Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*

Eloísa Carbonell Porras
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén

1. **El porqué de este estudio**
2. **Las "entidades equivalentes" a las diputaciones provinciales: alcance de esta expresión en la vigente legislación básica**
   2.1. Planteamiento
   2.2. Organizaciones que asumieron el gobierno y la administración de la provincia con la Ley del Proceso Autonómico de 1983 y la LRBRL de 1985
   2.3. Otras posibles "entidades equivalentes" con la reforma de 2013
3. **Las nuevas competencias provinciales y su compleja concreción: la interpretación en la STC 111/2016, de 9 de junio**
   3.1. La ampliación de las competencias provinciales, finalidad confesada de la reforma
   3.2. Las competencias provinciales en general: principales novedades e interrogantes. La confusión entre la coordinación y la cooperación
   3.3. Las modificaciones en relación con la asistencia y la cooperación con los municipios
      3.3.1. Una nueva redacción con escasa innovación de calado
      3.3.2. La colaboración en el seguimiento del plan económico-financiero
      3.3.3. La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada: una manifestación más de la cooperación y asistencia a los municipios

Artículo recibido el 05/09/2016; aceptado el 29/09/2016.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D+i del Plan Nacional: *Las entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea* (DER2016-74843-C3-1-R), del que soy investigadora principal, y del Proyecto UJA2014/05/04 del Plan de Investigación de la Universidad de Jaén, ambos integrados en el Grupo de Investigación del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI) SEJ-317: "El derecho público y la crisis institucional y económica". También en el Grupo de Excelencia de la Universidad Rey Juan Carlos: "Derecho y política económica" (GEDPE), y en el Grupo de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid 931089: "Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa", en los que colaboro como miembro.

3.4. La prestación de servicios supramunicipales y la "coordinación" en relación con los servicios municipales
3.4.1. La necesaria distinción entre la prestación de servicios supramunicipales o supracomarcales y la intervención en la prestación de servicios municipales
3.4.2. Breve referencia al coste efectivo de los servicios
3.4.3. La "coordinación" de los servicios municipales según el artículo 26.2 de la LRBRL
3.4.4. El plan provincial de obras y servicios y la reducción del coste de los servicios: el fallo interpretativo de la STC 111/2016
4. Reflexiones finales: ¿una puerta abierta a una mutación constitucional?

Resumen

El objeto de este estudio es reflexionar sobre el verdadero alcance de la reforma local de 2013 respecto de las provincias. La exposición de motivos de la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, confiesa su intención de reforzar la posición institucional de las diputaciones provinciales. Pero un análisis detenido de las modificaciones y de la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuestiona ese planteamiento.

Palabras clave: *diputaciones provinciales; competencias provinciales; entidades equivalentes*.

Rethinking intermediate local governments: from the alleged strengthening of its institutional role to a possible constitutional mutation

Abstract

The object of this study is to think about the true scope of the local reform of 2013 regarding intermediate local governments. The preamble of the Law 27/2013, of 27 December, on the rationalization and sustainability of the local administration, pursues to reinforce the institutional role of intermediate local governments. However, an in-depth analysis of the reforms and the recent case law of the Spanish Constitutional Court challenge this approach.

Keywords: intermediate local governments; competences of intermediate local governments; equivalent entities.

1
El porqué de este estudio

Analizar en el año 2016 la posición institucional de la provincia, requiere una mínima explicación de las razones que justifican volver sobre un debate político y jurídico que nos ocupa desde hace más de dos siglos[1]. Son fundamentalmente dos los motivos, uno político y otro jurídico, que han provocado que la polémica cobre máxima actualidad.

En primer lugar, en las dos elecciones generales a las que hemos asistido recientemente (que quizá sean tres cuando se lean estas líneas), se ha mostrado un claro posicionamiento de los partidos políticos sobre las diputaciones provinciales que puede condicionar el desarrollo de la presente legislatura[2]. De los cuatro partidos más votados, solo el PSOE ha prescindido de incorporar en su programa electoral medidas al respecto, centrándose en la reforma constitucional para modificar la estructura territorial del Estado con principios y técnicas del federalismo[3]. Los otros programas electorales sí incluyen concretas propuestas sobre las diputaciones, aunque en líneas radicalmente opuestas. Por un lado, en el programa electoral del Partido Popular se defiende sin margen de duda a la institución provincial: "Mantenemos nuestro compromiso con las diputaciones provinciales, cuyo papel se ha visto reforzado en esta Legislatura por la nueva Ley de Racionalización de las Administraciones Locales, y seguiremos potenciando su papel imprescindible en la coordinación para la prestación integral y adecuada de servicios públicos en los ayuntamientos y en el fomento del desarrollo económico y social de los

1. Así tuve ocasión de destacarlo en "La división del territorio en provincias y su evolución", en J. Lozano y M. Á. Chamocho (coords.), *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012, pp. 537 a 554.

