

---

# El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes

Josep Maria Sabaté i Vidal

*Director de Servicios de la Coordinación General de la Diputación de Barcelona.*

*Secretario de Administración local.*

*Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili*

- 1. Introducción**
- 2. El marco legal vigente en España sobre las provincias como ente local**
- 3. La provincia y otras formas de supramunicipalidad en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)**
  - 3.1. Las competencias de la provincia como ente local en la LRSAL
  - 3.2. Las alternativas a la provincia como ente local de cooperación en la LRSAL y su posible proyección en los ordenamientos autonómicos
    - 3.2.1. Reconocimiento por la LRSAL de la diversidad territorial e institucional en el segundo nivel de la Administración local
    - 3.2.2. El caso de Cataluña
- 4. Conclusiones**

## Resumen

Las provincias existen en España desde hace más de 150 años, y están reconocidas en la Constitución. Pero desde hace ya años es necesario plantear cuál es el margen de actuación que poseemos para, en su naturaleza de segundo nivel de Gobierno local, reformarlas o convertirlas en un instrumento con mayores potencialidades. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de forma muy parca pero muy clara, abre la puerta a una conjugación institucional de la supramunicipalidad que, si bien “equivalente”, sea distinta de la actual institución de gobierno y administración provincial. Mediante este artículo se pretende apuntar algunos elementos de reflexión sobre esa posibilidad.

Palabras clave: *Gobiernos locales; supramunicipalidad; diputaciones provinciales.*

## **Intermediate local governments: the impact of Law 27/2013, of 27 of December, on rationalization and sustainability of local Administration**

### **Abstract**

*Provinces and intermediate local governments (diputaciones provinciales) have existed in Spain for more than 150 years and they are recognized in the Spanish Constitution. However, for a number of years, it is necessary to assess what is the room of manoeuvre for reforming and improving these intermediate local governments. Law 27/2013, of 27 of December, on rationalization and sustainability of local Administration, in a way that is very clear but sparing, opens the door to a new institutional framework of the supramunicipal level that pursues to be at the same time equivalent but different to the existing one. The aim of this article is to point out some thoughts to discuss about the possibilities of this reform.*

*Keywords:* local government; supramunicipal level; intermediate local governments (diputaciones provinciales).

### **1. Introducción**

El nivel intermedio o segundo nivel de los Gobiernos locales, se encuentra históricamente vinculado a la construcción de los Estados modernos. Esta nota común en muchos Estados europeos responde a la necesidad de la llamada “penetración territorial” del Estado, es decir, el proceso político e institucional que busca asegurar al poder central la implantación de su autoridad sobre el conjunto del territorio y de su población. Esta fue la razón que llevó a la formación de estructuras territoriales permanentes, como el departamento francés y las provincias en los países vecinos, como España e Italia, marcados por el modelo napoleónico, el condado en Inglaterra o Suecia, o los distritos que con distintos nombres se asentaron en la Europa central<sup>1</sup>.

La primera función de ese nivel intermedio fue la de “satélite” de la autoridad del poder estatal, papel que se observa fielmente en las primeras regulaciones de las provincias españolas, que no adquieren la naturaleza de ente netamente local hasta el Estatuto provincial de 1925<sup>2</sup>. No obstante, bajo la influencia de

---

1. GOLD REPORT I, “La descentralización y la democracia local en el mundo”, UCLG, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008, pp. 202 y ss. Sobre el origen y la evolución de las provincias italianas y de los departamentos franceses, *vid.* CIVITARESE MATTEUCCI, S., “La garantía constitucional de la Provincia en Italia”, *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, 2010, pp. 365 y ss., y citado por este VANDELLI, L., *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell’Europa delle regioni*, Bolonia 1990.

2. Sobre los inicios de la institución provincial en España, *vid.* SANTANA MOLINA, M., *La Diputación provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid, 1989, y JORDA FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios, Tarragona 1836-1840*, INAP, Madrid, 2002, pp. 49 y ss.

los progresos del liberalismo y la democracia, junto con las nuevas funciones sociales y económicas que el Estado debía en ese contexto cumplir, el nivel intermedio del Gobierno local conoció a finales del siglo XIX y principios del XX una evolución, para acercarlo a los municipios en el plano institucional y en las funciones ejercidas. En primer lugar, mediante el establecimiento de asambleas representativas para su gobierno, y en segundo lugar, a través de la asunción de dos grupos de competencias propias de estos Gobiernos: por un lado, las relativas al aseguramiento de las funciones de interés local que superan las capacidades y el territorio de los servicios municipales (vías de comunicación, centros de salud, establecimientos educativos o culturales); por otro lado, las relacionadas con las funciones de solidaridad y redistribución dentro de su territorio (apoyo económico y técnico a los municipios más pequeños o con menor capacidad económica)<sup>3</sup>.

Esta evolución que durante años vivió de forma paralela a sus homólogas la provincia española, adopta unos tintes especiales en nuestro caso por la nueva instrumentalización, y por tanto el retroceso evolutivo que esta institución vivió durante la dictadura franquista<sup>4</sup>. También se añade a ello la tensión que desde principios del siglo XX se manifiesta entre la institución provincial y los procesos de regionalización, que cristalizaron básicamente en el Principado de Cataluña, primero durante la breve etapa de la Mancomunidad de Cataluña (1914-1925) y luego durante la también efímera Generalitat republicana, que bien por la vía de la integración, en un caso, bien por la vía de la supresión, en otro, pretendían superar la división provincial<sup>5</sup>.

Seguramente a causa de ese bagaje histórico, el papel de las provincias, dentro del sistema institucional de la Administración local española, ha sido objeto de debate en todas las reformas locales impulsadas desde la aprobación de la Constitución española de 1978. Su régimen jurídico, sus competencias y su posible sustitución por otros entes locales intermedios, o su supresión, han sido los principales elementos de este debate.

Este ha sido también un aspecto importante en relación con la llamada “interiorización del régimen local” dentro de la esfera de competencias de las comuni-

---

3. GOLD REPORT I, “La descentralización ...”, cit, pp. 202 y ss.

4. Sobre la administración provincial bajo el franquismo, *vid.* GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones provinciales en España. Historia de las diputaciones 1812-1985*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986; y SANZ ALBEROLA, D., “La implantación del franquismo a escala provincial: el papel fundamental del Gobernador Civil”, en *Tiempos de silencio. Actas del IV Encuentro de Investigadores del Franquismo*, Valencia, 17-19 de noviembre de 1999, pp. 278-281.

