

CAPÍTULO 15

Ante la crisis económica, defensa política y doctrinal de los entes locales intermedios

1. Introducción

La crisis financiera de los años 2008-2014 afectó en todos los órdenes a España, con especial incidencia en los sectores territoriales; acontecimientos como la burbuja inmobiliaria o la quiebra de las cajas de ahorros implicaron directamente a las entidades locales, a consecuencia de que en sus órganos de administración y gobierno existía una amplia representación de municipios y diputaciones. Una política gubernamental de fusiones modificó el panorama bancario español, y a partir de entonces los órganos de gobierno de las instituciones financieras se configuraron sin la presencia de electos locales, habitual en las referidas instituciones populares de ahorro desde finales del siglo XIX y a lo largo de todo el XX y principios del XXI.

Entrando en la segunda década del siglo XXI ha surgido desde diversos foros de información, políticos, económicos, sociales, etc., la conveniencia de modificar el actual estatus de las diputaciones provinciales; las propuestas iban desde las más extremas, principalmente las planteadas por un emergente partido político, actualmente reducido a testimonial, que planteó su desaparición, hasta las más racionales y moderadas, que pasa-

ban por la reorganización de sus funciones, al objeto de evitar duplicidades en las mismas y en la prestación de servicios con otras Administraciones¹.

Los argumentos que sustentaron ambas posturas tenían su origen en la rampante situación de grave crisis económica, con la propuesta común de ahorrar y racionalizar gastos; la cuestión se agravó posteriormente por la pandemia del COVID-19, con el consiguiente quebranto social y económico globalizado, al que han hecho frente con todas sus fuerzas y medios las Administraciones locales.

En el caso de las propuestas de reforma, estas tenían propósitos más amplios, que comprendían desde reforzar el sistema electivo directo de los diputados por la ciudadanía, la definición de sus competencias, su actuación permanente sobre los municipios de escasa población, incapaces de facilitar la calidad y el nivel adecuado de servicios a los ciudadanos, e incluso de algunas propuestas se deduce la necesaria reforma del Estado.

No deben olvidarse los aspectos de los orígenes constitucionales de las diputaciones provinciales, su inmediata ejecutoria posterior y el soporte territorial sobre el que se asientan, aspecto fundamental que en muchas ocasiones no es tenido en cuenta de forma adecuada, pues se identifica el concepto provincia con el de diputación provincial. Tampoco podemos ignorar que existen voces pidiendo la extinción de las diputaciones, pero también existen firmes partidarios de su existencia, 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 donde sus ciudadanos verían comprometida su permanencia si faltasen las diputaciones.

La garantía constitucional de la CE-78 y su desarrollo en la LRBRL de 1985, reformada por la LRSAL de 2013, constituyen el ordenamiento jurídico regulador de los entes locales intermedios, a lo que debemos unir la jurisprudencia constitucional promulgada a lo largo de los últimos años, especialmente desde 2015. Con escasas modificaciones parciales de la legislación sobre la materia, ha correspondido principalmente a la doctrina mantener el debate sobre la defensa y el perseverante mantenimiento de las diputaciones provinciales.

A este debate ha colaborado eficazmente en el ámbito político la Federación Española de Municipios y Provincias con sus mociones en defensa

1. En defensa de la garantía institucional de la provincia, véase Salvador Crespo (2007).

de la institución, los acuerdos de su comisión de diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, y los mensajes de las conferencias de presidentes de dichas entidades locales intermedias.

En un contexto doctrinal, al margen de la ingente aportación de la academia sobre el tema, hemos de señalar a la Fundación Democracia y Gobierno Local, cuya creación en 2002 y evolución hemos considerado en un capítulo anterior. A ella correspondió en un momento álgido del debate la aportación del corpus doctrinal más amplio y pertinente, que fue recogido en un volumen cuya importancia nos ha llevado a realizar una extensa reflexión sobre su contenido y propuestas.

2. Reacciones contra un posible fin de las diputaciones. La Declaración de la FEMP

A los argumentos, surgidos de las propias corporaciones provinciales, de la imperiosa necesidad de su permanencia para atender las necesidades de más del 80 % de los municipios y las entidades locales menores, compuestas por una población dispersa con dificultades importantes para garantizar la calidad de los servicios públicos y, en definitiva, su autonomía y capacidad de autogobierno, impensables sin la existencia de las diputaciones, se unieron diversas posturas coincidentes en su defensa, como hemos visto, tanto desde perspectivas institucionales como públicas, privadas o doctrinales.

Hay que destacar la importante aportación en este sentido plasmada en reuniones científicas, publicaciones periódicas, etc., durante los años de la mencionada crisis económica y después. Sin valorar su gran importancia, que todas la tienen, hemos recogido varias a lo largo de esta reflexión final². A lo que debemos añadir, a partir de 2013, una crítica a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no solo por parte de la doctrina, sino incluso la FEMP, como veremos seguidamente³.

Las alarmas se dispararon a principios del mes de marzo de 2016 cuando las propuestas del partido político emergente Ciudadanos planteaban la extinción de las diputaciones provinciales, por considerarlas superfluas, duplicadoras de servicios con las comunidades autónomas y de escaso contenido. Pronto se produjeron reacciones contrarias a estas propuestas, desde los diversos puntos del arco político, que hicieron constar su disconformidad.

2. Entre otros, Zafra Víctor (2011).

3. Fernández Farreres (2017: 99); Parejo Alfonso (2016). Tempranamente, Zafra Víctor (2014).

La reacción institucional más contundente partió de la Federación Española de Municipios y Provincias, que en su reunión extraordinaria de 14 de marzo de 2016 manifestó su firme postura en defensa de las diputaciones provinciales. En dicha sesión los partidos Socialista y Popular presentaron sendas mociones, que finalmente se refundieron en una⁴.

Comenzaban recordando el acuerdo mayoritario adoptado en el XI Pleno de la Federación, instando a la derogación inmediata de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Por consiguiente, era necesaria la aprobación de una nueva Ley de Bases de Régimen Local, incluida una reforma profunda de la financiación local, medidas necesarias para reforzar la autonomía local, garantizándose un sistema de financiación estable y proporcional que respondiese a unas competencias bien definidas, eliminando duplicidades y garantizando la prestación de servicios públicos de calidad a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia.

El acuerdo se ampliaba a instar la aprobación de un régimen local específico para los pequeños municipios y las entidades locales menores, que garantizase su pervivencia, mediante exigencias administrativas de procedimiento y fiscalización proporcionadas a sus presupuestos y competencias, con el fin de mantener el autogobierno local, la gestión comprometida del patrimonio común y la referencia institucional de su identidad, como elementos clave para mantener el valor del territorio y fijar su población.

Para llevar a buen fin las propuestas anteriores, era necesario impulsar la Administración intermedia, unas diputaciones provinciales más modernas que se adaptasen a las necesidades de la sociedad actual, para lo cual había que redefinir su papel y estructura, que les permitiesen prestar servicios con mayor eficacia y garantía de calidad a los ayuntamientos de menos de 20 000 habitantes. Para ello desarrollarían sus competencias prestadoras de servicios con mayor eficiencia y siempre con criterios de máxima transparencia, racionalidad y democracia participativa, con la pretensión de garantizar a la ciudadanía el acceso a los servicios públicos de calidad independientemente de su lugar de residencia.

4. Con anterioridad, el 10 de abril de 2012, se habían producido las “Propuestas de la Comisión de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares” de la FEMP: “Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias”.

3. Futuro y papel de los Gobiernos locales intermedios. Un debate en 2017

En septiembre de 2017 la Fundación Democracia y Gobierno Local auspició en Santander un importante debate que recogió ampliamente la opinión de la doctrina, no solo recordando la garantía constitucional, sino también insistiendo sobre la necesidad de continuidad, modernización y fortalecimiento de la institución provincial. El riguroso estudio realizado bajo la dirección del profesor Parejo Alfonso y la coordinación del profesor Arroyo Gil, secundados por un grupo de trabajo multidisciplinar compuesto por administrativistas, geógrafos, economistas y altos funcionarios, abordó los problemas anteriores y futuros y el protagonismo de los Gobiernos locales intermedios; sin temor a hipérbole, estamos ante la aportación doctrinal más importante en defensa de la provincia y la diputación, no superada ocho años después⁵.

El libro, organizado en bloques, se inicia con un estudio introductorio del profesor Parejo a partir del permanente cuestionamiento de la provincia, iniciado en 1978 por su encaje en la nueva organización territorial del Estado, y agudizado por la crisis económica de 2010, al incluirla en las posibles reformas administrativas. Esta situación generó incertidumbre sobre la persistencia de la organización territorial vigente y una posible modificación del texto constitucional, lo que desaconsejó nuevas reflexiones sobre la institución o la diputación (o entidad equivalente), pues quedarían inmersas en un mar de propuestas doctrinales y políticas sin añadir novedades sustanciales⁶.

Esta apreciación fue confirmada por el autor, después de revisar los análisis reunidos a iniciativa de la Fundación Democracia y Gobierno Local y el consiguiente trabajo de coordinación, en el sentido de que se desmontaban los argumentos del debate político para sostener la procedencia de su desaparición, con la asunción de sus cometidos por las comunidades autónomas. Por tanto, el objetivo del estudio fue la exploración, y, en su caso, señalar las posibilidades de conseguir una mayor adecuación de la provincia al Estado autonómico, y la superación de los defectos que impidiesen el cumplimiento eficaz de su función como agrupación de municipios.

5. Parejo Alfonso (2017). Hemos de señalar que el aparato crítico de los sucesivos autores recoge prácticamente la totalidad de la doctrina existente de los últimos cuarenta años sobre la provincia y su órgano de gobierno. Remitimos a ella por su importancia y exhaustividad, imposible de mencionar en el presente trabajo.