2. Pueden verse X. Bernardí i Gil y A. Galán Galán, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012; y Á. J. Sánchez Navarro, "Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos", en L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M.ª Hernando Rydings (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 75 y ss.

3. No obstante, recordemos la propuesta formulada hace algún tiempo, pero nunca abandonada expresamente, de sustituir las diputaciones provinciales por consejos de alcaldes, como refiere M. Beltrán de Felipe, "Las diputaciones provinciales en la legislación de régimen local de Castilla-La Mancha", en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 37, 2015, pp. 278 y ss. El acuerdo alcanzado entre el Partido Socialista y Ciudadanos para firmar un pacto de legislatura tras las elecciones de diciembre de 2015 incorporaba esta idea. Algunas diputaciones han creado estos consejos de alcaldes como órganos colegiados provinciales. Por ejemplo, la Diputación Provincial de Córdoba, mediante el Reglamento del Consejo de Alcaldes y Alcaldesas (Boletín Oficial de la Provincia núm. 9, de 15 de enero de 2016).

municipios españoles"[4]. En el extremo, la propuesta de Ciudadanos es clara: la supresión de las diputaciones provinciales de forma inmediata y sin matices[5]. En esta misma línea se manifiesta Podemos, si bien de forma progresiva hasta la reforma constitucional, aunque ninguna referencia a esta cuestión se realiza en el acuerdo con Izquierda Unida[6]. Las posiciones políticas no pueden estar más enfrentadas, en particular en dos partidos como el Partido Popular y Ciudadanos que, teniendo en cuenta los resultados electorales del 26 de junio de 2016, parecen obligados a entenderse. De hecho, cuando estoy finalizando la redacción de este trabajo a finales de agosto de 2016, y se están desarrollando las negociaciones para que el Partido Popular y Ciudadanos alcancen un acuerdo (de investidura o de legislatura), las noticias que difunden los medios de comunicación hacen referencia al escollo que presentan las diputaciones provinciales, que son fiel reflejo de los diferentes programas electorales de ambos partidos políticos.

En segundo lugar, pero no menos importante, resulta necesario analizar la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que lleva a cabo la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), cuyo preámbulo expresamente reconoce que pretende "reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes". Se trata de una reforma controvertida como pocas y cuestionada desde frentes diversos. Buena prueba de ello es que ya se ha producido la

4. www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa2015.pdf.

5. Propuesta 27 del programa electoral de 20 de diciembre de 2015, y 259 del de 26 de junio de 2016 (https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral). La propuesta, que no afecta en ningún caso a la isla, manteniéndose las peculiaridades de los consejos y cabildos insulares, se justifica afirmando que "las diputaciones provinciales son entes de dudosa utilidad, escaso control democrático y foco de corrupción. Debemos promover el recorte de duplicidades, chiringuitos políticos y gastos superfluos, en lugar de seguir recortando el Estado del Bienestar. Esta medida no afectará a las diputaciones forales, cabildos ni consejos insulares". Según la memoria económica del programa, "la eliminación inmediata del nivel político de las diputaciones y otros ahorros iniciales debidos a la eliminación de las mismas supone un ahorro inicial de 1100 millones de euros (una sexta parte de su presupuesto actual), que irá aumentando y supondrá, en una estimación prudente, unos 2600 millones de euros adicionales al final de la legislatura".

6. Los programas electorales de Podemos de 2015 y 2016 (https://lasonrisadeunpais.es/programa/) prevén, respecto de las diputaciones provinciales (y equivalentes), la progresiva asunción de sus competencias y recursos hasta su supresión constitucional, y la coordinación autonómica de sus funciones actuales. Sin embargo, no se incluye ninguna referencia a las mismas en el acuerdo con Izquierda Unida: "50 pasos para gobernar juntos", que solo se refiere a los municipios, con la propuesta de reforma, derogando la Ley 27/2013 y promoviendo un "nuevo marco legal que armonice el nivel de Gobierno municipal, autonómico y estatal, con la ampliación y la actualización de las competencias y los presupuestos de los municipios".

anulación de varios de sus artículos con ocasión de dos sentencias del Tribunal Constitucional al respecto: la 41/2016, de 3 de marzo, y la 111/2016, de 9 de junio, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Asamblea de Extremadura y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respectivamente. Y con ellas no ha finalizado la posible declaración de inconstitucionalidad de otros preceptos[7].