5. RENYER ALIMBAU, J. y SABATÉ VIDAL, J. M., “Els antecedents històrics de l’administració local a Catalunya i el marc legal vigent”, en VV. AA., *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 15-42.

dades autónomas, especialmente, de nuevo, en el caso de Cataluña, que ha planteado en los últimos años y en diversas ocasiones la sustitución o transformación de la actual instancia provincial como Gobierno local intermedio. En primer lugar mediante la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat<sup>6</sup>, y, más recientemente, a través de las previsiones contenidas en los artículos 83, 90 y 91 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre las veguerías y la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería.

No obstante, Cataluña no ha sido la única comunidad autónoma en plantear una organización alternativa al régimen provincial preexistente; una muestra de ello, aunque sin llegarse a desarrollar, es la Ley por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales (Ley 2/1983, de 4 de octubre), más conocida como Ley de Coordinación de las Diputaciones Valencianas<sup>7</sup>, o la legislación, esta sí desarrollada, sobre la comarcalización de Aragón (artículos 81, 83 i 84 del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón; Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, y Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón)<sup>8</sup>.

Estos proyectos, sin embargo, han encontrado siempre como límite infranqueable el artículo 141 de la Constitución española, y la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de este precepto (SSTC 31/1981, de 28 de julio; 170/1989, de 19 de octubre, y 31/2010, de 28 de junio), que garantiza la existencia de la provincia, como “entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución”<sup>9</sup>, y la autonomía para la gestión de sus intereses, que el propio Tribunal ha identificado con sus funciones de cooperación local a favor de los municipios (STC 214/1989, de 21 de diciembre)<sup>10</sup>.

---

6. DOGC, núm. 104, de 30-31 de diciembre de 1980.

7. *Vid.*, al respecto, SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., “La coordinación de las diputaciones por la Comunidad Autónoma: el caso valenciano”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, 1988; y BOIX PALOP, A., *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, F. Nexe, Valencia, 2013.

8. *Vid.* EMBID IRUJO, A., “La comarcalización. Un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, 2002; SALANOVA ALCALDE, R., *La comarcalización de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999, y SALANOVA ALCALDE, R., “La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón”, en GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA ARANDA, J. (dirs.), *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001.

9. STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 40.

10. Sobre este debate y la doctrina y jurisprudencia sobre el carácter indisponible para los legisladores autonómicos de la provincia, *vid.* LASAGABASTER HERRARTE, I., “La Ley orgánica y los Estatutos

Diversas voces han manifestado las dudas que sobre la racionalidad administrativa genera este esquema conceptual, que si bien podía aparecer justificado de alguna forma en el momento de aprobarse la Constitución, teniendo en cuenta el redactado dispositivo y futuro que se establecía en su artículo 137 respecto a la constitución de las comunidades autónomas, ofrece hoy numerosas contradicciones<sup>11</sup>. Esas contradicciones, sin ser expresamente mencionadas, subyacen sin duda en el tratamiento que a la provincia y a las diputaciones provinciales se da en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que si bien parece que refuerza a la institución provincial, también es cierto que mediante una lectura atenta y un atinado desarrollo legislativo la misma podría abrir la puerta a algunas propuestas, que permitirían un avance en una estructuración del segundo nivel de Gobierno local alternativa al régimen provincial vigente por parte de las comunidades autónomas.

Empezando por la propia exposición de motivos, la LRSAL afirma abiertamente que una de las medidas a través de las cuales se pretende llevar a cabo la reforma “es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares”; sin embargo, añade de forma inmediata la disyuntiva “o entidades equivalentes”. Y esa misma añadidura se repite como una letanía, entre otros, en los artículos 26.2, 36.1, 36.2, 75 bis.2 y 116 bis.3 de la LBRL, en su nueva redacción dada por la LRSAL, que una y otra vez se refieren a la entidad o entidades “equivalentes”.

## 2. El marco legal vigente en España sobre las provincias como ente local

A pesar del “blindaje institucional” de la provincia como ente local intermedio, determinado por la interpretación de los artículos 137 y 141 de la CE que en su día estableció la STC 32/1981, de 28 de julio, y reforzado más recientemente por la STC 31/2010, de 28 de junio, en el desarrollo legislativo llevado a cabo por la normativa básica española (fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), no ha encontrado esta institución un papel sustantivo de acuerdo con sus potencialidades, dando lugar a lo que FERREIRA ha llamado la “permanente indefinición del espacio jurídico institucional supramunicipal”<sup>12</sup>.

---

de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las provincias”, *RAP*, núm. 191, mayo/agosto 2013.

11. *Vid.* DÍAZ REVORIO, F. J. y BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *REALA*, núm. 284, 2000.

12. FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, CEDECS, Barcelona, 1999, p. 189.

Cabe decir, no obstante, que esa disfunción no es solo achacable al legislador estatal, puesto que si ello se constata en la normativa básica de régimen local tampoco la normativa autonómica, ni siquiera la normativa catalana que aspira a reemplazar el actual régimen provincial (Ley del Parlamento de Cataluña 30/2010, de 27 de julio, de veguerías), revela en este aspecto mayor concreción del papel institucional del segundo nivel del Gobierno local. En el caso de la Ley estatal, ello obedece seguramente a la carencia de un modelo claro de articulación entre las competencias estatales y las competencias autonómicas en relación con el régimen local, y especialmente sobre ese eslabón del Gobierno local. En el caso de la Ley catalana, por el debate que ha suscitado durante años el encaje del ente provincial con la organización comarcal catalana, y la forzada dependencia del despliegue de algunos de los ejes fundamentales del régimen veguerial de modificaciones legislativas que tendrían que ser aprobadas por las Cortes españolas, y con una mayoría reforzada (por ejemplo, los cambios en el sistema electoral o en los límites territoriales, que requerirían ambos una ley orgánica estatal)<sup>13</sup>.

