importante— sus competencias. Junto a estas dificultades estaba la realidad de su permanencia por el papel protagonista e imprescindible ante el elevado número de municipios existentes en España y la necesidad de su cooperación a tales entidades, situadas en el ámbito rural y cuyos ciudadanos verían comprometida su permanencia en ellas si faltasen las diputaciones.

Es conveniente hacer una cesura para referirnos a acontecimientos surgidos en las últimas décadas del siglo XX y primeros años del siglo XXI, que afectaron directamente a las diputaciones en su consideración constitucional, como entes territoriales de Gobierno local intermedio. Para ello hemos

de volver al prestigioso Instituto de Estudios de Administración Local, flamante organismo de formación, estudio e investigación de la organización local española, en los nuevos tiempos de libertades públicas felizmente recuperadas, pieza importante en el Estado descentralizado, en opinión del candidato a presidente del Gobierno en su discurso de investidura en 1982.

Confirmó su importancia la Ley de Régimen Local de 1985, aún en vigor, pero no pasaron más de tres años cuando se produjo uno de los procesos habituales en España de transformar el pasado para mejorar el futuro. En virtud del Real Decreto 1437/1987, de 25 de noviembre, se refundieron el IEAL y el Instituto Nacional de Administración Pública¹.

Ya todo no sería igual; la selección y formación de los habilitados nacionales y demás funcionarios locales se incluiría en una subdirección general del INAP. Los estudios e investigaciones de materias locales y territoriales quedarían asumidos en ámbitos generalizados y residualmente en el servicio de la Biblioteca. Atrás quedaba una estela de éxitos y prestigio en España y en toda Iberoamérica, donde habían surgido organismos análogos, como el mexicano Instituto de Administración Pública de Jalisco y sus Municipios o posteriormente el Centro de Estudios Provinciales y Locales de Mérida en Venezuela. Incluso, en España, el CEMCI, heredero de la Delegación del IEAL en las provincias de Almería, Granada y Jaén, y posteriormente la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Siguieron las oposiciones, los cursos de formación y perfeccionamiento; en algunos momentos la selección se descentralizó, pero la referencia era el INAP. Continuó la publicación de la REVL, con el nuevo título desde 1985, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*. Se fusionaron las bibliotecas y paulatinamente se abandonó el palacio de Santa Engracia 7, siendo sustituido por el restaurado edificio dieciochesco de Atocha 106. El hecho real fue que se produjo un vacío paulatino en las actividades de estudio, información e investigación en los ámbitos de la Administración local española, que no podía asumirse por otras instituciones, como la FEMP, dadas su evidentes y necesarias funciones políticas y relaciones, propias de una asociación de municipios y provincias.

2. La Fundación Democracia y Gobierno Local

En mayo del año 2002, la iniciativa del Sr. D. Manuel Royes i Vila, presidente de la Diputación de Barcelona —no olvidemos, la primera de España—,

1. Orduña Rebollo (2024: 57).

aglutinó a un grupo de once diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares para promover la Fundación Democracia y Gobierno Local. Les vinculaba su preocupación por el descuido en que se encontraban el estudio y la reflexión sobre y desde el Gobierno y la Administración local. Se trataba de un proyecto plural y abierto como lugar de encuentro e intercambio para que los iniciales Gobiernos locales pudieran poner en común sus experiencias, coordinar esfuerzos y colaborar en la profundización, el estudio y la divulgación del derecho local, para fomentar su conocimiento y mejorar su calidad. Con tales planteamientos, nació la Fundación como una entidad del sector público, sin ánimo de lucro y de carácter técnico.

Entre sus propósitos estaban los de contribuir a la mejora del funcionamiento de los Gobiernos locales, especialmente los intermedios, con la pretensión de acrecentar su eficacia y eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas y en la gestión de los servicios públicos, a fin de conseguir el aumento de confianza de los ciudadanos en esa Administración más próxima a ellos.

Transcurridos los cinco primeros años de su actividad, se publicó la Memoria de lo realizado en dicho período, publicándose memorias anuales a partir de entonces. En aquella primera memoria, figuraba la presentación del entonces presidente de la Diputación de Barcelona y de la Fundación Democracia y Gobierno local, Celestino Corbacho, continuada con las opiniones de los otros quince presidentes de Gobiernos locales integrantes de la Fundación. Actualmente, en 2025, configuran el patronato de la misma 28 presidentes de diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares².

En la presentación de la primera memoria, Celestino Corbacho recordaba que esta había surgido cuando un grupo de diputaciones, cabildos y consejos insulares, “preocupados por el descuido en que se encontraba el estudio y la reflexión sobre y desde el Gobierno y la Administración local, acordaron promover la constitución de la Fundación Democracia y Gobier-

2. *Fundación Democracia y Gobierno Local. Memoria del V Aniversario. 2002-2007*. Disponible en https://gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/Memoria2002_2007.pdf. Presentación de Celestino Corbacho, presidente de la Diputación de Barcelona y de la Fundación, seguida de la de los presidentes de las diputaciones, cabildos y consejos insulares: Salvador Fernández Moreda, de A Coruña; José Joaquín Ripoll Serrano, de Alicante; Valentín Cortés Cabanillas, de Badajoz; Juan Andrés Tovar Mena, de Cáceres; Antonio Martínez Caler, de Granada; José Miguel Pérez García, de Gran Canaria; Antonio Coscolluela Bergua, de Huesca; José Ramón Gómez Besteiro, de Lugo; Joana M. Barceló Martí, de Menorca; José Luis Baltar Pumar, de Ourense; Rafael Louzán Abal, de Pontevedra; Fernando Rodríguez Villalobos, de Sevilla; Ricardo Melchior Navarro, de Tenerife; José Manuel Tofiño Pérez, de Toledo; y Javier Lambán Montañés, de Zaragoza.

no Local. Ésta fue concebida como un lugar de encuentro e intercambio en el que estos gobiernos locales, once en el momento de su creación y hoy ya dieciséis, pudieran poner en común sus experiencias, coordinar esfuerzos y colaborar en la profundización, el estudio y la divulgación del derecho local, a fin de favorecer su conocimiento y mejorar su calidad”.

Se recordaba que, al igual que sucedía en los niveles estatal y autonómicos, también los Gobiernos locales, desde la perspectiva democrática, se encontraban plenamente legitimados, a través de los procesos electorales, a que su actividad normativa no pudiera entenderse solo como una manifestación de la potestad ejecutiva. Pues se recordaba que los Gobiernos locales, por medio de las ordenanzas y los reglamentos que aprobaban, también innovaban el ordenamiento jurídico dentro de su ámbito competencial. Una cualidad política de dichos Gobiernos, complementada con la actividad administrativa o ejecutiva que ejercían, que les situaba en una posición de máxima cercanía a los ciudadanos para la resolución de sus problemas.

De acuerdo con tales perspectivas, se recordó la intensa actividad de la Fundación en los cinco años precedentes: formativa, editora, institucional y difusora de las cuestiones que afectaban al ámbito local español, plasmada en la organización de múltiples cursos, seminarios y jornadas, sobre algunos de los temas más trascendentes para la vida local: empleo local, Haciendas locales, modernización y reforma del Gobierno local, medio ambiente, urbanismo, etc.

La promoción de la investigación y desarrollo (I+D) era y es otro de los objetivos primordiales de la Fundación, con actuaciones surgidas de adaptar a las nuevas realidades político-sociales y económico-financieras tanto el derecho local como el régimen jurídico de los Gobiernos y Administraciones locales a consecuencia de su evolución. Los desafíos de la sociedad contemporánea: la inmigración y sus demandas educativas y asistenciales, la financiación y otros factores, siempre eran y son una constante en los objetivos políticos locales, por lo que se consideraba inaplazable la reforma de los Gobiernos y Administraciones locales para llevarlos a buen fin. Para ello era indispensable disponer de los estudios e investigaciones necesarios.

La actividad editorial se plasmó en los Cuadernos de Derecho Local, consolidados como una publicación de referencia entre los funcionarios y el personal al servicio de ayuntamientos y diputaciones, incluidos jueces y magistrados de la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde 2003 la Fundación asumió la edición del Anuario del Gobierno Local, dirigido por

el profesor Tomàs Font i Llovet. Su amplio contenido alcanza estudios monográficos, análisis jurisprudenciales, legislación del Estado y de las comunidades autónomas, bibliografía española y extranjera, etc. En la colección Serie Claves de Gobierno Local comenzaron a publicarse estudios monográficos sobre materias de especial importancia en las materias de la especialidad: autonomía local, relaciones laborales, suficiencia financiera de los entes locales, Haciendas locales, etc. En esta serie han aparecido obras de singular importancia e influencia en los ámbitos de la Administración local, cuya relación escapa a estas ajustadas páginas, por lo que remitimos a la página web de la Fundación³.

3. Entre el Pacto Local, la Ley 57/2003 y el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005

Finalizado el siglo XX e iniciado el XXI, es conveniente recordar el protagonismo de la Federación Española de Municipios y Provincias en los prolegómenos y la gestación del Pacto Local en 1999, y su participación en la génesis del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005. En el primero de los casos, con el antecedente de la Asamblea Extraordinaria celebrada en A Coruña a finales de 1993, y concretado a partir de la VI Asamblea General Ordinaria celebrada en Madrid en noviembre de 1995. Entre ambos, la Ley de 16 de diciembre de 2003 de medidas para la modernización del gobierno local. Por ello, es conveniente sintetizar los contenidos que se refieren a la provincia y a las diputaciones en los documentos citados y en el texto legal mencionado.