6. Parejo Alfonso (2017: 12).

Retrocediendo a 1978, se recuerda que las diputaciones provinciales, en consonancia con el contenido, ya periclitado, de los artículos 143 y 146 de la Constitución, no fueron reticentes al proceso autonómico. Sin embargo, las dificultades posteriores de su encaje, carente de fricciones, en la organización y el funcionamiento del Estado surgido en la Constitución de 1978, no pueden aducirse como argumento válido para la supresión de la provincia, de la diputación o de ambas.

A propósito, se mencionan cuatro casos de organización provincial diferentes. La peculiaridad vasca avala la vigencia de la instancia local territorial supramunicipal, pues los territorios históricos (antiguas provincias) integran con éxito la pieza fundamental de la Comunidad Autónoma. La configuración de las islas Baleares y Canarias en detrimento de la organización provincial, además de responder a la previsión constitucional del artículo 141.4, se limita a traducir institucionalmente la realidad incontestable del territorio provincial. A lo que debe añadirse en el primer caso la inserción de las islas en una comunidad autónoma uniprovincial. La supresión de las diputaciones en estas representa una solución organizativa, que no suprime la función de la segunda instancia local, sino que la integra en las propias autonómicas. Se menciona el caso de Navarra, acreditado por contraste.

En el resto del territorio peninsular régimen común organizado en comunidades autónomas pluriprovinciales, el problema tiene dos vertientes: por un lado la pretensión catalana de recuperar una formación propia en forma de veguerías (a las que nos referimos anteriormente), y por otro la opción autonómica de prescindir de la diputación provincial y favorecer estructuras supramunicipales de configuración propia, especialmente las comarcas. Advierte el autor que la reflexión sobre la idoneidad de la provincia, la diputación o la corporación alternativa, prevista en el artículo 141.2 de la Constitución, y las reformas que pudieran realizarse, deben concentrarse en el mencionado territorio peninsular pluriprovincial; a tal fin se dedicó el grupo de trabajo constituido al considerar la realidad de la Administración provincial, incluidas las necesidades a cuya satisfacción debe contribuir⁷.

Para el autor, el persistente cuestionamiento de la provincia y la diputación descansa en una pretendida anormalidad de ambas, que la realidad no avala, fundamentalmente por su eficiencia y eficacia. Se amplía su consideración a la estructura y dimensión provinciales, con la conclusión de que, mientras persista la actual planta municipal, la viabilidad de la Administración local española depende de su complementación por una instan-

7. Parejo Alfonso (2017: 14).

cia supramunicipal como la provincia actual. Otras consideraciones son la función local provincial y la financiación.

Se apuntan las posibles líneas de reforma, comenzando por el presupuesto, la posición de la provincia en el subsistema local y el sistema del poder público administrativo, la organización de la provincia, sus fines, funciones y competencias, incluida la financiación de su cumplimiento y ejercicio. Se concluye con un apunte final sobre una eventual reforma constitucional. Con una referencia al contenido de la Constitución alemana en esta materia, se plantea la distinción realizada por el Tribunal Constitucional español en el régimen local estatal entre el directamente referido a la regulación constitucional y el simplemente expresivo de las opciones del legislador básico dentro de la norma fundamental, lo que permitiría plantear la modificación constitucional en términos expresivos de un régimen común mínimo suficiente como para poder entregar a las comunidades autónomas el desarrollo completo de tal régimen constitucional, o sea, la legislación entera de régimen local, sin peligro para la subsistencia de la instancia provincial de régimen común, incluso permitiendo la alteración de los límites provinciales en los casos en que fuera indispensable, pero conservando la competencia de la instancia general para establecer lo básico del poder público administrativo en su conjunto, y, por tanto, del local⁸.

3.1. Presupuestos constitucionales

La siguiente aportación corresponde al letrado mayor del Parlamento de Cataluña, Antoni Bayona y Rocamora⁹, que detalla la regulación constitucional de la provincia y su garantía constitucional actualizada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. Detecta la inexistencia de un patrón uniforme de la provincia como ente local, para considerar la situación de las diputaciones provinciales en la legislación básica de régimen local, así como el contenido funcional de las provincias como entes locales intermedios.

Las posibilidades de reforma de la Administración local supramunicipal están condicionadas por la jurisprudencia constitucional, y no considera el autor esperar un cambio de la misma, ya que ha manifestado en el tiempo no tener fisuras ni dudas acerca de las opciones que permite la Constitución en lo referido a la vertiente local de la provincia. De ello deduce la

8. Parejo Alfonso (2017: 32).

9. Bayona i Rocamora (2017).

existencia de pocas posibilidades para modificarla sustancialmente por vía legislativa ordinaria. Prácticamente nulas respeto a las leyes autonómicas, y escasas en un cambio hipotético de dirección de la legislación básica.

Ante la posibilidad de una reforma del Título VIII de la Constitución, para reformular aspectos de la estructura política y territorial del Estado, advierte que no existirían las incertidumbres de 1978 sobre cómo se iba a aplicar la nueva organización autonómica, aunque recuerda que en dicha circunstancia la referencia a la provincia como elemento de la organización territorial del Estado podía tener un sentido como elemento de continuidad de la estructura existente. Pero en 2017 la situación era distinta, con la existencia de argumentos para que en un eventual proceso de reforma constitucional fuese procedente y adecuado iniciar un debate sobre la provincia, no solo sobre su naturaleza de ente local, pues no olvida que la división provincial es más bien producto de un modelo de organización territorial propio de un Estado unitario, difícilmente compatible con una posible tendencia federal.

En tal escenario debería ser revisada su condición de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, incluida su circunscripción electoral, al menos por lo que se refiere al Senado, si se configurase inequívocamente como cámara de representación territorial. Pero en su vertiente de institución local sería donde la provincia tendría la necesidad de una adaptación mayor, pues sería oportuno en tal caso proceder a una “desconstitucionalización” total o parcial de las diputaciones, asumiendo como principio el carácter “intracomunitario” de la creación y regulación de los entes locales intermedios, principio propio de la organización política y administrativa de los entes federales¹⁰.

De producirse tal nueva situación, estima el autor que no debería ir necesariamente en perjuicio de la existencia y del fortalecimiento de un ente local intermedio, pues la experiencia comparada demuestra la necesidad de que exista este nivel, principalmente cuando los déficits del modelo municipal pueden requerir de una asistencia y cooperación superior.

En opinión de Germán Fernández Farreres, la provincia está marcada por una profunda “duda existencial”, que no está referida al periodo constitucional iniciado en 1978, sino que hunde los antecedentes de su cuestionamiento casi en sus orígenes. Recuerda la definición, ya expresada en un capítulo anterior, de Nicolás Pérez Serrano, sobre la “venganza de la pro-

10. Bayona i Rocamora (2017: 52).

vincia”, con ocasión del debate de la Constitución de 1931. Recuerda que ocurrió algo similar al instaurarse el vigente régimen constitucional, pues en el anteproyecto las diputaciones no pasaban de ser entes meramente contingentes y, por tanto, una alternativa más para la organización local. Pero en esta ocasión el intento tampoco prosperó, y las provincias y diputaciones superaron el acoso¹¹.

Sin embargo —reconoce el autor—, cuando tiende a perpetuarse la resistencia por la supervivencia no es precisamente la mejor de las situaciones, que es lo que ocurre con las diputaciones. Pues a pesar de la garantía constitucional y las tempranas sentencias del Tribunal Constitucional, las provincias y las diputaciones han seguido en el punto de mira de sus detractores, como demuestran los conflictos de constitucionalidad surgidos ante los intentos de apoderarse de competencias y funciones en diversas comunidades autónomas, no sólo en Cataluña, que si bien no se hicieron efectivos plenamente, la realidad es que la institución está soportando un importante desgaste y una erosión continua, por su posición de defensa permanente.

Se pregunta por las razones de que cíclicamente surja la bandera contraria al provincialismo, que no aporta más que antiguos y reiterados argumentos, y continúa: ¿por qué ese afán desde algunas posiciones políticas de querer acabar con las diputaciones? Por un lado, ha sido el argumento insistente del carácter artificioso de la provincia, ajena a nuestra tradición, imputación inconsistente acreditada por la historia de la organización del territorio y las instituciones¹².

Por otro lado, se argumenta que la aparición de las comunidades autónomas no deja espacio para la actividad de las diputaciones, pues lo que estas han hecho y hacen podrán hacerlo aquellas para evitar duplicidad de niveles de Gobierno y Administración. Por tanto, la supresión de las diputaciones cuyo ámbito territorial coincide con el de los respectivos entes autonómicos quedaría avalada, pues si al nuevo organismo que sustituya a las corporaciones provinciales se le encomiendan las mismas responsabilidades, no debería existir ninguna dificultad para hacer efectiva su eliminación o sustitución.

11. Fernández Farreres (2017).

12. El autor menciona, entre otras, la obra de Martín-Retortillo (1991: 35 y ss.). Como hemos indicado en un capítulo anterior, la provincia aparece con carácter fiscal a finales del siglo XVI y como división administrativa desde el siglo XVIII.

Pero el debate se prolonga en el tiempo, las posiciones políticas antiprovincialistas no desaparecen e insisten en el empeño de desembarazarse de la provincia y su organización. Aunque las posiciones contrarias, a favor de su pervivencia, tampoco parecen convencer, pues, en última instancia, es en el refugio de la vigente Constitución donde encuentran el argumento final y definitivo para defender el mantenimiento del *status quo*. La indiscutible necesidad de que exista un órgano local intermedio entre las comunidades autónomas y los municipios para atender los servicios que por sus dimensiones o características requieran una prestación en ámbitos supramunicipales, por sí sola no justifica que la organización provincial sea la más adecuada. Tampoco se considera suficiente insistir en que su existencia es necesaria para hacer efectivos la cooperación y el auxilio que requieren los pequeños municipios. Y es una defensa débil la existencia de la provincia como paliativo al mantenimiento de una planta municipal, desde la perspectiva de la eficiencia y sostenibilidad de los servicios que deba prestar.