Este estado de cosas ha llevado a las diputaciones provinciales españolas, y en especial a las catalanas, a construir su rol dentro del sistema institucional local en base a un ejercicio que mezcla voluntarismo y tenacidad, para superar esa indefinición en la configuración de un ente local que tiene como principal competencia la cooperación y la asistencia a los municipios de su ámbito territorial [*vid.* artículo 36.1 b), c), f) y g) de la LBRL], especialmente a los más pequeños y los que cuentan con menos recursos económicos [*vid.* artículo 36.1 b) de la LBRL]. A diferencia de las competencias municipales, que son fundamentalmente competencias “materiales”, de gestión de los intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población, las de las diputaciones son más bien “funcionales”, en cuanto que se encaminan a asistir a los municipios y a coordinar su actuación<sup>14</sup>. Ello ha contribuido también a desdibujar su perfil institucional ante la ciudadanía, si bien debe decirse que aquel no ha sido únicamente su cometido, teniendo en cuenta el obligado mantenimiento en muchos casos de instituciones asisten-

---

13. Véase al respecto la STC 31/2010, y especialmente el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 11/2010, de 5 de julio, sobre el Proyecto de Ley de Veguerías y las disposiciones adicional segunda, transitoria primera y final segunda de la Ley 30/2010, de 27 de julio, de Veguerías. En relación con el efecto de la STC 31/2010 sobre las posibilidades de articulación de un segundo nivel de Gobierno local propio en Cataluña, *vid.* FUENTES I GASÓ, J. R., “El régimen local de Catalunya y la viabilidad de articulación de una planta política y administrativa propia después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. Extra 1, Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya, 2010, pp. 218-224.

14. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, punto V a) 2.

ciales, educativas o culturales que han ejercido históricamente las diputaciones, en una suerte de suplencia de las carencias de otras Administraciones, y donde sí se da, aunque sea residual, una relación directa entre las diputaciones y los ciudadanos<sup>15</sup>.

### **3. La provincia y otras formas de supramunicipalidad en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)**

#### **3.1. Las competencias de la provincia como ente local en la LRSAL**

En las postrimerías del pasado año 2013, y tras una tramitación parlamentaria fulgurante, fue aprobada por las Cortes Generales la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), una ley que, con el fin de garantizar el cumplimiento estricto del principio de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero (consagrado en el artículo 135 de la CE) por parte de los Gobiernos locales, puede acabar afectando sensiblemente a la autonomía local, especialmente a la de los municipios, limitando sus competencias y hasta su potestad de autoorganización. Así lo ha manifestado buena parte de la doctrina<sup>16</sup>, incluso el propio Consejo de Estado, que en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local afirmaba de forma contundente, refiriéndose a la nueva configuración competencial de los municipios, que “el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios [...]”.<sup>17</sup> Advertiendo además, de forma no menos grave, que “Eventualmente, la aplicación de las medidas previstas en el anteproyecto podría incluso llegar a producir un vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su

---

15. Este sería el caso de algunas bibliotecas, centros de educación artística o de educación especial, entre otros.

16. *Vid.*, entre otros, VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, pp. 23-60; MUÑOZ MACHADO, S., “Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local”, *Diario de Derecho Municipal*, 10.06.2013; y PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014 (Ejemplar dedicado a: La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013), pp. 11-20.

17. Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, punto V a) 1.

Hacienda a las exigencias del anteproyecto y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos. A este respecto, debe una vez más recordarse la jurisprudencia constitucional que ha interpretado que ‘el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución’ (STC 32/1981). Disponer la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico –y único– configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa (con la notable excepción de las Diputaciones del País Vasco)”<sup>18</sup>.

A pesar de que el Proyecto de Ley y la posterior tramitación parlamentaria corrigieron puntualmente algunos de los aspectos que el Consejo de Estado señalaba como especialmente limitadores de la autonomía municipal, como el concepto del “coste estándar” (artículo 26 del Anteproyecto de Ley), que fue cambiado por el de “coste efectivo”<sup>19</sup>, o el de la “traslación” de competencias municipales a las diputaciones provinciales, que ha sido reemplazado por la “coordinación” provincial de la prestación de servicios municipales, el modelo que recogen hoy los artículos 26 y 116 ter de la LBRL es muy similar, en los aspectos sustanciales, al que examinó el Consejo de Estado al referirse al Anteproyecto de Ley<sup>20</sup>. De hecho, el Dictamen que el mismo Consejo de Estado ha emitido ya sobre la Ley, en el trámite previo y preceptivo para que más de 2000 ayuntamientos de toda España, representados por el Ayuntamiento de Barcelona, formularan recurso contra diversos preceptos de la LRSAL ante el Tribunal Constitucional en defensa de

---

18. Dictamen del Consejo de Estado núm. 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, punto V a) 3.

19. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha iniciado los trámites para la aprobación del marco regulador de los criterios para establecer el cálculo de este coste, sometiendo a información pública el 6 de mayo de 2014 el “Proyecto de orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales”.

20. Vid. ZAFRA VÍCTOR, M., “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, en FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2013, pp. 39 y ss.



la autonomía local, así lo considera, en un extenso razonamiento que me parece conveniente reproducir de forma literal:

“[...] La introducción de este elemento (el coste efectivo)<sup>21</sup> como parámetro de referencia para determinar si los servicios municipales se prestan o no de manera eficiente y deben en su caso ser asumidos por las Diputaciones Provinciales sirve al objetivo –ya destacado por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL– de ‘lograr una reordenación de competencias encaminada a garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera’ consagrados en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

“En aquel mismo dictamen, sin embargo, ya se pusieron de manifiesto los problemas que este mecanismo de traslación de competencias a las Diputaciones Provinciales podía ocasionar desde la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Concretamente, las críticas se centraron en la noción de ‘coste estándar’ de los servicios que el anteproyecto erigía en fundamento de la intervención de las Diputaciones Provinciales. De acuerdo con la regulación proyectada, las Diputaciones asumirían las prestaciones de determinados servicios de los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes que no cumplieren con el coste estándar establecido por el Gobierno mediante Real Decreto. El Consejo de Estado destacó entonces que la autonomía local ‘lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes a tal prestación’, y que, por ello, ‘exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad queda precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida’. [...] la aplicación de este mecanismo podía provocar –según el referido dictamen– un ‘considerable impacto’ en la autonomía local, en forma de ‘vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias’ de la LRSAL ‘y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos’. En definitiva –sostuvo el Consejo–, ‘la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico –y único– configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por

---

21. El paréntesis es nuestro.

parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa, lo que en última instancia puede llegar a desvirtuar el principio democrático’.