La reforma del artículo 135 de la Constitución y el conjunto de medidas adoptadas en su aplicación, en particular la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y el programa de reformas de las Administraciones Públicas propuestas por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, han justificado la aprobación de la LRSAL. En lo esencial se trataba de llevar a cabo una nueva definición de las competencias locales y de las condiciones de creación (o de subsistencia) de entidades locales, que contribuiría significativamente a la reducción del déficit público[8]. Y en esta línea se enmarcaría el pretendido reforzamiento de la posición institucional de las diputaciones provinciales, que constituye el objeto de este estudio. A tal fin seguidamente se presta atención a dos cuestiones fundamentales: primero, a cuáles pueden ser las entidades equivalentes a las diputaciones, expresión que es empleada en diversos preceptos de la reforma; y después a las principales novedades que se habrían introducido en relación con las competencias. Sobre su base, podrá reflexionarse sobre el verdadero alcance del pretendido reforzamiento de su posición institucional.

En todo caso, con carácter general y previo, es preciso advertir que el análisis de los cambios normativos introducidos en nuestra legislación básica

7. Están pendientes de sentencia los recursos de inconstitucionalidad núms. 1995-2014, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias; 1996-2014, por el Parlamento de Cataluña; 2001-2014, por el Parlamento de Navarra; 2002-2014, promovido por más de cincuenta diputados, integrantes de los grupos parlamentarios Socialista, Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa, Chunta Aragonesista, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto, así como los recursos núms. 2003-2014, del Parlamento de Andalucía; 2006-2014, por el Gobierno de Cataluña, respectivamente; y 2043-2014, del Gobierno de Canarias. Todos ellos admitidos a trámites por Providencia de 27 de mayo de 2014, publicada en el BOE núm. 132, de 31 de mayo de 2014. También se ha admitido el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 4292-2014, planteado por el municipio de Abengibre y otros (Providencia de 9 de septiembre de 2014, publicada en el BOE de 13 de septiembre). No ha sido admitido (auto de 7 de octubre de 2014) el del Consejo Insular de Formentera.

8. Sobre el ahorro que se pretendía conseguir con esta reforma, no siempre debidamente justificado, *vid.* E. Carbonell Porras, "La planta local: análisis general y perspectivas de reforma", en *La planta del Gobierno local. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013, pp. 17-21 y 45-47.

de régimen local se encuentra con serias dificultades, provocadas por las deficiencias unánimemente señaladas en un texto normativo como la LRSAL, que no es desde luego un ejemplo de buena técnica legislativa, y así lo ha señalado la doctrina[9]. La tramitación parlamentaria, sumamente rápida para una reforma de tan amplio calado, no mejora sensiblemente un proyecto cuestionado desde el principio[10]. Son numerosas las incongruencias que se producen entre los preceptos del texto consolidado de la LRBRL, que se acrecientan si se toman en consideración las disposiciones de la propia LRSAL, es decir, las que no constituyen concretas modificaciones de normas legales vigentes[11]. Como tendremos ocasión de comprobar, no son pocas las ocasiones en las que, ante las dificultades para interpretar coherentemente las normas, resulta obligado recordar esta advertencia previa. Pero además, y como consecuencia de lo anterior, quizá el resultado final tenga poco que ver con la finalidad confesada en el preámbulo de la LRSAL de reforzar la posición institucional de las diputaciones provinciales.

9. Pueden verse las obras colectivas: M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014; J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014; T. Quintana López (dir.) y A. B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; J. M. Díaz Lema (coord.), *Sostenibilidad financiera y Administración local. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014; A. Boix Palop y A. M.ª de la Encarnación (coords.), *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Thomson Reuters Aranzadi, 2015; M. Almeida Cerreda y otros (dirs.) y D. Santiago Iglesias y otros (coords.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015; y J. Rodríguez Arana y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, Comares, Granada, 2014; así como los números monográficos del *Anuario del Gobierno Local*, titulados: *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*, 2012, y, *¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, 2013, dirigidos por T. Font i Llovet y A. Galán Galán; de *Cuadernos de Derecho Local*, sobre *La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013*, núm. 34, 2014; y de la *Revista de Estudios Locales*, núm. extraordinario 169, dedicado al *Análisis de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*.

10. El Boletín Oficial del Estado de 30 de diciembre de 2013 publica la LRSAL cuando es el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 6 de septiembre de 2013, el que incluye el Proyecto de Ley núm. 58-1.

11. Así tuve ocasión de ponerlo de manifiesto en mi trabajo "Sobre la reforma local y las competencias municipales propias", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99/100, 2014, número especial en recuerdo y homenaje al profesor Demetrio Loperena, pp. 765-766.