Las posiciones enfrentadas no se vinculan o proceden exclusivamente de postulados ideológicos previos de los que los defienden. Se menciona el caso catalán originado a fines del siglo XIX, prolongado hasta la fecha, con un modelo territorial basado en municipios, comarcas y veguerías, con funciones similares, estas últimas, a las que desarrollan las provincias. Lo que reclaman es que el gobierno de la provincia pase a otros entes de ámbito territorial distinto, aunque equiparables en su conformación y sus funciones a las actuales diputaciones. Al margen de este caso, se mencionan las posiciones cambiantes a lo largo de los años, de los partidos políticos de ámbito nacional respecto a la institución provincial, que parecen atribuirse a otros motivos y circunstancias directamente relacionados con alcanzar y disponer del poder provincial.

Con una percepción realista el autor indica que el afán político por dirigir y controlar los medios de los que las diputaciones disponen ha influido notablemente, después de 1978, pues el poder que proporcionan a quienes las ocupan no ha sido ajeno a la controversia, y explica las cambiantes actitudes ante ellas. De ahí que los recelos y las posiciones abiertamente contrarias a su mantenimiento se desvanezcan o atenúen en cuanto se alcanza su gobierno y dirección, de forma que la lucha por lograr el poder que encarnan siempre ha estado presente en el debate provincial.

No se consideran afirmaciones gratuitas, pues tanto las posiciones a favor como en contra de la existencia o eliminación de la provincia han quedado fuertemente mediatizadas por el éxito o fracaso en la pugna por al-

canzar el poder en las diputaciones. Se trata de una constante que no puede vincularse a unos u otros postulados ideológicos. Se pone como ejemplo la profunda rectificación del Partido Socialista respecto a las diputaciones a lo largo del tiempo, como también se explica la actitud de las fuerzas conservadoras, igualmente oscilantes según el momento.

Se recuerda que, frente a la UCD, el PSOE mantuvo durante los años de la transición política y en los primeros después de la Constitución una posición marcada antiprovincialista. Los resultados de las elecciones locales de 1983, que corrigieron notablemente los adversos resultados de las de 1979, celebradas bajo la vigencia de la Ley 39/1978, de 17 de julio, y les permitieron acceder al Gobierno de muchas diputaciones, obraron el milagro, pues a partir de ese momento, de forma mayoritaria, la actitud socialista contraria al provincialismo comenzó a atenuarse hasta diluirse¹³.

Evidentemente la lógica del poder no ha cesado de mediatisar a lo largo de los años el debate provincialista entre las fuerzas políticas, lo que explica la pugna por las diputaciones en el seno de los partidos, y no ha sido cuestión menor la de quién o quiénes las ocupan. Se recuerda que el viejo fenómeno del caciquismo y el clientelismo ha seguido presente, ahora en la versión moderna desarrollada por los partidos políticos. En el fondo, es el poder que las diputaciones representan lo que importa.

¿Y qué poder encarnan las diputaciones? Fundamentalmente, el poder consiste en prestar ayuda económico-financiera a los municipios, y por tanto distribuir y canalizar a favor de los mismos recursos y fondos públicos. Llegado a este punto el autor desarrolla, teniendo en cuenta el articulado de las leyes 7/1985 y 27/2013, los diversos aspectos referentes a los siguientes temas: competencia para la “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica” a los municipios; competencia para la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, comarcal (sin especificar cuáles son tales servicios); competencia para el fomento o, en su caso, la coordinación de servicios y la adopción de medidas; competencia para cooperar con otras Administraciones públicas en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial; competencia de control y seguimiento de los costes efectivos de los servicios municipales.

13. Fernández Farreres (2017: 61). Recuerda las razones explicadas sobre el cambio de actitud socialista por Martín-Retortillo (1991: 75-76).

De su descripción y análisis, Fernández Farreres deduce que el núcleo de las competencias propias de las diputaciones, pese al intento de reformarlas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se sigue localizando en la asistencia jurídica, económica y técnica, pues mediante su ejercicio se canalizan las ayudas económicas —directas o indirectas— de las diputaciones a los municipios. En algunos casos muy tasadas y limitadas obligatoriamente, pero en la mayoría de manera facultativa, la diputación dispone de un notable margen de decisión para dirigirlas a unos u otros municipios. En definitiva el autor afirma que la asistencia y cooperación económica a estos es el principal cometido de las competencias provinciales, cooperación que, habitualmente, se traduce en el otorgamiento de subvenciones y ayudas económicas a través de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, aunque también a través de planes especiales u otros instrumentos específicos¹⁴.

La trascendencia y las consecuencias derivadas de la específica y prácticamente exclusiva función de ayuda y fomento que las diputaciones tienen encomendada no han pasado inadvertidas por la doctrina, por lo que Fernández Farreres recuerda algunas valoraciones significativas y críticas, tanto de los partidarios como de los detractores de la provincia y la diputación. Cita entre los primeros a Sebastián Martín-Retortillo, al considerarlas como un cauce de favores y afirmación del poder político en los medios rurales; y para Alejandro Nieto, la experiencia demuestra que las diputaciones tienden a favorecer a los municipios de su mismo color político. Entre los segundos, Miguel Sánchez Morón y Tomàs Font i Llovet consideran el mantenimiento de las diputaciones como un instrumento de beneficio y financiación de los partidos políticos.

Ante todo lo expuesto, el autor se formula varias preguntas: ¿qué se puede hacer con las diputaciones?; ¿dejarlas cómo están?; ¿tratar de reconfigurarlas, atribuyéndoles distintas funciones?; ¿en qué términos y con qué limitaciones?; ¿acaso debería irse más lejos y flexibilizarse definitivamente el actual principio del carácter necesario e indispensable de la institución provincial? Esto último supondría prescindir de la garantía institucional de la provincia.

14. Fernández Farreres (2017: 69-70).

Con la advertencia de que cualquier toma de posición sobre la materia no puede prescindir, como es natural, de los límites y condicionamientos impuestos directamente por el texto constitucional, el autor procede a analizar detalladamente los siguientes aspectos:

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

[...]

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

[...]

c) Las consecuencias derivadas de la configuración constitucional de la provincia como 'agrupación de municipios'.

[...]

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

[...]

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

[...]

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

Fernández Farreres concluye con la opinión de que, a la vista de lo anterior, no son muchas las mejoras a las que con una nueva reforma legal se podría aspirar, por lo que quizás fuese mejor dejar la situación como está. No obstante, indica que el vigente marco regulador de las diputaciones provinciales no es la causa de su posible cuestionamiento, mas lo pueden ser algunas actuaciones de las propias diputaciones. Por otro lado, justificada la necesidad de la provincia/ente local para la vertebración del municipalismo actual, a su legitimación de origen debe acompañar el riguroso ejercicio de las competencias y funciones que le han sido asignadas. "Y es

que en otro caso difícilmente lograrán erradicar la ‘duda existencial’ que permanentemente las acompaña”¹⁵.

3.2. Ordenación del territorio, planta municipal y prestación de servicios

La despoblación rural y otros entes locales intermedios en el conjunto de España son los temas objeto del estudio realizado por el profesor Guillermo Morales y el geógrafo Benjamín Méndez¹⁶. Con una introducción como resumen, profundizan en la despoblación y su impacto en el mapa municipal a partir de los movimientos de la población de mediados del siglo anterior, desplazada de sus orígenes rurales hacia las zonas costeras, con excepción de las áreas de Madrid, Zaragoza y Valladolid, debido a iniciativas públicas como el Plan de Estabilización o, desde 1963, la Ley de zonas y centros de interés turístico, auspiciada por Fraga Iribarne. La consecuencia fue una separación entre lo urbano y lo rural, al instalarse en el primer concepto cuatro quintas partes de la población española, desplazada hacia las zonas costeras o las turísticas.

Grandes zonas interiores con una densa ocupación histórica, pese a una supervivencia difícil, quedaron despobladas, lo que no es óbice para que el número de municipios, radicalmente disminuido en los años sesenta, desde 1982 no haya dejado de crecer: de 8022 a 8121. Ello no quiere decir que desde el origen del constitucionalismo no se produjesen numerosos intentos de su reducción a través de leyes y proyectos, limitando a 2000 habitantes el número de residentes, pero sin resultados hasta el éxodo de mediados del siglo anterior¹⁷.

Las fórmulas correctoras de los autores se basan en la comarca, a la que consideran un ente problemático. Las previsiones comarcales discurren con dificultades, salvo en el caso de Cataluña y Aragón, y existen propuestas en otras comunidades, pero el problema sigue ahí y la solución ha sido el recurso de las mancomunidades como entes intermedios. Las áreas metropolitanas presentan la otra cara de la evolución demográfica; salvo la excepción del *Consell Metropolità de l'Horta* en Valencia, no se ha institucionalizado ningún intento al amparo del artículo 43 de la LRBRL de 1985. Hubo diversos proyectos, pero sin prosperar. En 2011 el Ministerio de Economía y Competitividad, de acuerdo con un proyecto de investigación sobre

15. Fernández Farreres (2017: 101).

16. Morales y Méndez (2017).

17. Orduña Rebollo (2003b).

las dinámicas urbanas, consideró la existencia de 23 áreas metropolitanas en España, ubicadas en 14 comunidades autónomas.