3.1. El Pacto Local

A partir de la última fecha mencionada se creó en la FEMP una comisión de trabajo redactora del documento: “Bases para el Pacto Local”, que contenía las demandas de las entidades locales y supuso el punto de partida de las negociaciones de la FEMP con el Ministerio de Administraciones Públicas, a partir de las cuales surgió un nuevo documento: “Bases para la negociación del acuerdo para el desarrollo del Gobierno local”, al que se incorporaron elementos nuevos, como los relativos a la gobernabilidad, y la revisión de los básicos que pudiesen contribuir a mejorar el Gobierno local. Con un objetivo principal: que, bajo la perspectiva de los principios de autonomía y

3. En 2025, la relación de publicaciones periódicas de la Fundación es la siguiente: Blog *Acento Local*, *Cuadernos de Derecho Local*, *Anuario del Gobierno Local*, *Anuario de Transparencia Local*, *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*. Publicaciones monográficas: *Serie Claves del Gobierno Local*.

subsidiariedad, se redefiniese el ámbito competencial de la Administración local en el marco descentralizador del Estado de las Autonomías, al que se unía uno nuevo: reforzar la posición institucional de los entes locales⁴.

Las propuestas, de acuerdo con las normas que regían el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (recuérdese una vez más que en la Constitución no figuraba relación alguna de competencias de los entes locales), suscitaban en el documento la distinción de tres ámbitos diferentes de negociación: las materias en las que podía intervenir el Estado en función de distintos títulos competenciales; las cuestiones cuya regulación correspondía a este y que afectaban a elementos básicos para el funcionamiento de la organización territorial del Estado; y finalmente las materias y funciones cuya competencia correspondía a las comunidades autónomas⁵.

El fin de las negociaciones supuso la aprobación por el Consejo de Ministros, el 17 de julio de 1998, de unas “Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local”, que contenían un conjunto de proyectos legislativos y medidas administrativas que recogían parcialmente las propuestas planteadas por el Pacto Local; eran las relativas a materias competencia del Estado, referidas principalmente a reforzar la posición institucional de los entes locales. En tal sentido, las reformas de la LRBRL y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Se incluía la presencia de las corporaciones locales en los foros de colaboración con las otras Administraciones públicas, y principalmente el acceso al Tribunal Constitucional.

Para argumentar las demandas de la FEMP para el desarrollo del Gobierno local, cuya competencia correspondía a las comunidades autónomas, se referían a que, en el caso de las competencias compartidas entre el Estado y la Administración autonómica, el contenido de la STC 214/1989 señaló que el legislador estatal solo podía atribuir competencias a las entidades locales cuando esa atribución fuese necesaria para garantizarles su autonomía, por lo que al margen de este supuesto sería inconstitucional la atribución de competencias a los entes locales por parte del Estado.

Sin embargo, las comunidades autónomas no tenían especiales limitaciones para atribuir competencias a los entes locales en materias que tuviesen reconocidas, ya exclusivas o de desarrollo normativo y ejecución. A estos efectos recordaba la asociación municipalista que, según el esquema cons-

4. Barberá Nolla (1999: 15).

5. Orduña Rebollo (2003a: 690-696), incluido un epígrafe dedicado a la *nueva descentralización*.

titucional, la prioridad para determinar las competencias de las entidades locales residía fundamentalmente en las comunidades autónomas, puesto que las competencias que podrían ser objeto de atribución a dichos entes por afectar a su núcleo de intereses eran principalmente competencias de carácter ejecutivo que se encontraban atribuidas a los entes autonómicos, por la Constitución y los estatutos de autonomía.

Las competencias que podían transferirse a las corporaciones locales, de acuerdo con las peticiones de la FEMP, comprendían ciertas materias, en las que se hacía distinción de su distribución en los tres niveles: Estado, comunidades autónomas y entidades locales. Eran las siguientes: consumo, deportes, educación, empleo, juventud, medio ambiente, mujer, ordenación del territorio y urbanismo, patrimonio histórico-artístico, protección civil, sanidad, servicios sociales, transportes, turismo y vivienda.

Las “Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local” estaban contenidas en la modificación de varias leyes: LRBRL, Régimen Electoral General, Tribunal Constitucional, Derecho a la Educación, Protección de la Seguridad Ciudadana, Derecho de Reunión, y dos acuerdos: uno sobre medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno local en materias competencia del Estado, y otro referente a un código de conducta política en relación con transfuguismo en las corporaciones locales.

El lector no especialista, que siguiese todos los documentos reseñados anteriormente, se habrá percatado de que la mención de las diputaciones provinciales estaba obviada en todos ellos; bien es verdad que siempre la referencia era a las entidades locales, definidas en el artículo 3.1 de la LRBRL como: a) el municipio, b) la provincia, y c) la isla en los archipiélagos balear y canario. Hecha esta salvedad, las modificaciones propuestas en dicha ley hacían obligada referencia a las diputaciones, a partir del artículo 32, que atribuía la organización provincial existente en todas las diputaciones al presidente, los vicepresidentes, la comisión de gobierno y el pleno.

También se preveía la existencia en todas las corporaciones provinciales de órganos que tuviesen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que debiesen ser sometidos al pleno, incluido el seguimiento de la gestión del presidente, la comisión de gobierno y los diputados que ostentasen delegaciones, siempre que la legislación autonómica no hubiese previsto otra forma organizativa distinta en este ámbito, y sin perjuicio de las competencias de control que correspondían al pleno. La participación en dichos órganos se consideraba un derecho de todos los grupos políticos integrantes de la corporación, mediante los diputados pertenecientes a los

misimos. El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establecerían y regularían por la propia diputación. No obstante, las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podían establecer una organización provincial complementaria de la prevista anteriormente.

Las modificaciones afectaban también a los apartados 2 y 3 del artículo 33, referentes a las competencias del pleno, al cual correspondía la organización de la diputación, así como las siguientes aprobaciones: ordenanzas, presupuestos y su modificación, cuentas, planes de carácter provincial, plantilla de personal, relación de puestos de trabajo, retribuciones complementarias y número de personal eventual, y alteración de la calificación jurídica de los bienes de derecho público.

Se incluían: planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás Administraciones públicas; ejercicio de acciones judiciales y administrativas y defensa de la corporación en materias de competencia plenaria; declaración de lesividad de los actos de la diputación; concertación de operaciones de crédito que no excediesen en el ejercicio económico del 10 % de los recursos económicos; contrataciones y concesiones de todo tipo cuando su importe superase el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto, y, en todo caso, los 500 millones de pesetas; aprobación de proyectos de obras y servicios; adquisición de bienes y derechos, cuando superase los mismos porcentajes y cuantías previstas para las contrataciones, incluidas las enajenaciones patrimoniales, si se trataba de bienes inmuebles o muebles declarados de valor histórico o artístico, o cuando estuviesen previstas en el presupuesto, superasen el porcentaje y la cuantía para dichas adquisiciones. Se incluían todas las atribuciones que correspondiesen al pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

El apartado a) del artículo 46.2, referido a la periodicidad de las sesiones del pleno, se sustituía por una nueva redacción, en la que se hacía constar que se celebraría sesión ordinaria una vez al mes en los ayuntamientos de más de 20 000 habitantes y en todas las diputaciones⁶.

La modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General preveía la inclusión de un apartado 4 al artículo 207, referido al cese del presidente de la diputación, mediante una cuestión de confianza, planteada por él mismo ante el pleno de la corporación, que se regularía por lo dispuesto en el artículo 197 bis de dicha ley, vinculada a la aprobación o modificación de los siguientes asuntos: presupuestos anuales, reglamento orgánico, plan

6. MAP (1999: 161-164).

provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. En el caso de no obtener la confianza, el nuevo presidente se elegiría de acuerdo con el sistema previsto en dicho artículo para los alcaldes de municipios de más de 250 habitantes⁷.

Desde el primer momento se ha considerado que la propuesta de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local era quizá una de las demandas más acertadas del Pacto Local, y su supervivencia lo ha confirmado. En estos términos se planteó que la garantía constitucional de la referida autonomía local podía ser objeto de impugnación ante el alto tribunal por parte de los entes locales, por aquellas leyes del Estado o de las comunidades autónomas que pudieran lesionar dicha autonomía.

Las modificaciones fundamentales de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, partían de añadir al artículo 2.1 una nueva letra d) bis, y al artículo 10 una nueva letra c) bis, en los siguientes términos: “De los conflictos en defensa de la autonomía local”. Una nueva redacción prevista para el artículo 59, sobre la competencia del Tribunal Constitucional para entender los conflictos sobre las atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los estatutos de autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias, para delimitar los ámbitos propios del Estado y de las comunidades autónomas, incluía un apartado 2 con el siguiente texto:

“El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma”.

En el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se añadía un nuevo Capítulo IV, con la denominación: “De los conflictos en defensa de la autonomía local”. Un nuevo artículo, el 75 ter, consideraba que estaban legitimados para plantear estos conflictos:

- “a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes [...].
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

7. MAP (1999: 173-177).

El requisito para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local era el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

Se añadían dos nuevas disposiciones adicionales a la Ley. La tercera se refería a que las referencias a las provincias contenidas en esta ley se entenderían realizadas a las islas en las comunidades autónomas de Baleares y Canarias. Además de los sujetos legitimados en el artículo 75 ter.1, lo estarían también, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres cabildos, y en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dos consejos insulares, aun cuando en ambos casos no se alcanzase el porcentaje de población exigido en el referido artículo.

La nueva disposición adicional cuarta se refería a que los conflictos de competencia que pudiesen surgir entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus territorios históricos se regirían por lo dispuesto en el artículo 39 de su estatuto de autonomía. En el ámbito de dicha comunidad, además de los sujetos legitimados por el artículo 75 ter.1, lo estarían también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis, las correspondientes juntas generales y las diputaciones forales de cada territorio histórico, cuando el ámbito de aplicación de la Ley afectase directamente a dicha comunidad autónoma⁸.

3.2. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

Esta ley también fue conocida como “de las grandes ciudades”, por contener un nuevo título, el X, sobre el “Régimen de organización de los municipios de gran población”⁹. Con carácter general, la doctrina consideró la Ley como el traslado parcial a la legislación de las consecuencias derivadas del Pacto Local, modificando o ampliando contenidos de la LRBRL de 1985. Sin ignorar la trascendencia de los cambios, siguiendo pautas anteriores, consideraremos la parte dispositiva que afectaba a las provincias y a las diputaciones provinciales¹⁰.