2
Las "entidades equivalentes" a las diputaciones provinciales: alcance de esta expresión en la vigente legislación básica

2.1
Planteamiento

El preámbulo de la LRSAL se refiere expresamente a "las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes". También el texto de la LRBRL resultante de la reforma utiliza en diversas ocasiones la expresión diputación provincial "o entidad equivalente"[12]. Así lo hacen el artículo 13.5, para la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios; el artículo 26, en relación con la prestación de servicios en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes (apartado 2) y respecto de la asistencia al establecimiento y prestación de los servicios mínimos (apartado 3); el artículo 27.2, sobre la coordinación y el seguimiento de las delegaciones a los municipios; el artículo 36, relativo a las competencias provinciales; el artículo 116 *bis*, en relación con el plan económico-financiero municipal; y el art. 75 *bis*, sobre retribuciones de los miembros de las corporaciones locales. También se refieren a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes la nueva disposición adicional decimoquinta, sobre gestión integrada o coordinada de servicios municipales, del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo; o las disposiciones adicional quinta y transitorias primera y segunda de la LRSAL, relativas a la asunción por la comunidad autónoma de las competencias relativas a la educación, la salud y los servicios sociales respectivamente[13]. Surge

12. El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se refería normalmente a la diputación, al cabildo y a los consejos insulares, aunque en algún caso sustituía esa referencia por la de "diputación provincial u órgano equivalente". El Consejo de Estado, en el Dictamen 567/2013, de 26 de junio, llamó la atención sobre lo incorrecto de este término que se recogía en el artículo 36.3 de la LRBRL para designar sujetos que no tienen la consideración de órganos sino de instituciones. Por eso, recomendó revisar la redacción del Anteproyecto para asegurar un adecuado empleo de los mencionados términos. Resultado de esta revisión, el Proyecto de Ley generaliza el empleo de la expresión "diputación provincial o entidad equivalente" que analizamos.

13. No obstante, adviértase que la STC 41/2016 ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL, en cuanto establecen imperativamente la asunción autonómica de estos servicios en unos plazos predeterminados y con medidas represivas en caso de incumplimiento, y ha salvado la disposición adicional decimoquinta con un fallo interpretativo que tiene en cuenta las competencias en educación que recoge el artículo 25.2.n) de la LRBRL.

así una duda inicial sobre cuáles son o pueden ser esas otras entidades equivalentes a las diputaciones provinciales[14].

Para resolver esta cuestión hay que partir de la situación preexistente, esto es, de las organizaciones que hasta 2013 podían considerarse equiparables institucionalmente a las diputaciones provinciales.

2.2 Organizaciones que asumieron el gobierno y la administración de la provincia con la Ley del Proceso Autonómico de 1983 y la LRBRL de 1985

Recordemos ahora que el art. 141.2 de la Constitución se refiere a las diputaciones provinciales como organizaciones que asumen el gobierno y la administración de la provincia, tareas que también podrán corresponder a otras organizaciones de naturaleza corporativa y de carácter representativo, idea que reiteran los artículos 31 y 38 de la LRBRL.

Con independencia de lo previsto en los distintos estatutos de autonomía, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, dispuso que las comunidades autónomas uniprovinciales tendrían el carácter de corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución (artículo 9.2), y que lo dispuesto para las diputaciones provinciales se aplicaría a los cabildos y consejos insulares y otras corporaciones de carácter representativo (artículo 10). Tal planteamiento se recoge en la LRBRL. Tienen un sustrato provincial incuestionable los territorios históricos vascos, las comunidades autónomas uniprovinciales, incluida la Foral de Navarra, e incluso las mancomunidades interinsulares canarias, aunque presenten sustanciales diferencias entre sí y con las diputaciones provinciales de régimen

14. Sobre esta cuestión pueden verse en particular R. Jiménez Asensio, "La posición institucional de las diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en *Diario del Derecho Municipal*, Iustel, de 13 de enero de 2014; J. M.ª Sabaté i Vidal, "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", en *Anuario del Gobierno Local 2013. ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2014, pp. 144 y ss.; F. García Rubio, "La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización", p. 284, en *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 193 y ss.; y J. R. Fuentes i Gasó, "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, 2015, pp. 64 y ss.

común[15]. Con la excepción de las mancomunidades insulares canarias, la propia LRBRL confirma expresamente que las competencias de las diputaciones provinciales también corresponden a los territorios históricos vascos (disposición adicional segunda), a las comunidades autónomas uniprovinciales (art. 40) y a los cabildos y consejos insulares (art. 41.1 y 3). Nada de esto ha cambiado con la reforma de 2013, y, sin duda, estas entidades son equiparables a las diputaciones provinciales en la vigente LRBRL[16].

Por el contrario, parece claro que, en este marco regulador de la legislación estatal básica, no pueden considerarse corporaciones representativas que asuman el gobierno y la administración de los intereses provinciales otras organizaciones supramunicipales como las comarcas, las mancomunidades de municipios, las áreas metropolitanas o cualquier otra modalidad de agrupaciones de municipios no provincial.