Sus propuestas pasan por la necesidad de una nueva planta municipal absolutamente reductora, incluida la paralización de expedientes de segregación; la posibilidad de utilizar las comarcas como instancias político-administrativas intermedias entre municipios y provincias; el aprovechamiento de las potencialidades de los ámbitos supramunicipales para el desarrollo local y el rearma socioeconómico de las zonas rurales; la implicación y corresponsabilidad de las áreas metropolitanas en la decisión y gestión para el sostenimiento de los espacios dependientes, referidos a las periferias más próximas o alejadas.

Los autores no ignoran las fricciones con las Administraciones actuales (en referencia a las diputaciones), y la conformación de verdaderas áreas metropolitanas, si se las dotase de capacidad política, por su peso demográfico y territorial en la provincia, generaría una bipolarización entre diputaciones y áreas metropolitanas, quedando para las primeras los ámbitos residuales con notables potenciales agrarios y de uso de los espacios menos alterados ambientalmente. De cualquier forma, aplazar la reforma del mapa administrativo español sería negativo, debían tomarse en consideración las áreas metropolitanas, las urbanas y las comarcas propuestas por las comunidades autónomas, aprovechando el “gran potencial de los técnicos de las diputaciones para los nuevos requerimientos”¹⁸.

Lo que se ha definido como las deficiencias del minifundismo municipal español en la prestación de servicios y la obligada función coordinadora de las diputaciones provinciales es tratado rigurosamente por la profesora Judith Gifreu¹⁹. En primer lugar, recuerda que la reforma de la planta municipal es una solución pragmática que busca mejorar la gestión de los servicios y reducir el gasto público. Pero de acuerdo con la doctrina, no ignora las dificultades que supondría adoptar tal medida, por las connotaciones sentimentales del legado histórico, el arraigo a sus orígenes, incluido el temor de las colectividades locales a la pérdida de sus estructuras político-administrativas y con ellas la capacidad de actuar en defensa de sus intereses particulares.

Con sentido realista, afirma la autora que solo podrá prosperar una reforma del mapa municipal si se “aborda globalmente en el marco de un plan-

18. Morales y Méndez (2017: 127).

19. Gifreu Font (2017).

teamiento integral que atienda otras cuestiones vinculadas a la misma, como son los regímenes competencial y fiscal de las entidades locales en general, y de los municipios en particular. Y una restructuración de este calibre requiere diálogo y el máximo consenso posible, sin imponer o priorizar criterios cuantitativos por encima de otros objetivos y evitando cualquier tipo de conflicto de orden político o social que pueda surgir en este punto”²⁰.

Pese a los intentos reductores, permanentemente fallidos, la autora recuerda la aparición de nuevos municipios desde 2011, y toma como pauta final 2016, con 8125 municipios. Esta fragmentación municipal se acentúa en Castilla y León, con 2248 municipios; Cataluña, con 947; Castilla-La Mancha, con 919; Andalucía, con 775; y Aragón, con 735²¹. Consecuentemente la doctrina ha resaltado que con esta atomización del territorio es inviable la racionalidad económica y administrativa, generando grandes dificultades para alcanzar un nivel óptimo de prestación de servicios. Además, recuerda que los nuevos municipios son de tamaño pequeño, situados habitualmente en zonas rurales y surgidos por la segregación de otros que hasta entonces habían sido entidades locales menores²².

La autora hace una reflexión sobre la población municipal a partir de la información del padrón. Los datos son de sobra conocidos: casi la mitad de los municipios tienen menos de 500 habitantes, y más de mil no superan los cien. Los porcentajes son significativos: el 28,8 % de los españoles reside en municipios de menos de 10 000 habitantes, y cerca del 40 % del censo se concentra en los principales núcleos urbanos, de más de 100 000. A esta realidad demográfica se une la despoblación, imparable en muchos municipios rurales. La merma paulatina de población, que puede llevar al abandono total, señala la dejadez del legislador en acometer políticas reales de fomento de recursos naturales y recuperación de actividades tradicionales vinculadas al agro. Es una realidad que en la España interior, excepto la capital de la provincia, se localizan cientos de pueblos casi abandonados cuya

20. Gifreu Font (2017: 133).

21. Hemos de insistir en la volatilidad de estos datos, susceptibles de modificación de un día para otro, casi siempre al alza.

22. Recordemos el intento de fusión de dos importantes municipios en la provincia de Badajoz: Don Benito y Villanueva de la Serena, lo que supondría el tercer municipio después del capitalino y el de Mérida. La realidad es que se encuentra paralizada la agregación. Recientemente, en un Curso sobre el Municipalismo en Iberoamérica, un alumno de El Salvador, que había sido alcalde de Panchimalco, indicó que, de 244 municipios existentes, recientemente se había pasado a 34. Ante la obligada pregunta sobre las incidencias, indicó que entre la población no las hubo por razones económicas y de ahorro, entre los políticos se solucionó convirtiendo a los alcaldes en concejales del nuevo municipio, y los agregados adquirieron la condición de distritos.

organización administrativa es puramente testimonial, y pervive, diríamos heroicamente, a pesar de la disminución de vecinos.

Judith Gifreu continúa con las lecciones más significativas de Europa ante la reforma municipal y la existencia de los niveles territoriales de la Administración local.

Volviendo a España, la autora realiza un análisis exhaustivo de los intentos de reconfiguración de la planta municipal, e incluye unas nuevas propuestas en torno a un viejo propósito, desde 1812 hasta nuestros días. Hace mención a los tímidos avances de la Ley 48/1966, de 23 de julio, referidos a las fusiones y agregaciones voluntarias de municipios, incentivadas con ayudas y subvenciones del Fondo Nacional de Haciendas Municipales creado para tal fin. La medida, impulsada por los propios ayuntamientos y los Gobiernos civiles, consiguió reducir el número de municipios, pero veinte años más tarde, con la recuperación de las libertades públicas y el reconocimiento de la autonomía local, se produjo una considerable reversión del proceso, con múltiples segregaciones, por ejemplo en la provincia de Segovia²³.

Se crearon nuevos municipios, tendencia que se mantendrá en los años siguientes, pero paulatinamente con baja intensidad. La LRBRL de 1985 permitió que las comunidades autónomas se involucraran en la cuestión, proponiendo múltiples medidas legislativas, como la de fijar el umbral de población para autorizar cualquier segregación²⁴. A estos efectos, la autora menciona el caso de Cataluña, que giró alrededor de dos informes: el de Casassas y Clusa en 1981, y el dirigido por Miquel Roca en el año 2000.

Continúa su exposición con el modelo local previsto en el marco de la LRSAL de 2013, y lo que considera como la ausencia de una intervención más incisiva para corregir las disfuncionalidades del nivel municipal. Partiendo de la existencia de la gran tensión financiera del momento, recuerda que la referida norma era una ley-medida formada para atenuar la actuación de la UE, y en su texto se intuye una “opinión reprobatoria a la actuación de las entidades municipales”, a partir de una consideración errónea, pues los Gobiernos locales fueron acusados injustamente de malgastadores, cuando en realidad poseían una economía mucho más saneada que el resto de las Administraciones territoriales y eran los únicos que generaban superávit público, lo que dejaba al descubierto el argumento de la LRSAL.

23. Orduña Rebollo (2019a: 312-314; 2019b: 50-54).

24. Gifreu Font (2017). La autora desarrolla esta opción restrictiva en un epígrafe posterior: “Una tentativa de superación del minifundismo local: el bloqueo a la creación de nuevos municipios si cuentan con una escasa densidad poblacional” (pp. 173-177).

No todos los ayuntamientos se condujeron con prudencia al realizar gastos e inversiones innecesarios, y cuando fallaron los recursos del urbanismo, se encontraron con una situación financiera de gran endeudamiento derivado de la deuda comercial que en 2012 y 2013 se consolidó como deuda financiera a través del fondo de proveedores del ICO. De cualquier forma este maltrato indiscriminado a las entidades locales, cuestionando su capacidad, fue considerado negativamente en el mundo local, como se manifestaría en los recursos de inconstitucionalidad, al margen de los planteados por las comunidades autónomas, en este caso un conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por más de dos mil ayuntamientos, y que por solicitud de 27 de marzo de 2014 fue objeto de un dictamen preceptivo previo del Consejo de Estado (Dictamen 338/2014, de 22 de mayo)²⁵.

La autora no considera la alteración del mapa municipal como un posible adelgazamiento por causa de las fusiones, pues una reestructuración global de dicho mapa no será aceptada voluntariamente, ya que considera lógico que los núcleos de población se enroquen en el respeto de su configuración histórica y personalidad jurídica como entidad municipal. Recuerda que la tendencia general seguida en Europa ha consistido en crear municipios de mayores dimensiones territoriales y demográficas, por medio de fusiones coercitivas. La vertebración territorial en España se ha basado en la cooperación intermunicipal de carácter voluntario, por lo que se han producido cambios en la planta local, debido a las deficiencias del sistema, mediante fórmulas asociativas para asistir a los municipios en el ejercicio de sus competencias.

En consonancia con lo anterior, la autora describe el nuevo cuadro de competencias municipales, su derivada provincial, y las razones que refuerzan el posicionamiento institucional de las diputaciones. Para ello considera el contenido de la LRSAL sobre la introducción de parámetros económicos para perfilar un modelo competencial municipal más eficiente y la incidencia de las competencias provinciales en el ámbito de los pequeños municipios, traducido en la coordinación y gestión integrada de servicios. Al final de su exposición se refiere, con criterios economicistas, a la eficiencia en la prestación de servicios a partir del conocimiento de los costes que se derivan de su prestación.