“A resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la LRSAL ha sustituido el concepto de ‘coste estándar’ por el de ‘coste efectivo’ de los servicios en los artículos 26.2 y 116 ter de la LBRL. La noción de ‘coste efectivo’ introducida en el texto definitivo de la LRSAL es conceptualmente más precisa que la de ‘coste estándar’, y, desde esta perspectiva, los problemas que suscitaba la falta de concreción de este último concepto ya no se manifiestan en la misma medida.

“No obstante, la intervención de las Diputaciones en la prestación de los servicios municipales que superen el ‘coste efectivo’ derivado de la forma de gestión propuesta por tales órganos provinciales sigue comportando un grado de afectación de la autonomía local desde el momento en que el distinto ámbito territorial de actuación de las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos condicionará casi indefectiblemente el coste efectivo de los servicios, [...].

“La incidencia de la nueva regulación en el ámbito de la autonomía local adquiere especial relevancia porque las medidas de asunción de competencias y servicios por las Diputaciones Provinciales en los supuestos de incumplimiento del coste efectivo por los Municipios con menos de 20.000 habitantes ‘pueden potencialmente afectar –como señaló el dictamen del Consejo de Estado– a un 96,19 por 100 de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 por 100 restante (399 Municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral (cifras deducidas del Real Decreto 1697/2012, de 21 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012)’. Estos parámetros se mantienen sustancialmente tras la aprobación del Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013”<sup>22</sup>.

Pero si la mayor parte de las críticas que desde varios ámbitos se formularon al Proyecto legislativo y a la LRSAL se han referido, en la línea de lo observado por el Consejo de Estado, a esta limitación de la autonomía municipal, lo cierto es que el texto no es tampoco, a mi juicio, respetuoso con la autonomía de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. El papel que esta Ley de reforma de la LBRL

---

22. *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado núm. 338/2014, de 22 de mayo, punto V B) § 3.

reserva a las diputaciones es el de la cooperación y la suplencia municipal, un papel ya conocido para los entes provinciales, que en cierta medida trata de paliar el minifundismo municipal y las carencias en la capacidad económica y técnica de las pequeñas corporaciones locales<sup>23</sup>. Pero se trata en este caso, a mi parecer, de una suplencia tutelada.

El Proyecto de Ley continúa atribuyendo a las diputaciones sus tradicionales competencias de cooperación local, haciendo una especial referencia a la materia tributaria<sup>24</sup> y al ámbito de la administración electrónica [artículo 36.1 f) y g) en la nueva redacción dada por la LRSAL]<sup>25</sup>. No obstante, la Ley acaba dirigiendo estas funciones de apoyo, de una forma especial, al aseguramiento de la prestación de diversos servicios mínimos a los municipios de menos de 20 000 habitantes, de una manera que en mi opinión ya no puede calificarse estrictamente de cooperación<sup>26</sup>.

Concretamente hay que fijar la atención en el artículo 26.2 de la LRSAL, que atribuye a las diputaciones la coordinación de servicios municipales básicos de los municipios de menos de 20 000 habitantes (recogida de residuos, limpieza viaria, suministro domiciliario de agua potable...), una coordinación que según establece este precepto pasa por la prestación por parte de la diputación de estos servicios, o la determinación de la mejor forma en común para hacerlo (a través de una mancomunidad, un consorcio, etc.), opción que deberá ser aprobada en última instancia por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en función de

---

23. Sobre este papel, sus potencialidades y posibilidades de desarrollo, *vid.* PAREJO ALFONSO, L., "Apuntes para un debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 29, junio de 2012, pp. 9-21.

24. Materia en la cual por vía de delegación y de acuerdo con lo que dispone el artículo 7 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), muchas diputaciones han llevado a cabo ya una ingente labor a favor de los municipios.

25. Aunque ese es el carácter fundamental de las competencias que la nueva redacción de la LBRL atribuye a las diputaciones, lo cierto es que también se atribuyen a las diputaciones o entidades equivalentes de forma tímida y confusa otro tipo de funciones, como las de contribución a la planificación o la colaboración en las funciones propias de otras Administraciones distintas de las locales. Así, por ejemplo, "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" (artículo 36.1 d); "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" (artículo 36.2 i), o la colaboración "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 económicos-financieros" de los entes locales (artículo 116 bis).

26. Concretamente se refiere el artículo 26.2 a los siguientes servicios: a) Recogida y tratamiento de residuos; b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; c) Limpieza viaria; d) Acceso a los núcleos de población; e) Pavimentación de vías urbanas, y f) Alumbrado público.

la reducción de los costes efectivos de estos servicios, previo informe también de la comunidad autónoma, si es esta la Administración que ejerce la tutela financiera (*vid.* artículo 26.2 *in fine* de la LRSAL).

Esta previsión no parece, desde mi punto de vista, muy acorde con la autonomía municipal, pero tampoco con la provincial, puesto que aunque previamente deba haberse obtenido la conformidad del municipio afectado y la fórmula sea propuesta por la diputación, la Ley pone la decisión final en manos del Ministerio de Hacienda, sin una definición clara del alcance supralocal que justifique llevar a manos del Ministerio esa decisión, ni de los criterios en que deba basarse la misma<sup>27</sup>.

El artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local identifica a esta con “el derecho y capacidad efectiva de los entes locales para regular y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. El Tribunal Constitucional, en los últimos 30 años, ha determinado mediante su jurisprudencia, de forma más detallada, el contenido de este principio en el ordenamiento español, bajo los siguientes fundamentos:

- a) La autonomía excluye los controles administrativos.
- b) Garantiza un mínimo competencial y comporta la capacidad de autoorganización.
- c) Comporta también la suficiencia financiera como instrumento sin el cual no es posible el ejercicio pleno de la garantía anterior.