8. MAP (1999: 178-182).

9. Recordemos que esta denominación de “grandes ciudades” no era nueva en el ámbito del municipalismo hispano, pues el 14 de noviembre de 1919 el ministro de la Gobernación Burgos y Mazo presentó en el Senado un proyecto de ley, sobre bases para regular la vida municipal en las grandes ciudades.

10. Orduña Rebollo (2003a: 696-699).

La organización provincial, de acuerdo con el artículo 32, respondía a las siguientes reglas: la primera, reiterada, pues determinaba la existencia en todas las diputaciones del presidente, los vicepresidentes, la junta de gobierno y el pleno. Además, existirían en las diputaciones —recordemos la propuesta del Pacto Local— órganos que tuviesen por objeto el estudio, informe y consulta de los asuntos que debiesen ser sometidos a la decisión del pleno, incluido el seguimiento de la gestión del presidente, la junta de gobierno y los diputados que ostentasen delegaciones, con la salvedad de que la respectiva legislación autonómica no previniese otra forma de organización distinta y sin perjuicio de las competencias atribuidas al pleno. El derecho a participar en los anteriores órganos comprendía a todos los grupos políticos integrantes de la corporación, mediante la presencia de diputados procedentes de los mismos, en proporción al número de ellos que tuviesen en el pleno. Los órganos complementarios se establecerían y regularían por las propias diputaciones, aunque las leyes de las comunidades sobre régimen local podían establecer una organización provincial complementaria.

La votación sobre la moción de censura al presidente correspondía al pleno, así como la cuestión de confianza planteada por el mismo, y ambas serían públicas y se realizarían mediante llamamiento nominal, rigiéndose por la legislación electoral general. La relación de sus atribuciones modificaba el artículo 34.1, c), k), m) de la LRBRL. Comenzaban con las de convocar y presidir las sesiones del pleno, excepto en los casos previstos por la presente ley o la legislación electoral, las de la junta de gobierno y de cualquier otro órgano de la diputación, y decidir los empates con voto de calidad.

Seguían las contrataciones y concesiones de cualquier clase, cuando su importe no fuese superior al 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto, o a seis millones de euros, incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no fuese superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas las anualidades no superase ni el porcentaje indicado, con referencia a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Por último, el apartado m) le atribuía la adquisición de bienes y derechos, cuando su valor no superase el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto, ni los tres millones de euros, así como la enajenación de patrimonio que no superase el porcentaje y la cuantía indicados en los siguientes supuestos: la de bienes inmuebles, siempre que estuviese prevista en el presupuesto; y la de bienes muebles, salvo los declarados de valor histórico o artístico, cuya enajenación no estuviese prevista en el presupuesto.

Según el epígrafe 2 del artículo 34, el presidente podía delegar el ejercicio de sus competencias, excepto las de convocar y presidir el pleno y la junta de gobierno, decidir los empates con su voto de calidad, concertar operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, el despido del personal laboral y las enunciadas en los párrafos a), i) y j) del número anterior¹¹.

La junta de gobierno estaría integrada por el presidente y un número de diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados discrecionalmente por aquel, dando cuenta al Pleno. A dicha junta le correspondía asistir al presidente en el ejercicio de sus atribuciones, así como ostentar las competencias delegadas por aquel o que le atribuyesen las leyes. El presidente podía delegar el ejercicio de determinadas competencias en los miembros de dicha junta, sin perjuicio de las delegaciones especiales que para cometidos específicos pudiese realizar a favor de cualquier diputado, aunque no perteneciese a la junta. Nombraría libremente a los vicepresidentes entre los miembros de la junta de gobierno, estando previsto que la sustitución del presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad estaría a cargo de los vicepresidentes, por el orden de su nombramiento.

La nueva redacción del artículo 36 comprendía el debatido asunto de las competencias de las diputaciones provinciales. Eran propias de la corporación las que le atribuían, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y concretamente: la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada, como constaba en el artículo 31.2.a) de la LRBRL; la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, principalmente a los de menor capacidad económica y de gestión; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación dentro del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito; en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

11. "a) Dirigir el gobierno y la administración de la provincia. [...] i) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Diputación en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano, y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este último supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación. j) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materia de la competencia del Presidente".

A efectos de la coordinación, asistencia y cooperación a los municipios, con especial atención a los de menor capacidad económica y de gestión, la diputación aprobaría anualmente un plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya redacción participarían los municipios de la provincia. Dicho plan debía contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, siempre objetivos y equitativos. Podía financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acordasen la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos, la Administración autonómica aseguraría en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales.

El Estado y la comunidad autónoma, en cada caso, podían someter sus subvenciones a determinados criterios y condiciones para su utilización o empleo. Para asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de estos, mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación municipal, las diputaciones podían otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de las obras y los servicios municipales, que se instrumentarían a través de planes especiales u otros instrumentos concretos.

Los cabildos insulares canarios se regirían por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley, y supletoriamente por las normas que regulaban la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumiendo las competencias de estas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias. En el archipiélago subsistían las mancomunidades provinciales interinsulares, exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales. Dichos órganos estaban integrados por los presidentes de los cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolos el del cabildo de la isla en que se encontrase la capital de la provincia.

Respecto a los consejos insulares de las Islas Baleares, como en el caso de Canarias, les serían de aplicación las normas de esta ley que regulaban la organización y el funcionamiento de las diputaciones provinciales, asumiendo sus competencias de acuerdo con lo dispuesto en la misma y las que les correspondiesen de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Baleares.

3.3. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005

Las elecciones de marzo de 2004 cambiaron el signo político del Gobierno, del Partido Popular al Socialista. Al año siguiente, después de amplios trabajos de una comisión liderada por el entonces ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, se publicó el Libro Blanco de referencia, que abordó con minuciosidad y detalle tres líneas temáticas que se referían a las competencias, la intermunicipalidad y el sistema de gobierno local, con el propósito de iniciar la redacción de un proyecto de ley sobre el Gobierno y la Administración local, para dotar de nuevas reglas de juego a un Gobierno de gran influencia en la actividad de los ciudadanos¹².

El segundo grupo de los mencionados estaba referido a las estructuras locales de segundo grado, que el titular de la Cartera consideraba de absoluta necesidad, en el contexto de un mapa local altamente fragmentado como es el español. Apareció en un momento estratégico, a los veinte años de existencia de la LRBRL, y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sustentada en una autonomía provincial desvinculada de la agrupación de municipios.

Para los autores, provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integraban una misma comunidad política local, con un mismo interés político, y no existía entre las primeras y los segundos una relación jerárquica, sino una paridad institucional; recordemos que tal dependencia, aparecida en 1812, fue puesta en cuarentena desde los proyectos de Maura, obviada por el Estatuto Provincial de 1924, y sin ningún residuo en 1985, por lo que desde hacía años debía hablarse de coordinación, ya que la naturaleza de la provincia, de agrupación de municipios, permitía que tal coordinación no derivase en una posición de supremacía, sino en una “visión de conjunto que proporciona el conocimiento de las diferentes políticas municipales”¹³.

A diferencia de una comunidad autónoma, una diputación no respondía a una carencia o a una iniciativa municipal, con una transferencia de recursos que, una vez concedida, se desentendía de su evolución. Por el contrario, la seguridad institucional de la diputación pasaba por la interacción permanente de esta con el ayuntamiento en todo el proceso de ejecución y evaluación del proyecto. En definitiva, se consideraba que la diputación no era una financiadora de municipios a través de subvenciones, sino una colaboradora que aportaba a las competencias municipales solvencia técnica, intercambio de información y economías de escala.

12. MAP (2005).

13. MAP (2005:19).

Se justificaba el tratamiento amplio de las diputaciones en el Libro Blanco porque la Constitución contemplaba la autonomía de las provincias y dejaba a la autonomía municipal y a las comunidades autónomas la posibilidad de establecer otras asociaciones de municipios. La provincia y su órgano de gobierno, la diputación, no agotaban la intermunicipalidad, pero era la única agrupación de municipios prevista en el Texto Fundamental, por lo que resultaba necesario que la LRBRL regulase con cierto grado de detalle su condición de agrupación de municipios. Simultáneamente sería oportuno abrir un debate sobre la procedencia de otras formas de asociacionismo municipal, para fortalecer las áreas rurales, así como prestar más atención a la articulación de espacios metropolitanos.

Concebían los redactores como tipo ideal de diputación aquel en el que se fomentase la intermunicipalidad y se estableciesen relaciones de complementariedad con mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal; para llevar a buen fin este modelo de diputación, se exigían cambios importantes en su funcionamiento.

Una primera cuestión que se planteaba era la idoneidad del partido judicial para designar diputados, y en segundo lugar la necesidad de asegurar la participación efectiva de los municipios en las políticas impulsadas por las diputaciones. Al no existir garantías, excepto la alusión de la ley a la intervención de los municipios en la elaboración de planes provinciales de obras y servicios, se sugería la necesidad de crear un registro de prioridades municipales. En último lugar, era imprescindible establecer los cauces adecuados para la rendición de cuentas en que se expusieran con transparencia las políticas de la diputación, para lo cual sería necesario arbitrar otro registro, en este caso de actuaciones.

La Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales había prestado un apoyo fundamental a la asignación objetiva de fondos. Se deducía que las necesidades más acuciantes de los municipios estaban cubiertas, y las demandas se movían en políticas más integrales, con la reivindicación de competencias por parte de ellos, lo que obligaba a las diputaciones a estar a la altura de estas peticiones. Por ello, existía la necesidad de que el personal de la corporación provincial fuese de profesionalidad acreditada, pues era el mayor activo que ponía al servicio de los municipios; de forma que la cuantía de las aportaciones de la diputación multiplicaría su eficacia con el asesoramiento permanente de los técnicos y directivos que colaborasen con el ayuntamiento en el diseño y la ejecución del plan.