Las conclusiones de su estudio son recogidas ampliamente, por lo que nos fijaremos en algunas más significativas referidas principalmente a las

25. Gifreu Font (2017: 159).

corporaciones provinciales. En tal sentido, si por un lado la LRSAL apostaba por el reforzamiento de las diputaciones, por otro las medidas legales que auspiciaba no han tenido el alcance previsto. En primer lugar, las que podían verse como competencias nuevas eran en su mayoría concreciones de competencias atribuidas anteriormente por la LRBRL. No es el caso de la coordinación de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes, también reconocido en el artículo 26.2 de la Ley de 1985.

Aun así, el pretendido poder derivado de esta función en los anteproyectos de la LRSAL, como el control de la gestión de los servicios básicos municipales mediante su traslado forzoso a las diputaciones y la decisión unilateral sobre la forma de gestión, resultó fallido, al introducirse la necesidad de que los municipios prestasen su conformidad a la forma de prestación de los servicios. Por lo que el intento de robustecimiento o recentralización competencial a favor de las diputaciones quedó diluido con la redacción del artículo 26.2 LRBRL, que habilita la coordinación de unos servicios municipales concretos por las diputaciones u órganos equivalentes, por razones de ineeficacia o imperatividad en su prestación.

En otro sentido la LRSAL ha dado prioridad al elemento económico en la gestión de los servicios públicos, ignorando el problema verdadero de la financiación local, al establecer unas medidas que cargan la responsabilidad del mayor déficit público en las entidades locales, aunque como dijo la autora anteriormente, la contribución de los ayuntamientos a ese déficit y a la deuda pública es mínima en relación con la que mantienen el Estado y las comunidades autónomas.

La doctrina ha llamado la atención sobre el error de reconfigurar la gestión de los servicios locales en términos económicos y de rentabilidad; aunque es cierto que el mantenimiento del mapa municipal originado en el Antiguo Régimen no es defendible, distinto sería rediseñar la configuración jurídica tradicional de los ayuntamientos que no van a ejercer la capitalidad del nuevo municipio y transformarlos —pone el ejemplo— en órganos de participación ciudadana. Además, recuerda que los servicios mínimos obligatorios tienen un peso prácticamente nulo en las disponibilidades financieras de los ayuntamientos (según un estudio de la Diputación de Lleida, representan una mínima proporción de los ingresos corrientes), lo que pone de manifiesto que la previsión de la LRSAL no tiene razón de ser.

Concluye indicando que desde el punto de vista económico las fusiones son aconsejables, pero la eficiencia no puede constituir el único argumento para alentarlas, ya que además de abaratrar costes, existen otros

factores como el control político, la calidad democrática y la pérdida de representatividad y proximidad que también deben tenerse en cuenta. Todo ello sin olvidar el componente sentimental, teniendo en cuenta que cada municipio es una realidad territorial, sociológica y administrativa distinta. No resultan homologables las reducciones de otros países, como el Reino Unido; en España las medidas de racionalización territorial son más difíciles de adoptar, al existir un sentimiento de identidad muy arraigado con respecto al pueblo o ciudad de procedencia. Hasta ahora, y no parece que puedan cambiar las cosas, los planteamientos económicos han cedido como "muros de Jericó" ante la mención de entidad local cuando se ha pretendido fusionar municipios.

3.3. El Gobierno local en perspectiva estatal y comparada

El bloque temático del Gobierno local en perspectiva estatal y comparada tiene una primera aportación a cargo del profesor Miguel Beltrán, que estudia con detalle las tendencias en los países de Italia, Alemania y Francia sobre los Gobiernos locales intermedios²⁶. En el mismo bloque figura el trabajo del también profesor Antonio Descalzo, de la Universidad Carlos III, sobre las aportaciones de la instancia provincial al buen gobierno de la Administración local²⁷.

A partir de la consideración preliminar del buen gobierno, contenida en la integridad, transparencia y rendición de cuentas, se pasan a estudiar las reglas de integridad de los altos cargos y asimilados de las entidades locales, centrándose posteriormente en las competencias provinciales al servicio de la transparencia y la rendición de cuentas: primero la asistencia técnica al servicio de la transparencia, y finalmente el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, como técnica de transparencia y rendición de cuentas en los Gobiernos locales.

Quien en 2017 ostentaba el cargo de coordinador general de la Diputación de Barcelona, Xavier Forcadell Esteller, incluyó un estudio sobre las posibles propuestas en aquel momento y futuras de los Gobiernos locales en Cataluña, con especial atención a la singularidad supramunicipal²⁸. El debate sobre la organización territorial de Cataluña en los niveles locales ha sido una constante desde el siglo XIX, tanto desde la perspectiva propia como desde la de su encaje en el ordenamiento jurídico estatal básico, y a

26. Beltrán de Felipe (2017).

27. Descalzo González (2017).

28. Forcadell Esteller (2017).

partir de 1978 ha existido una interpretación constitucional restrictiva sobre los niveles supramunicipales, concretamente las diputaciones.

En el Estatuto de Autonomía de 2006, en lo referente al régimen local, existía una determinación firme para que los consejos de veguería sustituyesen en Cataluña a las diputaciones, con lo que se abría la posibilidad de construir un nuevo modelo de Gobiernos locales catalanes, adaptados a las demandas del siglo XXI. La STC de 28 de junio de 2010 contuvo parcialmente estos objetivos, dejando la situación en el mismo punto de partida. Tres años más tarde la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, llevó a una vía muerta cualquier posibilidad de singularidad en el modelo catalán de Gobiernos locales.

En los años siguientes, según el autor, tampoco se abordó en Cataluña una propuesta global en el sentido de que pudiera encontrar algún resquicio jurídico en la interpretación constitucional o del legislador estatal. Solo se apreciaron algunas normas específicas con respuestas parciales, y cita la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, y la Ley 31/2010, de la misma fecha, del Área Metropolitana de Barcelona. Por ello, en 2017, ante la reforma local estatal (de 2013), que no cumplió casi ninguna de sus previsiones, y un modelo local catalán sin debatir en sus eventuales posibilidades de desarrollo, creía necesario abordar esta cuestión, ante los nuevos tiempos políticos e institucionales.

El autor dedica amplias consideraciones al modelo constitucional local de 1978 y al del Estatuto de 1979, como antecedentes para su implantación en Cataluña. Posteriormente se sucedieron las normas estatales, como la reiterada LRBRL 7/1985, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas locales, y su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que fueron adoptados en Cataluña, comenzando a gestionar la realidad institucional e implantando el modelo comarcal. En este sentido recuerda las leyes de 1987, de “Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales”, de “Organización Comarcal”, la Ley “por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la ‘conurbación’ de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa”, y finalmente la Ley “Municipal y de Régimen Local de Cataluña”.

Esta realidad imposibilitaba el establecimiento de un modelo propio y se instauraban las comarcas como un segundo nivel supramunicipal, sin la desaparición de las diputaciones; además, estas, al tener la garantía institucional, percibían la financiación directamente del Estado. Entre el marco

competencial y la prestación, basada en la cooperación y la asistencia al mundo local, regulado para las diputaciones y para los consejos de comarca, no existía demasiada diferencia. Esta radicaba en el ejercicio surgido a partir de las posibilidades económicas de que gozaban las diputaciones, procedentes en buena parte de las transferencias del Estado —como se dijo anteriormente—, frente a la escasez de los recursos de los consejos, dependientes de las transparencias que recibían de la Generalitat. En definitiva, recuerda que “la coordinación local en Cataluña no fue sencilla”²⁹.

El siguiente paso se refiere a la definición de un nuevo marco legal en desarrollo del Estatuto de Cataluña de 2006 y el consejo de veguería como ente nuclear del nuevo modelo. Forcadell recuerda que tras diez años transcurridos desde su aprobación no había sido efectiva ninguna propuesta normativa en tal sentido. Considera que el desarrollo estatutario fue parcial e incluso poco afortunado, en referencia a la reiterada Ley 30/2010 de veguerías, modificada en 2011 para posponer su entrada en vigor sin fecha definitiva. La norma, pese a su fuerza para implantar un sistema de veguerías en Cataluña, quedó condicionada por diversas normas estatales.

Como es sabido, el objetivo fundamental de esta ley de veguerías era la sustitución de las diputaciones catalanas por los nuevos consejos de veguería, y de forma progresiva aumentar estos, pasando de las cuatro diputaciones a siete consejos, para adaptarse a una nueva realidad territorial. En principio solo era posible la sustitución nominativa de las cuatro diputaciones por cuatro consejos. La posibilidad de cambio de nombre, según el criterio del Tribunal Constitucional, parecía cuestión irrelevante. Incluso gravosa para la Hacienda provincial, pese a que fuese estratégica a efectos de singularidad, para el autor el tiempo ha demostrado que hubiese sido una buena opción.

Al referirse a la jurisprudencia constitucional en materia de régimen local a partir de 2010, Forcadell menciona la STC 31/2010; interpretativa en muchos aspectos y con una gestación politizada, la considera como una resolución que cuestionaba profundamente el modelo local interiorizado y establecido a partir del Estatuto de 2006. En lo referido a la regulación del municipio y de la veguería, así como su marco competencial, la sentencia lo relaciona con las bases del artículo 149.1.18.^a de la CE, como marco estatal de referencia, haciendo imposible un modelo normativo catalán pleno.