Concretamente, en relación con la interdicción de los controles administrativos, el Tribunal Constitucional ha ido perfilando una concepción de la autonomía refractaria a las técnicas de control de los Gobiernos locales por parte de los Gobiernos estatales o regionales, que debe ser, no obstante, matizada en algunos aspectos. En una sentencia de 2 de febrero de 1981, el Tribunal Constitucional ya afirmó que el principio de autonomía es incompatible con la existencia de controles genéricos e indeterminados de otras Administraciones Públicas sobre la local. Ello no excluye radicalmente los controles, pero exige, eso sí, que estos sean rigurosamente limitados y tasados. En este marco, además, el Tribunal Constitucional únicamente admite en principio los controles de legalidad, es decir,

---

27. A diferencia de la recuperación de la prestación del servicio por parte del municipio, que el mismo precepto, aunque de forma poco acertada según el Consejo de Estado, determina aquí sí de forma concreta, que se basará en la acreditación de que puede ser prestado a menor coste efectivo.

aquellos que tienen por finalidad verificar que un acto o decisión local no infringe el ordenamiento vigente, y en los casos en que la actividad local incida en intereses supralocales o autonómicos, sin que estos controles puedan dar lugar a una posición de subordinación jerárquica de la Administración local (STC de 10 de febrero de 1994)<sup>28</sup>.

A la luz de esa doctrina constitucional sobre el principio de autonomía local, no parece que la redacción genérica e indeterminada del artículo 26.2 de la LBRL en su redacción actual, poniendo en manos del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la decisión de cómo debe prestarse un determinado servicio municipal y cómo debe coordinar este con otros servicios municipales la Diputación Provincial, se compadezca con la autonomía local municipal ni con la provincial.

El Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo, hace notar sobre este precepto que, “Por lo demás, la constitucionalidad de las competencias atribuidas por el artículo 26.2 de la LBRL al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para decidir sobre la forma de gestión propuesta por las Diputaciones Provinciales (párrafo segundo), y a las propias Diputaciones, para apreciar si los municipios pueden prestar sus servicios a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión por ellas propuesta (párrafo tercero), se encuentra directamente condicionada por las consideraciones ya realizadas acerca de las consecuencias que la aplicación del concepto de ‘coste efectivo’ puede tener en el ámbito de la autonomía local. En todo caso, la atribución de competencias decisorias al mencionado departamento ministerial, que no estaba prevista en el anteproyecto de la LRSAL, tiene por sí sola perfiles suficientemente polémicos desde el punto de vista de la autonomía local, habida cuenta del ámbito estrictamente provincial en que las Diputaciones gestionarían los servicios municipales.

“En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión ‘conformidad de los Municipios afectados’ empleada por el artículo 26.2 de la LBRL, unido al impacto que la utilización del ‘coste efectivo del servicio’ regulado en el artículo 116 ter de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las

---

28. Sobre el valor y la interpretación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España, *vid.* LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, y ORTEGA ÁLVAREZ, L. I., “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-498.

Entidades Locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos”.

A mi parecer, la crítica a la indeterminación de este precepto y la intervención decisiva del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre un asunto como la gestión de determinados servicios municipales, estrictamente local, que formula el Consejo de Estado, aunque afecte en primer lugar y de forma fundamental a la autonomía municipal, es aplicable también a la autonomía provincial.

Pero, más allá de la crítica que puede merecer esa medida desde el punto de vista de la autonomía local, lo cierto es que tampoco en el fondo se puede vislumbrar de forma clara la eficacia y eficiencia de la misma en relación con la gestión de los servicios municipales concernidos. Las economías de escala en servicios como la recogida de residuos o el suministro de agua son obviamente posibles, pero pretender conseguirlo mediante un modelo de imposición puede llegar a producir situaciones de muy complicada racionalidad económica: pensemos en una diputación que debiera encargarse de la recogida de residuos, o del suministro de agua, en municipios pequeños y repartidos por la geografía de la provincia, sin cierta continuidad territorial u homogeneidad geográfica<sup>29</sup>.

También desde el punto de vista de lo que podríamos llamar los costes de transición aparecen diversas incógnitas, puesto que las medidas de racionalidad o ahorro que pudieran darse en abstracto pueden hallar no pocas dificultades a la hora de aplicarse a situaciones preexistentes. Si la gestión de uno de estos servicios se lleva a cabo de forma directa e indiferenciada, el cambio de la forma de gestión o la delegación puede ser más o menos simple. Pero cuando uno de estos servicios sea prestado por una entidad instrumental, una mancomunidad o un consorcio, la disolución del ente instrumental o la desvinculación del ente asociativo pueden no resultar tan fáciles. En los casos de gestión indirecta nos hallamos ante las mismas dudas, considerando que el nuevo modelo debe aplicarse sobre la realidad preexistente, que dará como resultado contratos vigentes, que no pueden resolverse o adaptarse sin más. Ello puede requerir indemnizaciones o reequilibrios económicos que pueden dificultar seriamente la coordinación provincial que se pretende.

Siendo ello así, debe cobrar una importancia caudal en este aspecto la referencia que el propio artículo 26.2 de la LBRL hace a “la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”, y aunque la Ley no lo diga exactamente así, a mi juicio, deberíamos añadir, en un ejercicio de prudencia y de simplificación, que esas fórmulas sean existentes.

---

29. BOIX PALOP, A., *Una nova planta...*, cit., p. 145.

Pero aun así, de acuerdo con lo que anteriormente se ha dicho, me parece una quimera anudar esa medida a un supuesto ahorro a corto o medio plazo como escenario pretendido por el Ministerio.

Finalmente, cabe decir que la referencia a esas fórmulas de gestión compartida es también capital desde otro punto de vista. Actualmente la estructura de personal y los medios de las diputaciones no están preparados, de forma generalizada, para la prestación directa de los servicios a los que hace referencia el artículo 26.2 de la LBRL, con lo cual la “coordinación” provincial, si no fuera ponderada con esta opción, abocaría a una completa externalización de estos servicios, que las diputaciones deberían prestar en concesión u otra forma de gestión indirecta. No quiero con ello prejuzgar la bondad o no de esa externalización, ya que este cometido requeriría una reflexión más extensa, pero sí poner el acento en que lo que seguramente sería pernicioso, sin duda, es extender esa fórmula como la única posible, si no *de iure*, porque nada impediría jurídicamente que las diputaciones transformaran su actual estructura de medios, *sí de facto*, por las dificultades de todo tipo que ello entrañaría.