La obligatoriedad de la existencia de la provincia, derivada de la Constitución, la consideran los redactores del Libro Blanco para realizar una reflexión especial sobre el papel de las diputaciones, y formular propuestas para conseguir su acomodo adecuado en el Estado autonómico y el mayor desarrollo posible de sus funciones como apoyo a los municipios.

Para comenzar su discurso se refieren a las instituciones análogas a la provincia española en la organización territorial de diversos países europeos, de lo que deducen sin entrar en muchos detalles que la mayoría de los países disponen de Administraciones de segundo nivel, dotadas de funciones de coordinación y gestión de servicios, que están en reconsideración en diversos Estados, con intensidades diferentes. Su reforma se justificaba con la introducción de niveles regionales de gobierno y la dinámica descentralizadora de cada país. Se detectaba una tendencia a establecer relaciones interadministrativas más complejas con los niveles superiores de gobierno y con los municipios u otros entes de cooperación municipal, o con áreas metropolitanas. Para el sistema de elección de sus órganos de gobierno, la característica más significativa era la elección directa, y se mencionan los casos de Francia, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Irlanda y Grecia.

En el caso de los Gobiernos provinciales españoles, se detectaba la ausencia de homogeneidad, comenzando por la inexistencia de los mismos en las comunidades autónomas uniprovinciales, que asumieron la organización y las funciones de las diputaciones; en Baleares, lo hicieron las islas; y en Canarias, la entidad intermedia importante era la isla, pues la provincia solo se mantenía mediante instituciones (las mancomunidades interinsulares de cabildos) con escasas funciones reales. En el País Vasco los territorios históricos eran muy importantes, debido al reparto peculiar de competencias entre las instituciones comunes y los referidos territorios.

A consecuencia de las previsiones constitucionales de la provincia, era conveniente buscar su correcto encaje en el Estado autonómico. A estos efectos, se recuerda que es natural la coexistencia de comunidades y provincias, aunque se comprende la existencia de tensiones, en algún momento, en algunas comunidades autónomas, no produciéndose el adecuado encaje de las diputaciones dentro de ellas. Se atribuía al hecho de ser las autonomías unas Administraciones nuevas, nacidas con importantes aspiraciones competenciales y presencia en su territorio, por lo que encontraron en las diputaciones una institución competidora, mientras que estas posiblemente no centraron su actividad en el apoyo a los municipios y conti-

nuaron desarrollando actividades que entraban en colisión con las de las comunidades autónomas, en un papel “que no les corresponde”¹⁴.

Se atribuían a varios factores las causas de que las diputaciones no desplegaran con plenitud el papel institucional diseñado por el legislador. Entre ellos, la existencia de iniciativas autonómicas que articularon la transferencia de competencias y recursos económicos de las diputaciones a las comunidades autónomas, la invasión de las competencias en cooperación local y el control de los recursos económicos de las diputaciones. Por otro lado, la interpretación extensiva de la técnica de la coordinación competencial de las comunidades respecto a las competencias provinciales, y finalmente que las comunidades autónomas no hicieron uso de los instrumentos estatutarios de delegación de competencias autonómicas en las diputaciones; pese a ser una función reconocida en varios estatutos, fueron pocas las iniciativas en este sentido, en contradicción con el criterio empírico de las diputaciones, como Administración indirecta, expuesto en el Informe de Autonomías de la Comisión presidida por García de Enterría.

A las anteriores razones se añadía el hecho de que la estructura de ingresos de las diputaciones de régimen común había estado condicionada por la preeminencia del capítulo de las transferencias corrientes, un 73,5 % de los ingresos ordinarios en el del Estado. Por ejemplo, en el período 1986-2003 los ingresos corrientes de las diputaciones crecieron en términos nominales el 151 %, mientras que los municipios lo hicieron en un 288 %. Evolución que generó el retroceso en el nivel de ingresos de las corporaciones provinciales con relación al PIB, del 0,74 % al 0,48 %. A lo que debían añadirse los llamados “servicios impropios”, aquellos que, aun estando en la esfera competencial autonómica, seguían siendo prestados por las diputaciones, y gravitaban sobre los presupuestos provinciales e impedían el destino a funciones que el legislador había previsto, fundamentalmente la cooperación local.

A partir del reiterado principio de que cualquier habitante, al margen del lugar donde viviese, tenía la garantía del acceso a servicios de calidad, lo que justificaba la existencia de los entes intermedios, la Comisión consideraba la necesidad de una reorientación de las diputaciones, para que ejerciesen como auténticos espacios intermedios obligatorios de cooperación en el sistema local, y fuesen eficaces instrumentos al servicio de los municipios en cuanto a las actuaciones para las que estos no tuviesen capacidad suficiente, o intentasen mejorar la calidad de los servicios. Por tanto, la diputación debía ser una institución de cooperación con los municipios

14. MAP (2005: 74).

altamente especializada, y orientar su actividad completa a hacer efectivas las demandas municipales.

Como la función central de las diputaciones debía ser la cooperación local, la ley debía asegurarles la competencia para tal cooperación, como principal razón de su existencia, y porque en “esta tarea está especializada mejor que ninguna otra institución pública”. Por tanto, el marco jurídico debía asignarles una competencia funcional en cooperación local, al tiempo de concretar ámbitos y materias preferentes de la misma; ello generaría una correcta ubicación de la provincia en el Estado autonómico, y evitaría interferencias, solapamientos o duplicidades entre diversas Administraciones.

Al parecer, la Junta de Castilla y León y la Diputación de Ourense habían criticado la propuesta del borrador del Libro Blanco de que las diputaciones tuviesen un marcado carácter instrumental o funcional para los municipios, lo que supondría el diseño de una provincia desprovista de competencias y subordinada a los municipios. Sin embargo, el propósito de la Comisión no era ese, sino el de encajar correctamente a las diputaciones y propiciar que todo su potencial estuviese dedicado a favorecer la autonomía municipal. La Comisión no pretendía unas diputaciones subordinadas a los municipios, sino al servicio de estos, porque entendía que esa era la verdadera razón de su garantía constitucional.

Como las posibilidades de la cooperación local eran muy amplias y las demandas de los municipios muy variadas, se apuntaban sin ánimo exhaustivo las posibles áreas y asuntos en que las diputaciones deberían emplear su esfuerzo:

- “— Creación y mantenimiento de redes de servicios municipales.
- Formación de los electos y empleados municipales.
- Asesoramiento jurídico, económico, técnico, administrativo y de gestión.
- Suministro de bienes en especie.
- Ejecución de obras o prestación de servicios por la propia diputación.
- Tramitación de expedientes administrativos por delegación de los ayuntamientos.
- Desempeño de funciones técnicas por la propia diputación.
- Asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones reservadas a los funcionarios con habilitación de carácter nacional.
- Asistencia a la creación y al funcionamiento de mancomunidades, consorcios u otras formas asociativas legalmente previstas”.

Se recordaba la existencia de otras actividades realizadas con notable éxito por las diputaciones, como la asistencia en materia de padrón municipal, catastro, cartografía, recaudación de tributos municipales, gestión de residuos sólidos urbanos, etc. En otros casos era suficiente con que los servicios técnicos de la corporación, habitualmente muy especializados, prestaran apoyo en diversos asuntos: elaboración de relaciones de puestos de trabajo; selección de personal; elaboración de inventarios; catálogos de bienes histórico-artístico; pliegos de cláusulas técnicas y administrativas, y formación de mesas de contratación. Se insistía en la capacidad profesional de los funcionarios provinciales, que les hacía prácticamente imprescindibles para una gestión eficaz y la obtención de óptimos resultados en la cooperación con los municipios.

Ante la necesidad de que las diputaciones trabajasen conjuntamente con los municipios, recordaba de nuevo la Comisión que la posición de aquellas no era de superioridad jerárquica frente a estos, pues ambas entidades locales integraban una comunidad política local; para ello, la fórmula más eficaz era trabajar en red, para conseguir unos objetivos comunes sumando esfuerzos y recursos, y optimizando rendimientos. Esta actuación era —recordemos— la primera de las propuestas de cooperación reseñadas anteriormente.

Desarrollando las características del trabajo en red se hacía referencia a la necesaria concertación, como base para la configuración de las redes entre los ayuntamientos y la diputación; al intercambio de experiencias y conocimientos para ayudar al establecimiento de vínculos entre los miembros; a la optimización de recursos humanos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala; a la capacidad de respuesta más rápida dada la implicación de los ayuntamientos en la red; a la flexibilidad para que cada red pudiese tener objetivos y miembros diferentes. En definitiva, para el ejercicio de la función de cooperación a las necesidades municipales, la diputación debe estar atenta a las demandas de los ayuntamientos, y que sean estos los que determinen en que ámbito concreto necesitan la ayuda de la corporación provincial.

Se consideraba la concertación como el mejor método para que los municipios manifestaran sus demandas de cooperación; para su ejecución, las diputaciones debían concertar individualmente con los municipios el contenido de la cooperación. De ello se deducía que las corporaciones provinciales eran las instituciones idóneas para concertar la cooperación, ya que, en gran medida, el plan provincial de obras y servicios consistía en un proceso de concertación en el que los municipios determinaban qué obras

y servicios iban a ejecutarse en el plan durante el año. Asimismo, el método de la concertación debía estar acompañado de medidas aseguradoras de la transparencia.

Finalmente se formulaban tres propuestas, en los siguientes términos:

1.^a- Era preciso compatibilizar las distintas fórmulas de intermunicipalidad admisibles en el ordenamiento (debían evitarse solapamientos entre las fórmulas previstas como necesarias por la Constitución, las que pudiesen crear las comunidades autónomas y las que surgiesen por la voluntad asociativa de los municipios).

2.^a- Un adecuado encaje de las diputaciones provinciales en el Estado autonómico es el de potenciar al máximo sus posibilidades de cooperación local con competencias funcionales sobre las materiales de los municipios, sin perjuicio de ejercer todas aquellas competencias que las comunidades autónomas quieran atribuirles o delegarles.