29. Forcadell Esteller (2017: 283).

El autor considera que la sentencia es más tajante en lo referente a la regulación de la veguería y a la sustitución en Cataluña de las diputaciones por los consejos de veguería. El razonamiento seguido sobre si se trataba de un mero cambio de nombre en dicha comunidad autónoma o de un nuevo ente justifica para hacer imposible esta posibilidad la garantía institucional. En consecuencia, para el Tribunal Constitucional la existencia de veguerías en ningún caso podía suponer la supresión de las provincias catalanas, ni de sus funciones constitucionales en su territorio, por lo que estas veguerías solo supondrían un cambio en la denominación de las actuales diputaciones, pero sin alterar cualquier otro aspecto. Las posteriores sentencias del Alto Tribunal sobre la materia han reiterado el posicionamiento anterior.

Al referirse a la LRSAL de 2013, Forcadell la considera como una reforma frustrada, comenzando por la justificación del legislador de ahorrar más de ocho mil millones de euros en pocos años al recaer la reforma sobre el mundo local, cuando el endeudamiento en este nivel administrativo era el menor e incluso se producía superávit en múltiples corporaciones locales. El autor considera la Ley como el mayor intento centralizador en la materia de todo el periodo democrático. Además, recuerda la existencia previa de una diversidad de borradores para llegar a un texto sin ningún consenso político, social o académico.

Referente a la supramunicipalidad, la norma prevé que las nuevas funciones las podían desarrollar las diputaciones o “entidades equivalentes”, por lo que, según el autor, en Cataluña podía entenderse que se realizasen a través de los consejos comarcas, pero no se había avanzado nada en tal sentido. A las diputaciones, el artículo 36.1 de la LRBRL modificado por la LRSAL les atribuía nuevas funciones: asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria; prestación de los servicios de administración electrónica; prestación de los servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de 1000 habitantes..., pero es una realidad que la mayoría de estas funciones ya las prestaban las diputaciones desde hacía años.

También se percibe en la LRSAL, en el marco de las competencias locales, un desplazamiento hacia el autonómico de dichas atribuciones, vinculadas directamente con el estado social, la prestación de servicios sociales, promoción y reinserción social, inspección sanitaria, educación, etc. Además de lo anterior, se introducen elementos relacionados con la planta local, posibilidad de fusiones incentivadas, regulación parcial de funciones reservadas a los funcionarios de habilitación nacional de la Administración local, regulaciones y escalas salariales de electos, limitación al número de

eventuales y redimensionamiento de las estructuras instrumentales del sector público; un conjunto de medidas aisladas, de efectos diversos y resultados inciertos.

Al referirse al modelo de Gobiernos locales para el siglo XXI, con especial referencia a los aspectos supramunicipales, Forcadell fija su atención, una vez más, en el caso de Cataluña. Su acertado diagnóstico menciona la contradicción de la planta municipal, al existir una gran mayoría de ayuntamientos que no superan los mil habitantes y disponen de un término municipal muy grande, pero con poca musculatura técnica y administrativa, y la concentración de más del 70 % de la población en una misma área territorial. Pese a tales deficiencias, se muestra partidario de mantener la planta municipal actual y los municipios menos poblados, “porque la riqueza de nuestro territorio no se puede medir solo con su peso demográfico o económico, sino que hay otros vectores sociales, ambientales, territoriales, etc., a tener en cuenta”³⁰.

La defensa de este planteamiento supone que el papel del Gobierno local supramunicipal resulta clave en materia de asistencia y cooperación. En este punto surge una doble opción sobre la necesidad de dos niveles supramunicipales en el futuro: consejos de veguería/consejos comarcales, o, en determinados casos, consejos de veguería/áreas metropolitanas; e incluso una tercera que supondría con otro mapa municipal operar en toda Cataluña con un único nivel supramunicipal.

Ante situaciones concretas, a fin de mejorar la situación de los municipios y de los niveles supramunicipales —en definitiva, mejorar la calidad de vida de la ciudadanía—, y desde la triple perspectiva de la planta, el régimen jurídico y la financiación, apunta el autor algunas concreciones para el debate. A partir del mantenimiento de la planta municipal existente, con excepción de las fusiones o agrupaciones de municipios de carácter voluntario, pero nunca impuestas, propone planteamientos futuros al nivel de Gobierno local supramunicipal, concretamente el consejo de veguería o alguna articulación veguerial metropolitana. En la actualidad (2017), recuerda la existencia de varios niveles de Gobierno local actuando sobre el mismo territorio para prestar servicios a municipios y ciudadanos, a veces sin una visión compartida de cooperación y asistencia. Por tanto, la colaboración interadministrativa en estas materias, para ajustar disfuncionalidades, la considera determinante.

30. Forcadell Esteller (2017: 299).

Forcadell reconoce que el nivel de Gobierno supramunicipal fuerte, por su componente histórico, técnico y económico, es la diputación provincial. Pero se trata de construir un modelo más propio, y un elemento de singularización inmediato podría ser el cambio de nombre en Cataluña y que en lo sucesivo se denominase veguería, y su órgano de gobierno, consejo de veguería. No podrían ser más de cuatro, y sin modificar los límites territoriales actuales. Poco se puede hacer, salvo solicitar a las Cortes Generales una iniciativa parlamentaria de su modificación orgánica, con incierto fin.

Ante la realidad, las nuevas veguerías podrían descentralizar servicios y convertirse en un punto de referencia para los ciudadanos, dentro de sus territorios, con oficinas vegueriales; y pone el ejemplo, en el año 2009, de la Diputación de Tarragona en la ciudad de Tortosa, lo que invitaba a mejorar la profundización de estas y sus potencialidades. Pues si de descentralización y trabajo en red se trata, las actuales diputaciones ofrecen muchos ejemplos de funcionamiento óptimo, como la red de gestión y recaudación de impuestos locales, un caso de éxito a tener en cuenta como modelo de colaboración y trabajo en red.

Desde la perspectiva del régimen jurídico, el consejo de veguería podría definir su cartera de servicios y priorizar acertadamente la disposición mayoritaria de recursos. En tal sentido, y para trabajar en red, el autor considera que las actuales estructuras comarcales son la herramienta idónea. En este marco de trabajo en red, no se permitiría que ningún municipio de una veguería tuviera cualquier tipo de dificultad para disponer de todos sus servicios básicos y los que legalmente le correspondiesen, al dotarlos de una buena estructura administrativa interna (servicios de secretaría, intervención, arquitectura, etc.) y también tecnológica.

Desde esta misma perspectiva, se permitiría una mayor capacidad de definición del marco jurídico y competencial, y en consecuencia de la distribución de materias y funciones entre los distintos niveles, y así también su financiación. En lo relativo a esta, frente a una competencia exclusiva del Estado, existe poco margen. Pero lo que sí debería ser una prioridad compartida entre el Gobierno de la Generalitat, los consejos de veguería y los comarcales, sería destinar el mayor número de recursos económicos, técnicos y materiales a reforzar las acciones y la cooperación económica con los municipios y sus necesidades de forma coordinada.

Por último, en cuanto a la financiación, podría plantearse que esta dependiera exclusivamente de la Generalitat de Cataluña, en el marco de un modelo de financiación catalán, y que el porcentaje de recursos dirigido

al ámbito local fuera alto, a imagen y semejanza de lo que sucede en el territorio foral o en muchos Estados comunitarios de la escala territorial de Cataluña³¹.

3.4. Las diputaciones provinciales: legitimidad, competencias y cooperación

La profesora Concepción Barrero recuerda acertadamente que en ningún tiempo de su vida la provincia y las diputaciones provinciales han discurrido pacíficamente, pues la discusión sobre su razón de ser las ha acompañado, con mayor o menor intensidad, a lo largo de sus doscientos años de existencia. Por ello, considera la existencia de un momento adecuado para retomar el debate sobre el nivel intermedio del Gobierno local, y concretamente la función y posición de la provincia, que, si bien periódicamente cuestionada, ha dejado a lo largo de su historia abundantes muestras de su capacidad para la satisfacción de los intereses públicos³².

La autora advierte que a petición de parte (el grupo de trabajo) su aportación constituye un análisis desde la perspectiva jurídica del debate sobre las diputaciones, incluidas las diversas posiciones y propuestas y su crítica. Por tanto, no trata de hacer una proyección de futuro sobre la institución, sino de revisar el pasado para hacer un balance de los aspectos esenciales y del estado actual del debate que pueda resultar útil para formular propuestas sobre la mejor ordenación de dicho nivel de Gobierno.

Siguiendo estas pautas, la autora hace referencia al primer debate sobre la provincia tras la promulgación de la Constitución de 1978, como entidad local versus organización periférica de las comunidades autónomas. A partir de ahí considera la LRBRL de 1985 como la reconversión localista de la provincia, en primer lugar con la función esencial de las diputaciones de apoyo a los pequeños municipios, y la indefinición de su papel respecto a otros municipios. Cuestión apuntada por la doctrina y por la FEMP también en 2012, o en la Ley gallega del mismo año de creación del Área Metropolitana de Vigo³³.

31. Forcadell Esteller (2017: 305).

32. Barrero Rodríguez (2017).

33. Parejo Alfonso (2012). La Ley gallega, al referirse al ámbito territorial del Área Metropolitana de Vigo, dice que este ente “asumirá el ejercicio de las funciones y servicios correspondientes a las competencias previstas en la presente Ley que venían siendo ejercidas por la Diputación Provincial”.

En definitiva, un debate sin resolver: decidir si los municipios medianos y grandes o los situados en los espacios metropolitanos deben quedar al margen de la acción provincial, o por el contrario es posible, según la Declaración Institucional de la II Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales (Badajoz, 2016), una reformulación de las competencias provinciales acorde “con las demandas de los ciudadanos que residen en el mundo rural y de los que lo hacen en zonas más pobladas pero necesitadas de colaboración supramunicipal”. Ante esto cabe formularse la pregunta de si no podría ser la diputación la entidad llamada a dar respuesta a las necesidades supramunicipales propias de los municipios ubicados en tales zonas.