### **3.2. Las alternativas a la provincia como ente local de cooperación en la LRSAL y su posible proyección en los ordenamientos autonómicos**

#### **3.2.1. Reconocimiento por la LRSAL de la diversidad territorial e institucional en el segundo nivel de la Administración local**

Si bien es común en Europa una estructura de los Gobiernos locales a partir de dos niveles, también es cierto que no siempre esta organización responde a un patrón simétrico u homogéneo, puesto que el número y la naturaleza de estos entes pueden variar de una parte a otra del territorio<sup>30</sup>. Este principio de diferenciación, que a pesar no haber sido desarrollado en toda su potencialidad podría apreciarse en los artículos 141.2 y 3 de la CE, que admiten tanto la existencia de agrupaciones de municipios distintas de las provincias, como el gobierno y administración de estas por órganos distintos de las diputaciones provinciales, ha dado lugar en España, mediante otras fórmulas, a una situación que, a pesar del examen *a priori* único y general del régimen provincial, es en realidad también harto dispar. Por un lado, podemos observar que en buena parte del territorio estatal ese segundo nivel de Gobierno local ha desaparecido, puesto que la “antigua” provincia se ha convertido en comunidad autónoma (Asturias, Illes Balears, Cantabria, Navarra,

---

30. GOLD REPORT I, La descentralización y la democracia local en el mundo, UCLG, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008, pp. 202 y ss.

Madrid, Murcia y La Rioja); en Canarias y en el País Vasco, aun existiendo coincidencia en la planta territorial, existen Gobiernos locales realmente alternativos a la provincia que reconoce de forma singular la propia LBRL, y finalmente existe en el resto del territorio estatal un régimen común (que a la vista de lo anterior quizá no es tan común) en que quedarían englobadas todas las provincias que tienen como órgano de gobierno y administración una diputación provincial, aunque también en este caso pueden apreciarse algunas diferencias entre ellas, teniendo en cuenta por ejemplo que en Aragón y en Cataluña las diputaciones comparten esa concepción de segundo nivel de Administración local con las comarcas.

A la vista de lo expuesto, quizá deberíamos reflexionar acerca de si existen motivos que no sean meramente formales para que las comunidades autónomas pluriprovinciales que no gozan, hoy por hoy, de un régimen provincial específico, puedan adaptar el actual a las necesidades de su territorio, y acerca de cuáles son realmente los límites que fijan la CE y la legislación básica de régimen local al desarrollo por parte de las comunidades autónomas donde se asienta ese llamado régimen provincial común, para modular, adaptar o plantear un modelo alternativo de supramunicipalidad en su territorio. En este aspecto la LRSAL, a pesar de las críticas que ha recibido como norma recentralizadora y desapoderadora de los Gobiernos locales, ofrece en cambio, a mi parecer, posibilidades para un desarrollo autonómico que plantee alternativas al actual régimen provincial común.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta, como ya se ha observado más arriba, que la LRSAL establece en su preámbulo que uno de sus objetivos es el de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, pero también el de los cabildos y consejos insulares, reconociendo de entrada en un mismo plano de importancia a estas formas de gobierno supramunicipal alternativas a las diputaciones; y además, sin predeterminedar cuáles, añade también de forma inmediata la disyuntiva “o entidades equivalentes.” Y esa misma añadidura se repite una y otra vez de forma sistemática en diversos de los artículos de la LBRL introducidos o modificados por la LRSAL. Entre otros, en los artículos 26.2 –que se refiere al ya comentado mecanismo de “coordinación” de la prestación de servicios municipales–, 36.1 y 36.2 –referidos a las competencias de las diputaciones provinciales–, 75 bis.2 –referido al régimen económico de los electos locales–, y 116 bis.3 –referido a la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros–, que una y otra vez se refieren a la entidad o entidades “equivalentes”.

Esa referencia a la equivalencia, que debe forzosamente predicarse de las diputaciones, teniendo en cuenta la singularidad de los cabildos y consejos insulares (reconocida por la CE en su artículo 141.4), es, desde mi punto de vista, una puerta abierta a que las comunidades autónomas puedan en su esfera de competencias, respetando las previsiones básicas contenidas en la nueva redac-



ción de la LBRL, desarrollar un gobierno local de segundo nivel alternativo a la diputación provincial.

Completando esas referencias a las “entidades equivalentes” que encontramos en el nuevo articulado de la LBRL, encontramos también en las disposiciones adicionales de la LRSAL diversas llamadas a la adaptación y al desarrollo autonómico del marco general previsto para la supramunicipalidad en la nueva Ley. Así, empezando por la disposición adicional tercera (Competencias autonómicas en materia de régimen local), se establece en su punto primero que: “1. Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”. Disponiendo a renglón seguido que: “2. En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”. Aunque se mezclan en este precepto la referencias al órgano de gobierno (diputación provincial) y a la institución (entes locales supramunicipales), a mi parecer esa previsión general es perfectamente habilitadora tanto para el caso de que las comunidades autónomas hayan optado u optaran por dotarse de un órgano de gobierno y administración provincial distinto de las diputaciones (podría ser el caso de los consejos de veguería en Cataluña), como para el caso de dotarse de entes locales supramunicipales distintos de la provincia (que podría ser el caso de las mancomunidades de interés general de Castilla y León<sup>31</sup> o de las comarcas) con competencias de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales.

Siendo ello así, ese precepto me lleva a pensar más, no obstante, en posibles alternativas distintas de las comarcas, puesto que en relación con ellas el punto 3 de la misma disposición adicional y la disposición adicional sexta establecen que: “3. La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico

---

31. *Vid.* Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Un breve comentario sobre la misma lo encontrareis en RIVERO ORTEGA, R., “Siete claves del nuevo modelo territorial”, *Diario de Ávila*, 23.9.2013, destacado por [www.laadministraciónaldia.inap.es](http://www.laadministraciónaldia.inap.es)

de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas” (previsión que, sin ser citadas expresamente, sin duda incumbe a las comarcas aragonesas); y “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales” (entre otros el de Aragón y el de Cataluña).