3.^a- Las diputaciones debían orientar sus políticas de cooperación hacia las demandas municipales. Los ayuntamientos debían expresar sus prioridades a la diputación, para que la acción concertada pusiera al servicio de los municipios toda la capacidad técnica de la institución provincial.

4. El Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España

Cinco años después de lo descrito anteriormente, a principios de 2011, apareció el documento reseñado, con un subtítulo que trataba de explicar su objetivo: “Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico”. Dirigido por Rafael Jiménez Asensio y coordinado por Mayte Salvador Crespo, incluía a un amplio número de expertos en el equipo de redacción y coordinación, al Grupo de Prospectiva sobre las diputaciones provinciales de la Fundación Democracia y Gobierno Local, y a otros colaboradores que aportaron documentos de trabajo para la elaboración del documento¹⁵.

Nos encontramos con un intento formal dotado de rigor científico que estudiaba en conjunto los problemas de los Gobiernos locales intermedios, con una muy especial atención a las diputaciones, siempre relegadas pese a sus funciones imprescindibles ante la realidad territorial de los más de 8000 municipios españoles. Al considerar el estudio como un verdadero hito en el panorama histórico, jurídico, político, social y económico de las

15. Jiménez Asensio (2011).

instituciones provinciales, no hemos dudado en hacer una amplia referencia al mismo y una síntesis de su contenido, oportuna para la olvidadiza realidad habitual en el entorno de nuestra Administración local.

Se estructura el Libro en cinco capítulos, unas conclusiones y un decálogo de recomendaciones. Aunque todos son de gran importancia, nos hemos fijado en el Capítulo Primero, por contener una novedosa consideración de los Gobiernos locales intermedios en la Unión Europea, entonces “de los Quince”, que permitía conocer puntualmente la estructura provincial en los Estados más próximos, unitarios y federales. Esta información, diseminada parcialmente en diversas publicaciones, tuvo el mérito de su presentación unitaria. Se completó el capítulo con los antecedentes históricos de la institución en España a partir de 1812.

4.1. Autonomía provincial

Consideraba el Capítulo Segundo la autonomía provincial en la Constitución de 1978 y en los estatutos de autonomía, con sus alcances y limitaciones. Con oportunidad recuerda que el protagonismo de la provincia en la Constitución (arts. 137 y 141) excede de lo previsto en tales artículos, pues no podía entenderse el proceso autonómico (a excepción de las comunidades constituidas a partir de la disposición transitoria segunda) sin reconocer el papel básico que desempeñó la provincia en la construcción del modelo que configuró el Estado de las Autonomías.

La inclusión de la provincia en las actividades del Estado justifica la opción constitucional por reservar a una ley orgánica “cualquier alteración de los límites provinciales”. Resulta evidente que dicha “alteración” no es neutra en términos constitucionales, no solo porque afecte a la posición constitucional de la provincia como entidad local, sino también a su posición como ámbito territorial para el cumplimiento de tales actividades. Precisamente esa estrecha unión de ambas dimensiones de la provincia es la garantía más fuerte de su existencia, confirmada por la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional al utilizar esta línea interpretativa.

Volviendo al artículo 137 de la Constitución, cuando establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios y comunidades autónomas que se constituyan, incluye además a las provincias. Por tanto, estas son un escalón territorial imprescindible para el Estado. Ello supone que la garantía institucional de la provincia como ente territorial es mucho más elevada que la del municipio, pese a no constar una relación nominal de las provincias existentes, pues para la modificación de sus límites (o la creación

de una nueva provincia), como se dijo anteriormente, era precisa una ley orgánica. De ahí que un municipio, a pesar de la fuerte protección constitucional que tiene la autonomía municipal, tenga menos garantías que la provincia de sobrevivir institucionalmente ante cualquier reforma de la planta municipal, agregación, segregación, supresión, etc., pues esta no requiere para aprobar su modificación una ley orgánica.

Además, el artículo 137 se refiere expresamente a que todas estas entidades —lo que incluye a la provincia— “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Un reconocimiento contundente de que la provincia dispone de esa autonomía constitucional garantizada, que a su vez se proyecta sobre el círculo de “sus respectivos intereses”, que al no definirlos queda en manos del legislador configurar normativamente su alcance.

Se recuerda en síntesis la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local y su proyección sobre la provincia, determinante ante los procesos estatutarios, con la temprana referencia proporcionada por las SSTC 27/1987 y 109/1998, en las que las singularidades de los estatutos catalán y valenciano fueron factor decisivo para resolver la controversia. Esta doctrina constitucional tuvo importantes consecuencias sobre cómo la autonomía provincial garantizada constitucionalmente podía verse reducida por la regulación estatutaria. Pues la protección de la autonomía provincial en los diversos estatutos de autonomía ha sido desigual, consecuencia de la mayor o menor aceptación de la provincia en dichos textos.

Coherentemente con lo anterior, diversos estatutos de autonomía insisten en confirmar la centralidad de los municipios frente a las provincias en el entramado institucional de las respectivas comunidades. Así, el municipio se cataloga como entidad básica local en Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León. La esfera funcional de las provincias se ciñe a los dictados constitucionales y no va vinculada a la idea de autonomía. Excepto el Estatuto valenciano, que se remite a la legislación, los demás garantizan como competencias provinciales las funciones de cooperación y asistencia a los municipios, a lo que debemos añadir la mención expresa a la prestación de servicios supramunicipales de los estatutos de Andalucía y Castilla y León.

En un acontecimiento más reciente, como fue el caso de las veguerías en Cataluña, con el evidente propósito de suprimir o sustituir la provincia por la institución catalana, el Tribunal Constitucional ratificó, en su sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la condición de la provincia como ente local constitucionalmente indisponible, al considerar

que la veguería era el nombre que recibía en Cataluña la provincia, o bien constituía un nuevo ente local, en cuyo caso no sustituiría a la provincia, sino que habría de añadirse como un integrante más del nivel local de gobierno en dicha comunidad autónoma¹⁶.

El balance que hacen los redactores del capítulo de la autonomía provincial en los nuevos estatutos (recuérdese la reforma de la primera década del siglo XXI) es que, aunque con menor intensidad respecto a los municipios, los nuevos textos estatutarios han supuesto un incremento de las garantías para la autonomía provincial, principalmente en el ámbito financiero. Por el contrario, excepto en el caso de Castilla y León, observan más retrocesos que avances en las facultades coordinadoras que determinados estatutos han atribuido a sus respectivas comunidades autónomas en la esfera competencial de las provincias.

De acuerdo con lo anterior, llegan a la conclusión de que la autonomía provincial constitucionalmente garantizada ha sufrido un proceso de erosión permanente y paulatina, a consecuencia de un marco legislativo básico en su alcance competencial, de la interpretación que de dicha autonomía han realizado la jurisprudencia constitucional y la del Tribunal Supremo, así como de la extensa diversidad de las regulaciones estatutarias sobre el papel y la función de la institución provincial.

La reconducción del proceso a unos parámetros de racionalidad no la consideraban sencilla. Por un lado, una vía, nunca completa en su cierre constitucional, era que la propia jurisprudencia constitucional modificase parcialmente sus desdibujadas líneas de protección de la autonomía provincial; y otra, que consideraban más segura en los resultados, era que por parte del legislador básico estatal se redefiniese el papel institucional de la provincia en su dimensión competencial, o como institución dotada de poder político y no solo de potestades administrativas, pues las provincias son, en suma, instituciones políticas del Estado constitucional, y por diversas razones esa dimensión se estaba viendo apagada¹⁷.

4.2. La relación de la provincia con el fragmentado mapa municipal

El Capítulo Tercero del Libro Verde está dedicado a la “provincia como poder público territorial: relaciones entre provincia y municipios. Sistema electoral, forma de gobierno, organización y empleo público de las diputaciones

16. Jiménez Asensio (2011: 66).

17. Jiménez Asensio (2011: 69).

provinciales". Sin desconocer la importancia del conjunto del capítulo, al resultar algunas cuestiones reiteradas anteriormente, parece oportuno insistir en las consideraciones del protagonismo de la provincia en el territorio y el debatido régimen electoral.

Recuerdan los redactores el fragmentado mapa municipal de España, en el que más del 85 % de los más de 8000 municipios tienen menos de cinco mil habitantes. En la práctica es difícil el ejercicio pleno de su propia autonomía local en tales municipios, y se dificulta en muchos casos que tales entidades puedan ejercer plenamente las potestades que tienen atribuidas y prestar a los ciudadanos los servicios de su competencia. En definitiva, en España existen miles de ayuntamientos que disponen de sus estructuras de gobierno, alcalde y pleno, pero que en la práctica carecen de una Administración municipal estructurada como una organización eficiente, salvo que como tal pueda considerarse una generalizada y muy escueta dotación que habitualmente apoya como mínima organización instrumental a las estructuras políticas municipales. Es evidente que la ausencia de instituciones de carácter administrativo sólidas impide la prestación eficiente de los servicios públicos a los ciudadanos¹⁸.

Pero revisando la realidad del mapa municipal este problema no se refiere exclusivamente a los municipios de menos de 5000 habitantes, como apuntan los autores, pues más allá de estas cifras, e incluso del umbral estándar de los veinte mil habitantes, existen determinadas políticas públicas locales que no pueden desempeñar razonablemente los municipios, unas veces por carecer de recursos especializados para su desarrollo, y otras porque determinadas políticas o actividades requieren un espacio territorial más amplio, con los inconvenientes del incremento de los costes del ejercicio de tales políticas públicas, si se prestan de forma individualizada en varios municipios, o por el contrario se prestan expresamente por la instancia provincial.

A los redactores del capítulo —afirmación fácilmente compartible— les resulta obvio que ese verdadero minifundismo local supone una baja capacidad de gestión, de la que se derivan una serie de limitaciones de escala para el ejercicio de determinadas competencias. De ahí que tal situación deba compensarse forzosamente con unas instancias que cubran el déficit,

18. Recordemos a estos efectos la acumulación de dos o tres ayuntamientos para un secretario común que ejerce sus funciones alternativamente, auxiliado, no siempre, por un subalterno.

y lo adecuado es que supla tales carencias un Gobierno local intermedio de ámbito territorialmente superior al municipio.