No existe ninguna restricción constitucional que se oponga a ello; lo que hay, en opinión de la autora, es una arraigada concepción doctrinal y también legal que vincula en términos aparentemente exclusivos a provincias y pequeños municipios. Seguidamente considera una segunda cuestión fundamental tampoco resuelta: la articulación entre provincias y otras entidades locales supramunicipales, con especial referencia a las comarcas y las áreas metropolitanas.

En este recorrido jurídico e historicista del tiempo presente, la autora reflexiona sobre la situación de las diputaciones en las reformas legislativas y el debate sobre el régimen local en el período comprendido entre las leyes de 1985 y 2013; comienza por el Pacto Local y las reformas normativas de 1999 y 2003, y el Libro Blanco sobre la reforma local de 2005, con el nuevo papel de la provincia como entidad local. En el debate doctrinal posterior sobre la “interiorización” del régimen local, detecta su falta de repercusión final sobre las diputaciones; y finalmente, considera que la modificación del régimen local de 2013 ha sido una oportunidad perdida para estas.

En este sentido, el estudio, desde la perspectiva de la provincia en la reforma legal de 2013, no puede llevar más que a la constatación de su fracaso, pues el problema de la provincia no se resuelve, sino que, a su juicio, se agrava a consecuencia de un pretendido intento de reforzar a las diputaciones en una opción, quizá poco meditada, normativamente mal articulada y que colisiona con una realidad poco o nada propicia a la efectiva asunción de los principios básicos de la reforma³⁴.

Describe tal realidad, en primer lugar, por la crisis económica en España a partir de 2010, que reavivó el antiguo problema de la incapacidad de

34. Barrero Rodríguez (2017: 342).

muchos municipios para el correcto desempeño de sus cometidos. Utiliza datos del año 2016, pero no por conocidos son menos preocupantes: municipios con menos de 5000 habitantes hay más de 6000 de los 8125 existentes en aquel momento; 1286 municipios no llegan a 100 habitantes, y 2652 a 500. Evidentemente, tal estructura municipal no puede representar una base territorial adecuada para la prestación de sus servicios, confirmado por la existencia de las numerosas mancomunidades y consorcios constituidos con tal fin.

De la respuesta legal a la insatisfactoria situación de los pequeños municipios se esperaba una solución, acorde con lo defendido en aquellos momentos por diversos autores, consistente en las fusiones de municipios, posibilidad que acaparó parte del debate político y de la atención mediática en los momentos previos a la elaboración de la LRSAL, bajo la suposición de que la futura norma impondría la desaparición forzosa de muchos ayuntamientos, obligados a fusionarse. Sin embargo, al parecer no se tuvo la seguridad de que las fusiones generalizadas de municipios, como había sucedido en otros lugares de Europa, fuera una solución para España.

Por tanto, una vez aprobada la Ley, se comprobó que los propósitos reductores no pasaban del establecimiento en el reformado artículo 13 de la LRBRL de un régimen de fomento de las fusiones voluntarias, en las que se atribuía a las diputaciones, en colaboración con las comunidades autónomas, la coordinación e integración de los servicios resultantes del proceso de fusión. Procedimiento avalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, pero sin mayores resultados efectivos, atribuidos por la autora al recelo suscitado por la Ley y a la reticencia que estas operaciones han despertado siempre; incluso recientemente se han hecho apelaciones a la realidad existente de que una reforma radical del mapa municipal es una operación que ninguna fuerza política con tareas de gobierno sería capaz de llevar a cabo.

En el Preámbulo de la LRSAL figura la respuesta a los problemas de la insuficiencia municipal a partir del reforzamiento de la provincia, por dos vías: la reforma del artículo 36 y preceptos concordantes de la LRBRL, con el fin de ampliar las competencias de las diputaciones, y la modificación del artículo 26.2, para sean estas las que asuman la prestación de servicios en los municipios de menos de 20 000 habitantes. Siguiendo la autora con su visión crítica, recuerda que en la reforma del precepto las competencias funcionales asignadas a las diputaciones no difieren mucho de las que estaban atribuidas en la LRBRL, solo que ahora se enumeran de forma detallada.

No obstante, destaca la ampliación de la prestación de servicios supramunicipales por la provincia, y se suprime la competencia de fomento y administración de los intereses de la misma, lo que, según reconocen varios autores, reduce la configuración legal del interés provincial definidor de la autonomía institucional de las diputaciones a la propia de una Administración netamente subsidiaria y centrada en la actividad municipal. También las diputaciones podían seguir disponiendo de las competencias que pudiesen delegarles las comunidades autónomas, y se mantiene la posibilidad, en contra de una realidad en la que se han impuesto otras soluciones, de que las diputaciones asuman la gestión ordinaria de servicios propios de las comunidades.

Después de un minucioso análisis, la autora llega a la conclusión de que la reforma legal de 2013 puede considerarse una reforma fallida y una oportunidad perdida para las diputaciones. El propósito de convertirlas en la entidad dedicada a prestar los servicios a los municipios de menos de 20 000 habitantes no ha fraguado. Entre las causas del fracaso, se refiere a la necesidad de la conformidad de los municipios con esta función prestataria, las deficiencias técnicas de la norma, las dificultades de su aplicación (su complejidad —recuerda la STC 111/2016— es directamente proporcional a los servicios implicados), y la ausencia de consensos necesarios en el origen y la tramitación de una disposición tan relevante, relación en la que incluye el tratamiento uniforme dispensado por la Ley a todos los municipios de menos de 20 000 habitantes, bajo la premisa, no justificada, de que todos son insuficientes en la prestación de servicios, así como la incapacidad, incluso falta de voluntad, de muchas diputaciones para asumir el papel previsto por la Ley³⁵.

Ante este fracaso y la discusión abierta sobre la utilidad de las diputaciones, se pregunta la autora, en un apartado final titulado: “¿Una reforma de las diputaciones?; ¿qué reforma?”, por los principios básicos y las líneas generales que podrían inspirar la obligada modificación del nivel intermedio de Gobierno local. Ello a partir del consenso de la doctrina y la coincidencia básica de los administrativistas sobre la necesidad de establecer una adecuada estructuración del sistema local español. Reforma que afecta de manera principal a dicho nivel y muy especialmente a la institución provincial, sumida en una crisis que ha alcanzado cotas elevadas, y convergiendo sobre ella dos tendencias claramente contrapuestas: la exigencia de más política con mayor legitimación y transparencia, y por

35. Recuerda la autora cuestiones advertidas por el Consejo de Estado en su dictamen al Anteproyecto de Ley, y destaca entre otros a Jiménez Asensio (2012: 56-57).

otra parte la de más economía, simplificación y ahorro. Un panorama en el que buena parte de la población desconoce su papel y se considera ajena a sus representantes.

Las reflexiones sobre el sentido de las diputaciones han de ir encaminadas a solucionar los problemas derivados de la estructura territorial, caracterizada por la existencia de una mayoría de municipios con niveles muy bajos de población y en muchos casos aislados en el territorio. Pero simultáneamente deberían servir también para atender a las demandas de municipios medianos y grandes, así como de los situados en zonas de alta densidad poblacional. El análisis de la función de las diputaciones, vinculada de forma tradicional y prácticamente exclusiva a la atención y las necesidades de los pequeños municipios, debe abrirse a las realidades metropolitanas.

Entre las múltiples cuestiones a las que se enfrenta el debate sobre las diputaciones destaca la relativa a su propio ámbito competencial. La doctrina actual, en consonancia con la LRBRL y la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía provincial, no cuestiona que el núcleo básico de sus competencias sea el constituido por las funciones de asistencia y cooperación con los municipios, de ahí que las pocas sugerencias se refieran a una mejora de la regulación en este ámbito. La articulación de las mencionadas competencias provinciales no ha impedido en el pasado la reivindicación en su favor de competencias sustantivas o materiales, a lo que se añade actualmente un grupo de autores, partidarios de una ampliación por esta vía del ámbito propio de actuación de las diputaciones, posibilidad también defendida por la FEMP y por la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Conectada con una posible ampliación de los servicios a prestar por las diputaciones y un aumento de sus competencias materiales, destaca la autora la importancia de arbitrar reglas que permitan delimitar la escala idónea para el ejercicio de cada competencia y el nivel óptimo de prestación de cada servicio. Estado de cosas que convendría superar a partir de una regulación para establecer a quién corresponde determinar —y de acuerdo con las reglas y los criterios con que ha de hacerlo— esos ámbitos territoriales, que, por otro lado, no admiten para su determinación reglas uniformes, al depender del objeto de cada servicio, de las características propias de espacio, de sus niveles de población y de la forma en que esta se asienta en el territorio.

La definición del papel de las diputaciones debe partir de la clarificación de su posición en el conjunto de entidades con las que comparte el

nivel intermedio de Gobierno local. Una cuestión coincidente por parte de la doctrina en su diagnóstico, que no puede ser más insatisfactorio. Sin embargo, la denuncia sobre la situación actual no va acompañada de propuestas claras sobre el papel a desempeñar por cada entidad y del replanteamiento en que ha de producirse el encaje entre unas y otras. Por lo que recomienda a los legisladores mayor esfuerzo en la definición del cometido propio de cada entidad, diferenciando las surgidas por el derecho de asociación de los municipios y las que resultan de la institucionalización por las comunidades autónomas de un nivel propio de gobierno.

Para ello propone explorar las posibilidades que la LRSAL pueda ofrecer para la sustitución de la provincia por otras entidades, concretamente la comarca. Pues la LRBRL reformada alude en muchos de sus preceptos, entre otros en los artículos 26 y 36, a la provincia o “entidad local equivalente”; también la disposición adicional 3^a.2 permite, en las comunidades autónomas con un sistema institucional propio, proyectar sobre otros entes locales supramunicipales con competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales las referencias que la Ley efectúa a las diputaciones; y, asimismo, la adicional 6.^a ordena que la aplicación de la Ley respete la organización comarcal en las comunidades autónomas cuyos estatutos tengan atribuida la gestión de servicios supramunicipales.