Procede, por consiguiente, analizar si algo ha cambiado, si existen otras organizaciones locales distintas de las anteriores a las que, con la LRSAL y la vigente LRBRL, pueda reconocerse la condición de "entidad equivalente" a las diputaciones, justificando así las referencias conjuntas que se realizan en diversos preceptos legales.

15. *Vid.* M. A. Rodríguez Portugués, "Artículo 38", en M. Rebollo Puig (dir.) y M. Izquierdo Carrasco (coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, tomo I, pp. 899-900, que, no obstante y sin perjuicio del art. 41.2 LRBRL, manifiesta las dudas sobre las mancomunidades interinsulares canarias, que no son corporaciones de carácter representativo que asuman el gobierno y la administración de la provincia.

16. Así se comprueba con las disposiciones adicionales primera y segunda de la LRSAL, que atribuye a las diputaciones forales y a la Comunidad Foral de Navarra la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 LRBRL. Que podamos incluirlas en las "entidades equivalentes" a las diputaciones no implica desconocer las peculiaridades forales que amparan un régimen jurídico diferente de las de régimen común. Estas diferencias además se habrían acrecentado con las reformas más recientes en aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que salva las especificidades de las Haciendas locales, como reconocen las indicadas disposiciones de la LRSAL. Al respecto, R. Jimenéz Asensio, "La posición institucional...", cit., señala que las entidades equivalentes son los cabildos y consejos insulares, por deducirse así del preámbulo de la Ley, las diputaciones forales vascas, la Comunidad Foral de Navarra y las comunidades autónomas uniprovinciales, sin perjuicio de las sustanciales y singulares diferencias entre ellas. También J. Morcillo Moreno, "El pretendido impulso a la Administración provincial en la reforma española de 2013", en *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 366 y ss.; y J. M. Carbonero Gallardo, "El nuevo papel de las diputaciones provinciales", en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014, p. 249.

2.3
Otras posibles "entidades equivalentes" con la reforma de 2013

Para intentar aproximarnos a qué entes locales podrían calificarse como equivalentes a las diputaciones provinciales, hay que partir de la disposición adicional tercera de la LRSAL (que se corresponde con la adicional segunda del Proyecto de Ley), pues introduce elementos de confusión al respecto. Primero y general con la manida cláusula "sin perjuicio" que tanta indeterminación ocasiona; así, las disposiciones de la Ley se aplican 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". Pero en segundo lugar, y con expresa referencia a las diputaciones provinciales, se establece en el apartado 2:

> *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.*

En principio se admite que, si los estatutos de autonomía han configurado un sistema institucional propio, y encomendado a alguna entidad supramunicipal las funciones de asistencia y cooperación a los municipios y de prestación de servicios locales, tal entidad podrá asumir las competencias que la LRSAL atribuye a las diputaciones, es decir, esa entidad supramunicipal podrá considerarse equivalente a la diputación provincial. Con este planteamiento pueden excluirse sin duda las mancomunidades de municipios, aunque sus competencias "estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios" de los artículos 25 y 26 de la LRBRL (disposición transitoria undécima de la LRSAL). La naturaleza asociativa de las mancomunidades de municipios impide considerarlas parte de un sistema institucional autonómico propio[17].

17. R. Jiménez Asensio, "La posición institucional...", cit., manifiesta sus dudas sobre las mancomunidades de interés general de Castilla y León, y su posible consideración como entidades equivalentes. También J. M.ª Sabaté i Vidal, "El impacto...", cit., p. 145. No obstante,

Tampoco tendrían ese carácter las áreas metropolitanas, cuya existencia está condicionada por la concentración de núcleos de población en las grandes aglomeraciones urbanas, aunque en los estatutos de autonomía puedan encontrarse referencias a unas y otras.

Por eliminación de las entidades supramunicipales que reconoce el artículo 3.2 de la LRBRL solo nos quedarían las "comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes estatutos de autonomía", que desarrolla el artículo 42 de la LRBRL. Las comarcas sí pueden conformar un sistema territorial autonómico propio y asumir competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales. En tal caso, la disposición adicional tercera.2 de la LRSAL admite que las referencias a las diputaciones provinciales se entiendan efectuadas a las comarcas o entidades supramunicipales similares. Pero, si esto es así, surge la duda sobre el sentido y alcance de la disposición adicional sexta de la LRSAL (que se corresponde con la adicional quinta del Proyecto de Ley), que dispone:

> *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.*

Al margen de la ausencia de concordancia gramatical en esta disposición, que, salvo error, no ha sido corregida con posterioridad, lo cierto es que podría indicar algo parecido a la disposición adicional tercera.2, si bien puntualizando que se refiere únicamente a las comarcas, y no a otras entidades supramunicipales, y respecto de la gestión de servicios supramunicipales.