Previamente reconocían que las carencias y dificultades podían solucionarse a través de diversas vías: a) creación de mancomunidades; b) creación por las comunidades autónomas de órganos desconcentrados para prestar asistencia técnica y cooperación a los municipios; c) creación de comarcas o áreas metropolitanas; d) la existencia de provincias, que, en su configuración como agrupación de municipios, conlleve la realización de tales competencias funcionales y, en su caso, aquellas otras materiales que por razones de escala les sean conferidas¹⁹.

Evidentemente se decantan por la última opción, pues ante las dificultades y carencias de las tres primeras, la provincia se muestra como una instancia de gobierno local adecuada, no solo por razones de escala, sino también por tradición y por disponer de estructuras organizativas asentadas, aunque mejorables, para ejercer las funciones previstas. Para ello la provincia debía mostrar en un futuro inmediato versatilidad funcional y proyección territorial, pues no puede olvidarse —insisten— que la provincia es una institución tradicional con un amplio recorrido temporal, que dispone de una garantía constitucional y es parte sustancial de la organización territorial del Estado.

Por tanto, la provincia, que forma parte del nivel local de gobierno, del tercer escalón de la organización territorial del Estado, no es parte integrante del Estado poder central (la excepción está en su configuración como división territorial para las actividades del Estado, inserta en el art. 141 de CE), ni tampoco de la comunidad autónoma. La provincia forma parte de la estructura de un Estado compuesto como un nivel de Gobierno local que, por decisión constitucional, tiene un doble sistema de proyección institucional y territorial, de lo que se deduce que es Gobierno articulador de la dispersión y fragmentación municipal.

La consecuencia que se deduce es que sin provincias no hay viabilidad institucional, ni política ni económica, para los municipios de población limitada, dada su baja o reducida capacidad de gestión; y tampoco pueden optimizarse determinadas políticas públicas locales en las que los municipios, de cualquier tamaño, son espacios insuficientes para su correcta puesta en práctica.

19. Jiménez Asensio (2011: 74).

4.3. El sistema electoral provincial

La reflexión siguiente, la consideran los autores como el “planteamiento de uno de los núcleos centrales del problema”. Se refieren, como no podía ser menos, al vigente sistema electoral de los miembros de la diputación, por lo que se preguntaban: ¿era razonable que estas corporaciones provinciales dispusieran de una representatividad democrática basada en su sistema electoral sustentado en el sufragio indirecto, vehiculado a través de las diferentes candidaturas de los partidos políticos que habían obtenido representación municipal? Ante tal situación planteaban la posibilidad de un cambio del sistema electoral a partir de la elección directa a través de sufragio universal de los miembros del pleno de la diputación, o, en su defecto, modificar sustantivamente los presupuestos conceptuales del modelo²⁰.

Recordaban los autores que las propuestas legitimadoras de la democracia directa o indirecta de la representación provincial no habían adquirido, hasta entonces, eco suficiente en España, excepto por algunos planteamientos doctrinales a favor o en contra de una u otra opción²¹. El caso es que el actual sistema electoral de los diputados provinciales españoles resulta de absoluta orfandad comparado con los procedimientos electorales de los Gobiernos locales intermedios en la Unión Europea. En su totalidad, tienen sistemas de legitimidad democrática directa en la elección de sus órganos representativos, o en su caso de sus presidentes.

A tales efectos señalan acertadamente que España se separa de la exigencia del artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, de que dicha autonomía local sea ejercida por “asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal”. La excepción consta en la siguiente declaración:

“El Reino de España no se siente 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”.

Atribuyen los autores la excepción a las circunstancias que existieron en los años de la Transición política, cuando se redactó la Ley de Elecciones Locales de 1978, momento en el que el papel y la identidad de la provincia

20. Jiménez Asensio (2011: 79).

21. Este era el planteamiento en 2011; a partir de 2016, la cuestión ha estado presente en la doctrina, principalmente en reuniones impulsadas por la Fundación Democracia y Gobierno Local, y a partir de 2022, en las conmemoraciones de los doscientos años de las diputaciones. Posteriormente incidiremos en esta cuestión.

como ente local se encontraban difuminados por el concepto del autoritarismo que lastraba tal condición. La solución consistió en desactivar el potencial político de la provincia como entidad local por medio de su sistema electoral, al distanciar la institución de su elector, y justificar el alejamiento competencial de la provincia mediante la asignación de competencias funcionales o instrumentales de los municipios, con lo que fueron sentadas las bases para el deterioro paulatino y constante de la autonomía provincial.

La Constitución se referirá a que el gobierno de la provincia sería ejercido por un órgano representativo, sin mencionar ninguna opción electoral, frente a las previsiones del artículo 140 relativas al municipio. Opción constitucional abierta para que el legislador orgánico pudiese concretar el sistema electoral que se incorpora. Por lo que consideran ambigua la redacción del artículo 141.2 en comparación con el mencionado 140 al establecer la elección de los concejales del ayuntamiento.

A partir de las consideraciones anteriores y la libertad conferida al legislador, el sistema electoral previsto (Recuérdese que en 2024 sigue siendo el mismo) para garantizar la representatividad de las diputaciones provinciales se basa en la combinación de dos procedimientos. Por un lado, es un sistema de elección indirecta o de segundo grado de los diputados provinciales, ejercido por los concejales de los municipios integrados en las respectivas circunscripciones electorales y no por los ciudadanos. Por otro lado, se produce la asignación automática del número de escaños a cada uno de los grupos políticos que concurrieron a las elecciones municipales, atendiendo al número de votos obtenidos en la correspondiente circunscripción, por lo que el número de diputados provinciales viene determinado por una tabla poblacional recogida en el artículo 204 de la LOREG y que oscila entre 25 y 51 diputados.

Los requisitos para poder participar en la elección de diputados provinciales son ser concejal y formar parte de una candidatura que obtenga en la circunscripción territorial la posibilidad de acceso a la corporación. Este sistema de elección indirecta de los diputados provinciales ha sido cuestionado por su posible déficit democrático, incluida la crítica al utilizar los antiguos partidos judiciales como circunscripción electoral, al no responder al asentamiento actual de la población en el territorio y provocar desajustes en el reparto de escaños, carentes de una explicación adecuada y racional.

Recuerdan la configuración dual de la provincia como “agrupación de municipios” y el desempeño casi exclusivo de competencias funcionales. La cuestión variaría en los casos en que dispusiera de competencias ma-

teriales reconocidas expresamente por el legislador. Sin embargo, en la situación actual —argumento recordado posteriormente por la doctrina—, las diputaciones no tienen que buscar un espacio electoral o una legitimidad democrática distinta de la municipal, porque el apoyo a los municipios constituye su propia esencia reiterada por la jurisprudencia constitucional. Pero, aun así, aconsejaban una revisión del sistema de representación provincial, para paliar algunas deficiencias observadas en su aplicación.

Las deficiencias democráticas del procedimiento electoral generan unas consecuencias negativas, pues sus limitaciones debilitan la institución provincial al generar un sistema que aleja a los ciudadanos de la representación de la provincia, pues, aunque la institución provincial está configurada como un poder público territorial, dotada de un Gobierno representativo, tiene un déficit de visibilidad, al no poder los ciudadanos apreciar lo que no votan. Estas carencias se detectan ampliamente en las campañas electorales locales, con la indiferencia ante la realidad provincial y el desconocimiento de la obra del Gobierno provincial durante los cuatro años anteriores, al no existir un escrutinio ciudadano para su gestión política, ni una exigencia de responsabilidades políticas consustanciales a las elecciones locales.

La conclusión que sacaban los redactores era que, pasados más de treinta años de funcionamiento del sistema, los resultados eran evidentes: las diputaciones provinciales, instituciones tradicionales y veteranas de nuestro sistema político-administrativo, fueron perdiendo arraigo entre los ciudadanos, que las ven como algo ajeno a sus intereses inmediatos y cotidianos, en las que difícilmente se consideran representados. Y añadimos que, al no desempeñar prestaciones o servicios públicos directamente, estos ciudadanos tienen dificultades para identificar la razón de su existencia y sus cometidos funcionales.

Por tanto, resulta necesario replantear la situación. Si las diputaciones quieren reforzar su posición institucional, hacerse conocidas por la ciudadanía y asentar su legitimidad, se considera necesario modificar el sistema electoral vigente, que se considera agotado, y los redactores centraban su propuesta en tres opciones básicas:

- a) mantenimiento del sistema electoral actual en lo referente a las grandes líneas del modelo configurado como un sistema de legitimidad democrática indirecta, y corregir sustancialmente sus aspectos más disfuncionales;

- b) remplazar el sistema electoral provincial, sustituido por la implantación de un modelo de legitimidad democrática directa, mediante la concurrencia de las diversas candidaturas electorales en un proceso organizado análogo al de las elecciones municipales;
- c) reformar el sistema electoral provincial y configurar un modelo mixto de representación a través de la articulación de un sistema representativo directo por medio de elecciones provinciales, combinándolo con otro de naturaleza indirecta formado por alcaldes y concejales.

Después de analizar las ventajas y desventajas de las opciones propuestas, se recuerda que en un futuro inmediato (las elecciones locales de 2012) las diputaciones necesitarán poner en valor institucional lo que están haciendo y presentar un programa creíble de innovación y mejora de sus funciones, con el fin de optimizar los recursos escasos de que dispone actualmente un sector público sumido en una situación de grave crisis económica y fiscal. Se consideraba un momento complejo, pero idóneo para apostar por una reivindicación institucional.