Tampoco creo que la disposición adicional tercera esté pensando en las islas, que sin duda pueden ser considerados entes locales supramunicipales (artículo 3 de la LBRL), puesto que para sus órganos de gobierno (cabildos canarios y consejos insulares baleares) la LRSAL contempla una previsión específica en la disposición adicional decimosexta.

### 3.2.2. El caso de Cataluña

El Gobierno catalán ha impulsado en el Parlamento de Cataluña, de forma paralela al proyecto de reforma local estatal, un proyecto de ley de Gobiernos locales<sup>32</sup>, que en virtud de las competencias que le otorga el Estatuto de Autonomía en materia de régimen local (artículo 160 del EAC) busca avanzar en la definición de una estructura de Gobiernos locales propia, ajustada a la realidad territorial y social de Cataluña.

A pesar de que de entrada hay que decir que este Proyecto es más respetuoso en cuanto a las competencias municipales que la LRSAL, y que su exposición de motivos llevaría a pensar en un reforzamiento de los entes locales intermedios, actualmente las diputaciones provinciales, que el Proyecto quiere sustituir por los consejos de veguería, cuando uno se fija en el conjunto del articulado se da cuenta de que el resultado es, como mínimo, desigual, y de que no quedan ni mucho menos garantizados los adelantos que el Proyecto se propone, según su exposición de motivos.

El Proyecto busca, en virtud de una definición de unos estándares de calidad en la prestación de los servicios municipales, establecer una prestación de servicios para los municipios más pequeños y con menos capacidad técnica y económica, que se repartirían entre las veguerías (provincias), las comarcas y, donde exista (actualmente solo en Barcelona), el área metropolitana (*vid.* artículo 31 y siguientes)<sup>33</sup>.

---

32. Publicado en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 141, de 9 de septiembre de 2013, pp. 7 y ss.

33. Previsión que haría bien el Parlamento catalán en revisar, considerando las objeciones que el Consejo de Estado formuló al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad local

En relación con las previsiones específicas sobre las veguerías, el Proyecto parece reforzar su papel si tenemos en cuenta que, más allá de sus funciones de cooperación local, les otorga, aunque a mi juicio sin un modelo bien definido, competencias propias y sustantivas (*vid.* artículo 65) en servicios ambientales (tratamiento de residuos, de aguas residuales, y prevención de incendios) y sociales (acogida de inmigrantes). Y además prevé también la posibilidad de que las veguerías gestionen por delegación del Gobierno catalán los servicios descentralizados del Gobierno autonómico en su territorio.

Estas previsiones, que podrían hacer pensar en una apuesta definitiva de reforzamiento del segundo nivel del Gobierno local, resultan ser poco más que un desiderátum cuando se comprueba, en la disposición transitoria cuarta del Proyecto de Ley, que estas nuevas atribuciones solo se darán en el momento en que se constituyan los nuevos órganos de gobierno de las veguerías. Una condición, esta, de cumplimiento incierto, en tanto que pasa en buena parte por la colaboración del legislador estatal, que es el competente para aprobar, y con una mayoría cualificada (ley orgánica), aspectos sustanciales para el nacimiento de las veguerías, como por ejemplo sus límites territoriales o el régimen electoral, según se establece de forma expresa en las disposiciones adicional segunda, transitoria primera y final segunda de la Ley 30/2010, de 27 de julio, de veguerías.

De acuerdo con ello, y con lo expuesto en el apartado anterior respecto a las posibilidades que ofrece la LRSAL, quizá sea el momento de cuestionarse el viejo planteamiento de empezar la construcción de un modelo alternativo al actual régimen provincial por el mapa. Si bien es cierto que la actual división provincial ha sido cuestionada, especialmente en Cataluña, también es cierto que ese no es el único aspecto, ni quizá el más importante, a mejorar en el actual régimen provincial. Partiendo del mínimo contenido funcional y competencial que la LBRL reconoce a las diputaciones provinciales, podría el legislador catalán avanzar en la construcción de un modelo propio: el de las veguerías, nombre que el Tribunal Constitucional ha declarado como perfectamente constitucional que pueden recibir las provincias en Cataluña, con un órgano de gobierno propio, el consejo de veguería, y con un régimen competencial también propio, que podría establecer el legislador catalán en base a las características y necesidades de su territorio.

---

respecto al concepto del "coste estándar". Aunque ciertamente el concepto no es el mismo, la falta de concreción en el Proyecto de los criterios para el establecimiento de esos estándares y las consecuencias que de ella derivan, aun siendo menores que en el caso estatal, a mi juicio obligaría a mejorar la construcción jurídica de ese mecanismo de evaluación sobre el ejercicio de las competencias municipales y la traslación de las mismas a favor de las veguerías, comarcas o áreas metropolitanas, considerando además que, como en el caso de las diputaciones, estamos ante instituciones de representación indirecta.

Es cierto que, en determinados territorios de Cataluña, la división provincial puede requerir ajustes; es cierto que determinados territorios demandan también un reconocimiento institucional que no ven reflejado en la actual división provincial. Pero no lo es menos que la indisponibilidad por parte del legislador catalán de la modificación de los límites provinciales no debería ser un freno para plantear un modelo de segundo nivel de Gobierno local distinto del actual. Son muchos los aspectos que desde el plano competencial hasta el plano institucional permitirían un avance y un perfeccionamiento de aquellos aspectos hoy por hoy mejorables del actual régimen. Luego, sobre las bases de esa nueva institución y sus potencialidades, sería mucho más fácil, o como mínimo más lógico, plantear de forma justificada una iniciativa legal para modificación de límites provinciales o del régimen electoral, que se acomodase a las competencias y servicios que se atribuyeran a la veguería.