A mi juicio, resulta evidente que, como se ha indicado, ni las mancomunidades de municipios ni las áreas metropolitanas podrían formar parte de un sistema institucional autonómico propio. Por lo tanto, si atendemos a la naturaleza de las entidades supramunicipales, esta disposición adicional sexta LRSAL solo se aplicaría a las comarcas, mientras que la disposición adicional tercera.2 también comprendería otras agrupaciones de municipios equiparables

estas mancomunidades, reguladas en la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, desarrollada en este punto por el Decreto núm. 30/2015, de 30 de abril, son, como su propio nombre indica, mancomunidades, es decir, asociaciones de municipios que no pueden considerarse parte del sistema institucional autonómico, y por tanto, en mi opinión, no cabe equipararlas a las diputaciones a los efectos de la LRBRL.

a las comarcas, que hayan podido crearse en los términos previstos en los artículos 3.2 y 42 de la LRBRL. Además, en el primer caso también se podrían asumir las funciones de asistencia y cooperación a los municipios, y no solo la prestación de servicios supramunicipales. Como se anunció, se muestran las dificultades interpretativas que ha suscitado la reforma y que seguidamente se intentan aclarar.

Los estatutos de autonomía contemplan la creación de comarcas y otras agrupaciones de municipios con diferente alcance y sentido, pero solo dos han sido objeto de desarrollo, integrando a las comarcas en el sistema institucional autonómico. Se trata de las comunidades autónomas de Cataluña y Aragón. Cataluña se organizó en comarcas en 1987, y el artículo 22 del vigente Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) dispone que la comarca "está formada por municipios para la gestión de competencias y servicios locales", y asume competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y de prestación de servicios públicos locales[18]. No obstante, como es sabido, la organización territorial autonómica está condicionada por el reconocimiento estatutario de las veguerías, y la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional de los artículos 90 y 91 del Estatuto[19].

18. Artículos 85 del Texto refundido de la Ley de Administración local de Cataluña (Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril), y 25 y ss. del Texto refundido de la Ley de la organización comarcal (Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre).

19. El Estatuto de Autonomía de 2007 contempla las veguerías como ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y división territorial de Cataluña, que podría reemplazar a las diputaciones provinciales. Recordemos someramente que la STC 31/2010, de 28 de junio, señaló que el legislador autonómico no puede cambiar la denominación de la provincia en Cataluña, y si se trata de "una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los consejos de veguería sustituyeran a las diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los consejos de veguería pueden sustituir a las diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias" (fundamentos jurídicos 40 y 41). La Ley 30/2010, de 3 de agosto, constituye las siete veguerías, como división territorial en la que se organizan los servicios de la Generalidad y ámbito territorial específico de cooperación intermunicipal, que también podrán prestar servicios supramunicipales. Según la disposición transitoria primera de la Ley, redactada de acuerdo con la Ley 4/2011, de 8 de junio, los consejos de veguería sustituirán a las diputaciones provinciales cuando se produzcan las necesarias modificaciones de la normativa estatal. Sobre las veguerías pueden verse, entre otros, R. Gracia Retortillo, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña*, Huygens editorial, Barcelona, 2008; J. M. Trayter Jiménez, "Las veguerías", en L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.) y L. Medina Alcoz (coord.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, pp. 345 y ss.; S. A. Bello Paredes, "Las veguerías y las provincias en Cataluña", en *Revista de Administración Pública,* núm. 184, 2011, pp. 211 y ss.; J. Mir i Bagó, "La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña", en *Anuario del Gobierno Local 2006*, pp. 79 y ss.; A. Bayona i Rocamora, "La Ley de veguerías y la STC 31/2010", en *Anuario del Gobierno Local 2010*, pp. 203 y ss.; B. Setuáin Mendía, "La nueva organización territorial de Cataluña: previsiones estatutarias, interpretación

Pero sin perjuicio de esto, y en la hipótesis de que se llevaran a cabo las modificaciones legales oportunas para una efectiva constitución de las veguerías conforme a derecho, podrían considerarse entidades supramunicipales en el sentido de la disposición transitoria tercera.2 de la LRSAL, y no estarían incluidas en la organización comarcal a que se refiere la disposición adicional sexta[20]. Respecto de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto de Autonomía prevé la organización en municipios, comarcas y provincias, correspondiendo a las comarcas la prestación de funciones y servicios de ámbito municipal[21]. De lo anterior puede deducirse que en estas dos comunidades autónomas las comarcas se consideran entidades equivalentes a las diputaciones provinciales, tanto si se aplica la disposición adicional tercera.2 (son entidades supramunicipales con competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales) como si tenemos en cuenta la disposición adicional sexta (que proclama el respeto a la organización comarcal y la prestación de servicios supramunicipales), ambas de la LRSAL[22].