4.4. Las competencias de la provincia

El Capítulo Cuarto, dedicado a las competencias y la financiación de las provincias de régimen común, con una obligada referencia al artículo 36 de la LRBRL en sus apartados 1 y 2, recuerda los efectos en el orden territorial motivados por la aparición de las comunidades autónomas en el panorama político-administrativo, momento a partir del cual las diputaciones perdieron parte de sus magras funciones a favor de las Administraciones autonómicas y de los municipios, como las funciones asistenciales, los servicios públicos directos, sanitarios y de asistencia social, las actividades de fomento, mantenimiento de carreteras, otras obras públicas, etc.

Si bien el Tribunal Constitucional garantizó la existencia de la provincia, simultáneamente dejaba abierto su diseño institucional, que se movió sobre un doble eje: aseguramiento de la función asistencial o cooperativa a los municipios, como núcleo esencial de la autonomía provincial, y “liquidación generosa de las demás competencias a favor de la Comunidades Autónoma”, aunque se recuerda que en ocasiones, por el elevado coste de gestión de algunas competencias, el ente autonómico optó por que estas se mantuviesen en la provincia.

El Estado, por medio de la LRBRL, también colaboró al vaciamiento de competencias de las provincias en favor de los municipios, que asumieron

la práctica totalidad de las competencias locales, por lo que las provincias pasaron a una posición secundaria e instrumental respecto a los municipios, como entidades aseguradoras, por vía de asistencia, de las numerosas competencias municipales. A su vez, algunas comunidades autónomas crearon entidades locales intermunicipales, dotadas de competencias simétricas y “solapadas” a las de las provincias. La superposición de estas en un mismo territorio erosionó la legitimidad funcional de las provincias y colaboró a la percepción por parte de los ciudadanos de una imagen errónea de solapamiento injustificado de gobierno local.

A partir de esta situación se considera oportuno abrir una reflexión sobre las competencias provinciales como instrumento idóneo para optimizar su legitimidad constitucional y simultáneamente reforzar la institucional. Para conseguir las provincias la legitimidad competencial, se estiman dos vías: reforzar su caracterización constitucional como agrupación de municipios, o ejercer directamente nuevas competencias propias, transferidas o delegadas, en los lugares donde el nivel provincial de gobierno pueda ser el más eficiente para la gestión. Ninguna de las dos opciones excluye a la otra.

Sin duda es necesario que la diputación provincial ejerza con fuertes dosis de legitimidad por la eficiencia sus competencias funcionales, pero nada impide que le sean atribuidas competencias materiales con el fin de hacer efectiva su naturaleza de agrupación de municipios. Se pone el ejemplo del ejercicio directo de determinados servicios públicos para municipios de ciertas características, por aplicación real del principio de subsidiariedad en la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno local.

Insisten los redactores en la conveniencia de una ampliación flexible, asimétrica y variada de las competencias provinciales, con una nueva asignación de ellas, de acuerdo con las características de la provincia como agrupación de municipios, y principalmente por la eficacia y eficiencia de las Administraciones públicas previstas en el artículo 103.1 de la CE en relación con el artículo 31.2. Momento a partir del cual detallan el planteamiento de los grandes ámbitos de la actividad administrativa en que asumirían competencias: asistencia y cooperación, servicios públicos, ordenación territorial y urbanística, planificación urbanística, intervención en las actividades privadas y fomento.

Concluye el Capítulo Cuarto con el análisis de la financiación de los Gobiernos locales intermedios: diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

Finalmente, el Capítulo Quinto se dedica a los Gobiernos locales intermedios diferentes de las diputaciones de régimen común. Después de una introducción, se refiere a las comunidades autónomas uniprovinciales, con la pregunta: ¿un Gobierno local intermedio “integrado” en la comunidad autónoma? Continúa con las particularidades de las diputaciones forales como Gobiernos intermedios; el Gobierno intermedio en Canarias: los cabildos; el Gobierno intermedio en las Islas Baleares: los consejos insulares. Concluye con la consideración (de los que Martín Mateo definió como “entes locales complejos”) como Gobiernos locales intermedios de la comarca, del área metropolitana, y de mancomunidades y consorcios, calificando a estos últimos también como entes locales intermedios.

Se cierra el contenido del Libro Verde con 67 conclusiones y un decálogo de recomendaciones. Cualquier proceso de reforma o actualización de las diputaciones debe actuar sobre tres ejes cuya mejor definición es necesaria para paliar el proceso de erosión que acosa a la provincia: competencias, forma de gobierno y financiación. Deben tomarse en consideración factores como la intermunicipalidad y el minifundismo municipal. Para reforzar la legitimidad institucional y democrática de las diputaciones es precisa la reforma de su régimen electoral, en los términos apuntados anteriormente: reforma de la representación indirecta, implantar la representación directa o articular un sistema mixto. Asimismo, debe fortalecerse el papel del pleno como órgano de control y fiscalización, y configurarse un Gobierno provincial dotado de competencias ejecutivas propias. La provincia debe avanzar en el reforzamiento de sus propias competencias, y debe reclamarse un protagonismo efectivo de diputaciones y demás Gobiernos locales intermedios en los procesos de elaboración de la futura legislación básica de estas instituciones.

5. La Ley estatal de 2013 y las diputaciones

La grave crisis económica de las primeras décadas del siglo XXI motivó la modificación de la LRBRL de 1985, por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Sus objetivos eran clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio financiero. Estos últimos epígrafes de nuestra reflexión fueron expuestos en la Conferencia conmemorativa de los 200 años de diputaciones en España²². En esta ocasión, sin perder el hilo

22. Orduña Rebollo (2022b).

fundamental de aquella, recordaremos lo dicho entonces. La abundante doctrina producida por la norma, a la que remitimos, evita su consideración, y por tanto nos centraremos, siguiendo el esquema previo, en referirnos a las cuestiones que afectan a las diputaciones provinciales²³.

Aparentemente el legislador dotaba de mayores funciones a las diputaciones, configurándolas como una de las piezas clave de la arquitectura local española. Para lograrlo se profundiza en la función de “participación en la coordinación” de los municipios, ya percibida desde 1985, para conseguir un modelo territorial dirigido a garantizar la prestación adecuada de servicios y su financiación, al objeto de alcanzar un modelo de cooperación interterritorial en el que queden garantizados los servicios públicos y su sostenibilidad financiera. Según Orduña Prada, la reforma de la regulación del régimen jurídico de las diputaciones se proyecta en tres ámbitos: labor en los pequeños municipios; competencias propias de las diputaciones provinciales; y funciones de colaboración con la Administración estatal y autonómica²⁴.

En esta reforma de 2013, al artículo 36 LRBRL, referido a las competencias propias, se le añadían nuevas atribuciones y prestaciones de servicios por las entidades locales y las diputaciones provinciales. Una de las modificaciones más importantes establecidas por esta reforma legal era la obligación de todas las entidades locales de calcular anualmente el coste efectivo de los servicios que prestasen (art. 116 ter).

El artículo 26.2 LRBRL se modificó al reforzar el papel de coordinación de las diputaciones provinciales, que pasaban a poder coordinar la gestión de los servicios de algunos municipios de menos de 20 000 habitantes, siempre con el consentimiento de dichos municipios. La LRSAL, al introducir el nuevo artículo 116 bis LRBRL, atribuía a las diputaciones nuevas funciones de control y ayuda a las entidades locales cuando, por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formularan su plan económico-financiero²⁵.

Por su trascendencia posterior, es recomendable realizar un detalle más pormenorizado. En el extenso texto de la LRSAL figura, en su artículo primero, la modificación de la LRBRL 7/1985 de 2 de abril. Leyendo el contenido de dicho artículo se van explicando los cambios; al referirse a las fusiones de municipios, uno de los deseos más intensos del legislador, el

23. Gracia Retortillo (2016: 966-969).

24. Orduña Prada (2018: 212-213).

25. Orduña Rebollo (2019b: 36-41).

afectado es el artículo 13 LRBRL, en cuyo nuevo apartado 5 aparecen las diputaciones provinciales o “entidades equivalentes” —término que se repite, pero nosotros obviamos—, en colaboración con la comunidad autónoma, como coordinadoras y supervisoras de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión.

El artículo 26 LRBRL, sobre los servicios que en todo caso deben prestar los municipios, se reforma, y en el apartado 2 hace constar el nuevo texto que en los municipios de población inferior a 20 000 habitantes será la diputación provincial la que coordinará los siguientes servicios: a) recogida y tratamiento de residuos sólidos; 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 la coordinación de la anterior prestación de servicios, la diputación propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o mediante fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para obtener la mayor reducción de costes efectivos de los servicios, dicho departamento decidirá sobre la propuesta, previo informe preceptivo de la comunidad autónoma, si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

En el caso de que el municipio justificase ante la diputación que podía prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por dicha corporación, el municipio podía asumir la prestación y coordinación de estos servicios, si la diputación lo considerase acreditado. Cuando la diputación o entidad equivalente asumiese dicha prestación, repercutiría a los municipios el coste efectivo de la misma en función de su uso. Cuando estos servicios estuviesen financiados por tasas y asumiese su prestación la diputación, sería a esta a quien iría destinada la tasa para la financiación de los servicios.

La asistencia de las diputaciones a los municipios prevista en el artículo 36 LRBRL se dirigirá preferentemente al establecimiento y la adecuada prestación de los servicios mínimos (art. 26.3 LRBRL).

El artículo 27.2, referido a las delegaciones del Estado y las comunidades autónomas en los municipios, queda redactado como sigue:

“Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado”.

Suprimido el artículo 28 de la Ley 7/1985, se introduce un nuevo artículo 32 bis, referente al personal directivo de diputaciones, cabildos y consejos insulares. El nombramiento de dicho personal directivo en estas corporaciones deberá efectuarse con criterios de competencia profesional y experiencia entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales, o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificadas en el subgrupo A1, excepto cuando el correspondiente reglamento orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

En el apartado trece del artículo primero de la LRSAL se modifica ampliamente el artículo 36 de la Ley 7/1985, cuyo apartado 1 está referido a las competencias propias de la diputación, que serán las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diversos sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

- 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 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 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- 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 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos 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.
- 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”.