Seguramente lo que no sería fácil es que este encaje pasara por la conversión de los actuales ámbitos de descentralización de la Generalitat, entendidos como veguerías, en nuevas provincias del Estado, siguiendo el postulado que, en base al llamado "Informe Roca"<sup>34</sup>, parece requerir la "latente" (por aprobada pero no vigente) Ley de Veguerías. Pero para ello el legislador catalán seguramente podría hallar formulas satisfactorias, e incluso más efectivas, de reconocimiento institucional o de tratamiento diferenciado de territorios, como el Pirineo o las *Terres de l'Ebre*, que lo requieran. Instrumentos existen, desde la previsión del reconocimiento de entes locales distintos de la comarca y la veguería, incluidas las áreas metropolitanas (artículo 93 del EAC), hasta el tratamiento adecuado de esos territorios en una legislación electoral propia para el Parlamento de Cataluña, que lleva ya demasiados años de retraso.

#### 4. Conclusiones

La encrucijada en la cual actualmente se encuentran los entes provinciales en España y Cataluña, ante las reformas legales promovidas por el Gobierno estatal y el Gobierno catalán, es ambivalente y contradictoria. Por un lado uno y otro proyecto apuntan un discurso de reforzamiento de los entes locales de segundo nivel (provincias o veguerías), pero el contenido concreto de su articulado dista mucho dar cumplimiento a este enunciado.

La Ley estatal, la LRSAL, acaba dando a las diputaciones un papel contradictorio entre la cooperación municipal y la sustitución en algunos casos de los municipios

---

34. Informe de la *Comissió d'estudi sobre el model d'organització territorial de Catalunya*, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Barcelona, 2000.

en cuanto a la gestión de servicios municipales básicos (por la propia diputación o por un ente supralocal a propuesta de la diputación, y con la decisión final en manos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), que limita en mi opinión tanto la autonomía municipal como la autonomía provincial.

En cuanto al proyecto catalán, sus previsiones resultan poco precisas y además diferidas *sine die*, si tenemos en cuenta que el proyecto pone como condición de su efectividad la constitución de los nuevos órganos de gobierno de las veguerías, constitución que a su vez está condicionada por la Ley de Veguerías a la modificación de los límites provinciales y de la LOREG en lo que fuera preciso.

A la vista de este panorama quizá nos deberíamos plantear de nuevo qué papel y por lo tanto qué funciones debe cumplir hoy la institución provincial, y analizar si sus dimensiones y competencias tienen sentido en la actualidad, sobre todo teniendo en cuenta que su configuración parte por lo general de hace más de un siglo (1833) y sus competencias resultan de una combinación del residuo entre las que corresponden a las comunidades autónomas y las que corresponden a los municipios.

Funcionalmente, los textos legales han convertido a las diputaciones en una suerte de entes asistenciales, que dan cobertura técnica y sobre todo económica a los municipios en las actividades y competencias municipales que, por cuestiones de capacidad, de dimensión o de financiamiento, no pueden atender por sí solos, especialmente los más pequeños; o bien en generadores de servicios no obligatorios y de cobertura de tipo infraestructural o cultural, por ejemplo, que vienen arrastrando por motivos históricos o de nueva oportunidad.

Desde un punto de vista abstracto, en los dos casos hay una distorsión evidente entre el territorio sobre el cual se genera la actuación y la institución provincial; en un caso, porque estamos hablando de funciones municipales, y en el otro, porque son actuaciones que perfectamente podría hacer la comunidad autónoma.

Estas notas no pueden perderse de vista cuando reflexionamos sobre la utilidad, hoy en día, de las diputaciones provinciales, y su sentido. Una Administración de más proximidad trae indudables ventajas (la toma de decisiones es más sensible a los deseos de las personas que viven en su territorio, hay más controles democráticos...), y por el principio de subsidiariedad y por razones de participación y democracia es preferible a una Administración más lejana, que solo tiene sentido cuando hay economías de escala suficientes. Ahora bien, los casos en que estas economías de escala aparecen con las diputaciones provinciales no se compensan, respecto de un hipotético ejercicio de la actuación, por una mayor proximidad democrática de las diputaciones en comparación con la Administración autonómica, que puede obtener las mismas o mayores economías de escala. Básicamente

porque no aportan un diferencial relevante de “proximidad”, ni democrático, dado su sistema de elección. La supervivencia de las diputaciones provinciales en su actual configuración es, por estas razones, muy complicada de defender desde un punto de vista funcional<sup>35</sup>.

La cuestión hoy por hoy, sin embargo, es que las provincias existen desde hace más de 150 años, y están reconocidas en la Constitución. A partir de aquí debemos plantearnos cuál es, pues, el margen de actuación que poseemos para hacerlas un instrumento lo más útil posible. Gran parte del territorio español no tiene corporaciones provinciales en sentido tradicional. El País Vasco tiene un modelo que respeta el territorio provincial, pero va mucho más allá en sus funciones. Cataluña quiere cambiar los límites territoriales para variar la planta provincial y ajustarla a la que pudiera ser más eficaz en su territorio, respetando sustancialmente las funciones tradicionales que el ordenamiento español asigna a las diputaciones provinciales. Canarias y Baleares tienen estructuras supramunicipales de cooperación local, pero adaptadas a sus condiciones geográficas, de forma que las estructuras no son provinciales, sino que tienen una planta que toma en consideración las diferentes islas mayores. Incluso en buena parte del territorio español (comunidades uniprovinciales) no hay diputaciones provinciales, porque se consideran innecesarias, dado que una Administración como la autonómica, al coincidir en el espacio provincial, puede hacer todas sus funciones. La nota común en España no es, pues, como pudiera parecer, la existencia de diputaciones provinciales: la nota común es la adaptación plural a las necesidades de diversos territorios de la planta administrativa de tipo supralocal, y la existencia de una Constitución que lo admite.

Partiendo de esa premisa, las comunidades autónomas, con un sistema institucional propio, deberían poder tratar de adaptar su planta territorial, tratando de reorganizar las funciones de las diputaciones (quitándoles competencias o dándoles otras nuevas) y quizás conformarlas como instrumentos más participativos y democráticos, a la manera del modelo vasco. Especialmente más todavía si tenemos en cuenta que la Ley 27/2013, de forma muy parca pero muy clara, abre la puerta a una conjugación institucional de la supramunicipalidad que, si bien “equivalente”, sea distinta de la actual institución de gobierno y administración provincial.

---

35. BOIX PALOP, A., *Una nova planta ...*, cit., pp. 112-113.