Pero el expreso reconocimiento de la organización comarcal puede tener mayor proyección. Por un lado, podría amparar la posición institucional de concretas comarcas que existen al margen de una organización comarcal como parte del sistema territorial propio. Sería el caso, por ejemplo, de la Comarca de El Bierzo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León[23]. Por otro

---

del Tribunal Constitucional y Ley de Veguerías", en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, pp. 355 y ss.; J. F. Sánchez González, "La diversidad en los entes intermedios: la provincia y las nuevas veguerías tras el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Una aproximación a las comarcas en Galicia", en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 15, 2011, pp. 129 y ss.; y M. Vivancos Comes, "Las veguerías como nueva división territorial de Cataluña tras la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatut", en *Estudios sobre la sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2011, pp. 403 y ss.

20. Así lo han puesto de manifiesto J. M.ª Sabaté i Vidal, "El impacto...", cit., pp. 146 y ss., o J. R. Fuentes i Gasó, "Consecuencias...", cit., p. 68.

21. Artículos 81 a 83 del Estatuto (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril). El régimen vigente de las comarcas aragonesas se establece en el Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, y fundamentalmente en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, de Comarcalización, que regula con cierto detalle las competencias de las comarcas (artículo 9 y ss.).

22. En contra de esta interpretación se pronuncia R Jiménez Asensio, "La posición institucional...", cit., pues afirma que, a pesar de la disposición adicional sexta de la LRSAL, las comarcas no son entidades equivalentes a las diputaciones provinciales.

23. La Comarca de El Bierzo se crea por la Ley 1/1991, de 14 de marzo, que ha sido modificada por la Ley 17/2010, de 20 de diciembre. Su artículo 8 prevé la creación por acuerdo del pleno comarcal de un servicio de cooperación y asistencia municipales encargado del asesoramiento y asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios incluidos en su ámbito territorial.

lado, reconocería y ampararía la organización comarcal en las comunidades autónomas uniprovinciales que así lo han previsto en sus estatutos, como el Principado de Asturias o Cantabria, que aprobaron hace tiempo las leyes de creación de las comarcas, aunque no hayan llegado a implantarse[24]. Si llegara a consolidarse la opción por la comarcalización en las comunidades autónomas uniprovinciales, podría llevarse a cabo una importante descentralización interna y una ampliación de la capacidad de autoorganización, pues, en el actual contexto normativo, podrían atribuirse a las comarcas funciones propias de las diputaciones.

Pero el galimatías que surge de estas disposiciones de la LRSAL no ha terminado, pues la disposición adicional tercera.3 de la LRSAL se refiere expresamente a Aragón en los siguientes términos:

> *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 de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas*[25].

Si el apartado 2 de esta misma disposición ha salvado el sistema institucional autonómico propio respecto de las diputaciones provinciales y otras entidades supramunicipales, y la disposición adicional sexta proclama el respeto a la organización comarcal, ¿cuál es el sentido y finalidad de este apartado 3?. Jiménez Asensio ha puesto de manifiesto la ambigüedad y oscuridad del precepto, que dejaría un estrecho margen al legislador autonómico si se

24. En aplicación del artículo 6 del Estatuto asturiano se aprobó la Ley 3/1986, de 15 de mayo, que regula el procedimiento de creación de comarcas. En todo caso el Tribunal Constitucional debe pronunciarse al respecto al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que incluye expresamente entre los preceptos impugnados esta disposición adicional sexta de la LRSAL. También Cantabria reguló la creación de comarcas, mediante la Ley 8/1999, de 28 de abril, de comarcas.

25. Esta disposición adicional tercera.3 es consecuencia de una enmienda introducida en el Senado. Se trata de la enmienda núm. 171, que formulan tres senadores del Partido Popular/Partido Aragonés, el senador José María Fuster Muniesa y las senadoras María Belén Ibarz Ibarz y Rosario Isabel Santos Fernández, y que se justifica en la adaptación de la legislación básica a las competencias que Aragón asumió en materia de régimen local y organización territorial en su Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, y lograr en esta Ley el reconocimiento del régimen especial de Aragón (Boletín Oficial Cortes Generales. Senado, apartado I, núm. 276-1993, de 28/11/2013).

pretendiera reforzar las comarcas. No obstante, a mi juicio, poco se añade a lo que ya se ha establecido con carácter general para todas las comunidades autónomas. En Aragón, la comarca forma parte del sistema institucional autonómico, y es la misma legislación estatal básica de régimen local la que permite considerarla como una "entidad equivalente" a las diputaciones provinciales.