En el apartado 2, y a los efectos de lo dispuesto en las letras a), b) y c) del apartado anterior, la diputación o entidad equivalente:

- “a) Aprueba anualmente un plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá 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 equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

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, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

- b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones o entidades equivalentes podrán 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.

- c) Garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.
- d) Da soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden”.

El apartado dieciocho de la LRSAL introduce un nuevo artículo 75 bis en la LRBRL, referente al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales. Esta modificación tenía su origen en las noticias divulgadas por los medios de comunicación sobre las excesivas retribuciones de algunos alcaldes, presidentes, etc. En lo sucesivo se fija un baremo que incluye las retribuciones por todos los conceptos, excepto los trienios a los que en su caso tuviesen derecho aquellos funcionarios de carrera que se encontrasen en situación de servicios especiales, introduciendo un criterio igualitario, equiparado a los de los secretarios de Estado, según una tabla en función de la población, que va desde 1000 habitantes hasta más de 500 000.

En el caso de los presidentes de las diputaciones provinciales, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias igual a la retribución del tramo correspondiente al alcalde de la corporación municipal más poblada de su provincia (art. 75 bis.2). Los concejales que sean proclamados diputados provinciales deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra entidad local, sin que en ningún caso puedan acumular ambos regímenes de dedicación (*ibidem*).

En el nuevo artículo 75 ter LRBRL se limita el número de los cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva. De nuevo se recurre a un modelo de escala de ayuntamientos en función de sus habitantes, comprendidos entre menos de 1000 y más de 1 000 000. De acuerdo con tal criterio, el número máximo de miembros que podrán prestar sus servicios en régimen de dedicación exclusiva en las diputaciones provinciales será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de su provincia (art. 75 ter.2).

Respecto al personal eventual de las entidades locales, se introduce un nuevo artículo 104 bis en la LRBRL, estableciendo una escala de personal

eventual que, excepcionalmente, podrían tener los ayuntamientos en función de su población, que, en este caso, tiene los límites inferior y superior de 2000 y más de 500 000 habitantes, respectivamente.

En consecuencia, el número de puestos de trabajo de personal eventual de la diputación provincial será el mismo que el del tramo correspondiente a la corporación del municipio más poblado de la provincia (art. 104 bis.2 LRBRL). Este personal eventual tendrá que asignarse siempre a los servicios generales de las entidades locales en cuya plantilla aparezca consignado. Solo excepcionalmente podrá asignarse, con carácter funcional, a otros de los servicios o departamentos de su estructura, si lo reflejara expresamente su reglamento orgánico (art. 104 bis.4).

Aunque no menciona nominalmente a las diputaciones, la nueva redacción del artículo 86 LRBRL hace referencia a la posibilidad de que las entidades locales en general puedan ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias, y corresponderá al pleno de la corporación local respectiva la aprobación del expediente que determine la forma concreta de gestión del servicio (art. 86.1).

Las actividades o servicios esenciales que se reservan a favor de las entidades locales son: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con la legislación sectorial aplicable. El Estado y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante ley, la misma reserva para otras actividades o servicios. Cuando la ejecución de estas actividades sea en régimen de monopolio, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente corporación local, se requiere la del organismo competente de la comunidad autónoma (art. 86.2).

El nuevo artículo 116 bis LRBRL, referente al contenido y seguimiento del plan económico-financiero, dispone que la diputación provincial asistirá al resto de las corporaciones locales (se refiere a las que no estén incurso en el incumplimiento de estabilidad presupuestaria, objetivo de deuda pública o de la regla de gasto) 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.

En tales casos la diputación coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, y estas 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 acordase (art. 116 bis.3).

Por último, un nuevo artículo 116 ter LRBRL se refiere al coste efectivo de los servicios. Para ello, todas las entidades locales calcularán, antes del día 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que presten, a partir de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas y dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior (art. 116 ter.1).

La disposición adicional tercera de la LRSAL, referida a las competencias autonómicas en materia de régimen local, prevé 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 supramunicipales previstos en los correspondientes estatutos de autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales (disp. ad. tercera, apdo. 2).

La disposición adicional decimoquinta de la LRSAL se refiere a la asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la educación. Para ello las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las Haciendas locales fijarán los términos en los que las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por estas, por diputaciones provinciales o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

6. La interpretación del Tribunal Constitucional de la Ley 27/2013

La promulgación de la Ley 27/2013 desató la polémica de las Administraciones autonómicas y locales, por lo que no se hicieron esperar los recursos de inconstitucionalidad presentados contra ella. Hemos de recordar la atención prioritaria que ha dedicado la doctrina a la cuestión en todos sus aspectos, centrados principalmente en la defensa de la autonomía municipal. Siguiendo la pauta de nuestro trabajo, incidiremos especialmente en los aspectos que afectan a las diputaciones provinciales²⁶.

Fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional los artículos 7, 26, 27, 31, 36, 116 bis y 116 ter, y la disposición adicional segunda. La STC 41/2016, de 3 de marzo, declaró inconstitucional diversos artículos. La STC 111/2016, de 9 de junio, resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía frente a la LRSAL. El Tribunal consideró conformes con la Norma Fundamental los artículos 36.1.c), e) y g), 36.2 a) párrafo 2, y 116 bis.3 LRBRL. Sin embargo, formula un reproche de inconstitucionalidad a los incisos que se refieren a la interpretación conforme de constitucionalidad de las competencias previstas en los artículos mencionados. Tal reproche no se refiere a que el legislador básico de régimen local ponga en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada, sino a que vulnera las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas²⁷.

Según esta STC, el Tribunal reitera que la voluntad de los municipios es incuestionable, pues la posible presencia de una Administración superior será siempre “con la conformidad de los municipios”. En consecuencia, solo puede actuar la “coordinación” cuando el municipio la acepta y otorga su conformidad, lo que a nuestros efectos debe traducirse en que, si los municipios optan por constituir una mancomunidad, la diputación deberá colaborar con ellos para prestar su asistencia, pero en ningún caso podrá interferir en la gestión²⁸.

Posteriormente la STC 107/2017, de 21 de septiembre, resolvió el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 municipios frente al contenido de la LRSAL, por posible vulneración de los artículos 137 y 140 de la Constitución, al considerar que al ser aplicado por las comunidades autónomas uniprovinciales supondría la sustracción del sistema local de decisiones relacionadas con la gestión de servicios de titularidad local. A tales efectos el Alto Tribunal considera que no existe restricción de la auto-

26. Parejo Alfonso (2015); Arroyo Gil (2016).

27. Orduña Prada (2018: 213).

28. Merino Estrada (2017: 418).

nomía municipal, pues “el municipio conserva la posibilidad de oponerse a cualquiera de las fórmulas [...] de coordinación y, por tanto, también a las que pudieran afectar más fuertemente a su autonomía”²⁹.

Los principios afectados por el fallo interpretativo de la sentencia se refieren al ámbito competencial provincial. El primero se refiere a la atribución como competencia propia, según el artículo 36.1.g) de LRBRL, de la “prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”. Sobre ello, el Tribunal advierte que el precepto no transfiere en bloque a la diputación provincial la totalidad de la prestación de servicios de administración electrónica y de contratación en los municipios de menos de 20 000 habitantes, lo que sería incompatible con la potestad de autoorganización propia de la autonomía local, por lo que debe limitarse a incluir atribuciones nuevas que especifiquen la más general de “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, prevista como base del régimen local (art. 36.1.b LRBRL).

Dicha interpretación constitucional pretende hacer efectiva la aplicación de unos servicios que requieren la utilización de tecnología informática o técnica jurídica que los municipios de menos de 20 000 habitantes (más del 80 % de los españoles) no tienen las condiciones adecuadas para asumir. Por tanto, “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”³⁰.

El segundo precepto que se incluye en el fallo interpretativo, relacionado con las diputaciones provinciales, es el referido al artículo 36.2.a) de la LRBRL: “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, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”. Ante lo que el Tribunal se plantea, a su vez, dos interrogantes. Por un lado, considera que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución proporciona la cobertura suficiente, dado que, “al regular facultades de coordinación provincial de la actividad municipal, el Estado desarrolla el ‘núcleo’ funcional característico

29. STC 107/2017, fundamento jurídico 4.b).

30. En la STC 111/2016, fundamento jurídico 11.

de la diputación, en cuanto entidad local ‘determinada por la agrupación de Municipios’”.

En cuanto al segundo interrogante, referido a la posible vulneración de los artículos 137 y 140 de la Constitución, el Tribunal parte de la falta de determinación del principio de la previsión impugnada, pues inicialmente admite “el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y todo lo contrario”. Ello da lugar a diversas interpretaciones; el Alto Tribunal parte de la premisa de considerar que el artículo 36.2.a) es una previsión básica que, “en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia”, en referencia a una submateria, la de las competencias locales, en la que las comunidades autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que también concurren regulaciones sectoriales.

Por tanto, el precepto impugnado debe interpretarse “en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios”. En consecuencia, la fórmula de coordinación que establezca la diputación con los municipios será válida solo en los casos en que se permita a estos participar en la elaboración y aprobación de los planes provinciales de actuación.

Como conclusión, al final se aprecia un conjunto de competencias propias de las diputaciones, y pese al intento de su reforma por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, su núcleo fundamental sigue centrado en la “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica”. Sin olvidar que, mediante su ejercicio, se distribuyen las ayudas económicas, directas o indirectas, de las diputaciones a los municipios. En unos casos tasadas y limitadas, y en otros de manera facultativa, al disponer la diputación de un margen de decisión para hacerlas llegar a los ayuntamientos, como indica el profesor Fernández Farreres³¹.

Sin ánimo de confeccionar un catálogo legislativo, además de las mencionadas normas específicas de Administración local a que nos hemos referido, no podemos ignorar la existencia de una serie de leyes que han condicionado directamente la organización y el funcionamiento de las corporaciones locales, y, por tanto, de las diputaciones provinciales.

31. Fernández Farreres (2017: 69).