En el debate sobre la provincia no puede omitirse el papel decisivo de las comunidades autónomas en la superación de la situación actual de las diputaciones, pues han sido aquellas las que mayoritariamente han legislado en términos que han colaborado decididamente a la situación actual, y por consiguiente tienen en sus manos su reforzamiento a través de una regulación mejor de sus competencias y de la definición de su papel dentro de la organización propia de cada comunidad.

Para finalizar, la autora recuerda que el análisis del debate desarrollado sobre las diputaciones a partir de 1978 deja, pese al largo tiempo transcurrido, una “sensación de profunda insatisfacción”. Aunque no pueda afirmarse que el estudio sobre la provincia y la diputación haya estado ausente de la literatura jurídica, tampoco se ha alcanzado consenso sobre cuestiones prioritarias como el contenido de la función de asistencia de la provincia al municipio, la determinación de cuáles deban ser las competencias de las diputaciones —si funcionales o también materiales—, o la posición de la entidad respecto a los municipios que inicialmente no precisan, en principio, del auxilio de ningún otro para la prestación de servicios. Tampoco se ha lo-

grado clarificar la posición de la provincia dentro del conjunto de entidades que integran el nivel intermedio de Gobierno local.

Son retos a los que se enfrentó el legislador de 1985, retos que siguen presentes, tras la falta de atención a las diputaciones en las reformas de 1999 y 2003 y la fallida ley de 2013. Urge, por tanto, repensar sobre el sentido y la razón de ser de la institución provincial, definir su posición en el sistema de las Administraciones públicas, base imprescindible para concretar sus competencias y presupuestos, para abordar desde bases más sólidas su financiación, la forma de elección de sus plenos (cuestión sobre la que incidiremos posteriormente con detalle), o las cuestiones relativas a la implantación de exigencias impuestas por el nuevo orden de la transparencia pública o la modernización en el contexto de la administración electrónica.

Finalmente, la autora entiende que la superación de la situación actual requiere una reflexión jurídica rigurosa sobre las características, dentro del marco permitido por la Constitución, que ha de tener el nivel intermedio de Gobierno local, sus funciones, y qué entidades pueden satisfacerlas, pero a su vez requiere también un debate político, más allá de planteamientos puramente coyunturales, sobre el futuro que se desea para las diputaciones y un gran pacto entre las distintas fuerzas políticas y los diferentes territorios, para llevar a buen fin las reformas necesarias. Sí bien es verdad que las circunstancias presentes no invitan al optimismo en este sentido, debemos mantener la confianza en que las diputaciones, de cuya capacidad para satisfacer los intereses generales han dado muestras sobradas en su larga historia, encuentren definitivamente su lugar tanto en la “España vacía”, en la “Laponia española”, como en la España poblada de nuestras costas y de otros enclaves del interior³⁶.

La necesidad de una articulación competencial de las diputaciones es la aportación del profesor Galán Galán al volumen cuyo comentario nos ocupa³⁷. Profundiza en planteamientos jurídicos previos con la noción del sistema aplicado a las Administraciones públicas, los rasgos característicos y la estructura de su sistema, las unidades que integran el mismo, cuya noción presupone la existencia de una pluralidad de unidades integrantes, para dar paso al modelo constitucional de organización del poder público con la existencia de tres niveles territoriales de Gobierno y a su vez la peculiaridad de varios subniveles territoriales de Gobierno en el propio nivel local.

36. Barrero Rodríguez (2017: 360).

37. Galán Galán (2017).

El eje sobre el que gira la relación entre los tres posibles subniveles territoriales de Gobierno locales es la centralidad del municipio, lo que significa que este nivel es el central del Gobierno local. Además del contenido del artículo 137 de la CE, que configura al municipio como un elemento de la organización territorial del Estado, el artículo 141 hace lo mismo con la provincia, a la que considera como un tipo de entidad local determinada por la agrupación de municipios. Descendiendo a la legislación básica estatal, la LRBRL define a los municipios en términos análogos al texto constitucional (arts. 1.1 y 11.1), y además los considera como cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Finalmente, algunos estatutos de autonomía han subrayado el protagonismo de los municipios, como los casos de Cataluña y Andalucía.

Pese a no estar la terminología recogida en el derecho positivo, la doctrina, según el autor, utiliza diversas expresiones para referirse a las entidades locales que integran lo que define como el subnivel de Gobierno local: a) "nivel supramunicipal" o "entes locales supramunicipales"; b) "segundo nivel de Administración (o Gobierno) local"; c) "segundo grado de Administración (o Gobierno) local"; d) "nivel intermedio" o "entes locales intermedios"; e) "intermunicipalidad" o "entidades locales intermunicipales".

Para determinar los tipos de entes supramunicipales, puede seguirse la anterior clasificación, atendiendo al carácter constitucionalmente necesario o facultativo para su existencia. Así, los entes locales supramunicipales de existencia constitucionalmente necesaria son la provincia y la isla (arts. 137, 140 y 141 de la CE). La Constitución garantiza su existencia y autonomía. El resto son entes locales supramunicipales de existencia constitucionalmente facultativa. Su posible existencia está prevista en la Constitución, en la legislación básica estatal sobre régimen local y en los nuevos estatutos de autonomía.

La Constitución se refiere en dos ocasiones a la existencia potestativa de este tipo de entidades locales: en el artículo 141.3, cuando prevé que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", y en el artículo 152.3: "Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica". En la legislación básica estatal, es el artículo 3.2 de la LRBRL el que se refiere a esta posibilidad concretada en las comarcas y las áreas metropolitanas. Los nuevos estatutos de autonomía, que incluyen en su contenido la regulación de los Gobiernos locales, también contemplan la existencia de entidades locales supramunicipales, especialmente las mancomunidades, en el ámbito de sus respectivas co-

munidades. El autor describe con detalle los casos de Valencia y Andalucía, y la compleja situación de Cataluña.

Después de considerar las relaciones entre las Administraciones públicas que integran el sistema y el equilibrio entre diversidad y unidad dentro del mismo, el autor plantea el problema de las duplicidades administrativas y la necesaria articulación competencial en el nivel supramunicipal del Gobierno local. Recuerda que a consecuencia de la crisis económica la lucha contra las duplicidades administrativas se ha convertido en una prioridad política para abordar las reformas de la Administración, incluido el ámbito local. La precipitación y los deseos de hacer palpable una respuesta a las exigencias europeas no han tenido en cuenta algunas advertencias realizadas por la doctrina de que no toda duplicidad era ilegal, ni contraria a la eficiencia, y sin mayor reflexión se atacó cualquier solapamiento competencial identificado como duplicidad administrativa.

Ante la existencia de una pluralidad de entidades locales de ámbito supramunicipal, se impone examinar atentamente las responsabilidades que legalmente se les atribuyen. Con oportunidad el autor advierte la necesidad de realizar un análisis detallado de la articulación competencial de dichas entidades. Este solapamiento en la actuación de las entidades locales supramunicipales puede tener varios orígenes. En primer lugar el solapamiento potencial a consecuencia de la atribución múltiple por el ordenamiento jurídico de la titularidad de una misma competencia a varios sujetos, en este caso a diversas entidades locales supramunicipales.

Cuando se atribuye una misma competencia a una pluralidad de titulares de forma simultánea y no excluyente, cualquiera de estos sujetos puede decidir ejercer la competencia, independientemente de lo que decidan los otros titulares. El caso es que existiendo coincidencia de destinatarios y de momento temporal es fácil la duplicidad. Tales atribuciones en la práctica de las entidades locales supramunicipales suelen realizarse habitualmente en relación con competencias instrumentales como cooperación, asistencia y coordinación, pero no tanto en relación con competencias de carácter material o prestacional.

Si se trata de una atribución competencial coincidente, la duplicidad puede ser el resultado de la concurrencia en diversos sujetos titulares de una atribución específica por un lado y otra genérica por el otro en un mismo ámbito material o sector de la actividad. Estaríamos en presencia de títulos competenciales distintos, pero coincidentes, en la medida en que sus respectivos ejercicios se proyectan sobre unos mismos destinatarios y

en un mismo sector. Refiriéndose al nivel local supramunicipal, el autor advierte que nuestro ordenamiento no contiene atribuciones competenciales genéricas a las entidades locales de segundo nivel.

También puede tratarse de una atribución subsidiaria de competencias, en cuyo caso el legislador decide atribuir una misma competencia a varias entidades, pero con el límite de que no puedan ejercerlas simultáneamente. Este tipo de reparto competencial no resulta inusual en el ámbito local, entre el nivel municipal y el supramunicipal, en cuyo caso la entidad de segundo nivel queda legalmente habilitada para actuar en defecto de la actuación municipal.

En el caso del solapamiento potencial como consecuencia de la atribución genérica de responsabilidades, el ordenamiento jurídico atribuye dicha responsabilidad a un sujeto sin cumplir o cumpliendo insuficientemente el requisito de la especificidad. El denominador común de estos supuestos es el empleo de una deficiente técnica normativa por el legislador. Esta atribución genérica puede tener diferentes modalidades. En primer lugar puede tratarse de una delimitación genérica del objeto competencial, y en segundo término puede tratarse de una delimitación genérica del sujeto titular de la competencia. Los supuestos de tal asignación indiferenciada de la competencia suceden cuando se atribuye una responsabilidad de forma generalizada a los entes locales supramunicipales.