De lo anterior se concluye que la reforma local de 2013 ha ampliado las entidades equivalentes a las diputaciones, que también podrán ser las comarcas en los términos vistos, y otras agrupaciones de municipios creadas por las comunidades autónomas de acuerdo con lo previsto en los respectivos estatutos (artículos 3 y 42 de la LRBRL). En tal caso, el ejercicio de las funciones de la LRBRL podrá continuar ejerciéndose por las diputaciones, aunque también cabe que se encomiende a esas otras entidades equivalentes, sin que ello se traduzca en una violación de la legislación estatal básica. Pero lo que sí puede señalarse es que las disposiciones adicionales tercera y sexta de la LRSAL contradicen su preámbulo, y no se ha llevado a cabo un reforzamiento de las diputaciones provinciales, sino todo lo contrario: se ha abierto la puerta para que se produzca una sensible pérdida de sus competencias a favor de esas otras entidades equivalentes que, en su caso, serían las realmente reforzadas. Sin perjuicio de lo anterior, entiéndase que, salvo que expresamente se indique lo contrario, las referencias que en las líneas siguientes se realizan a las diputaciones incluyen también a estas entidades equivalentes.

3
Las nuevas competencias provinciales y su compleja concreción: la interpretación en la STC 111/2016, de 9 de junio

3.1
La ampliación de las competencias provinciales, finalidad confesada de la reforma

En línea con una de las medidas fundamentales del programa de reformas de las Administraciones Públicas del informe CORA, la LRSAL pretende llevar a cabo una reordenación de las competencias locales para evitar duplicidades y lograr la efectividad de la idea: "una Administración, una competencia". Concretamente, respecto del papel de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares o entidades equivalentes, el preámbulo de la Ley se refiere a la "coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de

recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios"[26]. Se relacionan así algunas atribuciones en teoría nuevas que justificarían ese pretendido reforzamiento de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares o entidades equivalentes[27]. Ya hemos visto cómo la referencia a las entidades

26. Sobre las implicaciones económico-financieras de este nuevo posicionamiento de las diputaciones provinciales, puede verse J. M. Díaz Lema, "La proyección del principio de sostenibilidad financiera en el marco competencial y la reordenación del 'mapa' local (Ley 27/2013, de 27 de diciembre)", en *Sostenibilidad financiera y Administración local. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 101 y ss.

27. Este reforzamiento de la posición institucional de las diputaciones provinciales ha sido unánimemente destacado por la doctrina. Así, T. Font i Llovet y A. Galán Galán, "La reordenación...", cit., pp. 38-41, que se refieren a los problemas constitucionales (desde el principio democrático, la autonomía local y las competencias autonómicas) que las nuevas atribuciones de las diputaciones suscitan. Con parecidos planteamientos críticos pueden verse P. Escribano Collado, "Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto institucional", pp. 2009 y ss., y M. J. Sarmiento Acosta, "Dos cuestiones polémicas sobre la reestructuración del Estado: mapa autonómico y papel de las diputaciones provinciales", pp. 2044 y ss., ambos en J. M.ª Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, II, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016; M. Salvador Crespo, "Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 133 y ss.; A. Koninckx Frasquet y M.ª J. Alonso Mas, "Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales", en *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 241 y ss.; J. M.ª Vázquez Pita, "Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales", y M. J. Sarmiento Acosta, "La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las diputaciones provinciales y de los cabildos y consejos insulares", ambos en *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Comares, Granada, 2014; M. A. González Iglesias, "Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 243 y ss., y "La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la determinación del régimen de sus competencias", en M.ª Á. González Bustos (coord.), *Las nuevas diputaciones provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 2015, pp. 117-192; y R. Gracia Retortillo, "Las provincias", en *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 194 y ss. También, entre otros, J. L. Rivero Ysern, "La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL)", en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014; F. Fernández-Figueroa Guerrero, "Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local", en *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p. 167; F. García Rubio,

equivalentes puede implicar que, en aquellas comunidades autónomas que cuentan con un sistema institucional autonómico propio, las comarcas desplacen a las diputaciones en el ejercicio de muchas de las competencias que la LRBRL atribuye a las "diputaciones provinciales o entidades equivalentes". No es este el aspecto de la cuestión que nos interesa ahora; se trata de analizar si efectivamente las diputaciones han visto reforzadas sus competencias, con independencia de que puedan asumirse por las entidades equivalentes. Dicho de otro modo, se pretende delimitar qué nuevas atribuciones corresponden a las diputaciones como consecuencia de la aprobación de la LRSAL. Al respecto debe notarse que los fines propios y específicos de la provincia no han sufrido cambio alguno; continúan siendo garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal, y participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado (artículo 31 LRBRL).

Con carácter previo y general, hay que llamar la atención sobre una más de las contradicciones e incoherencias de la reforma: se pretende clarificar el reparto de las competencias locales para organizar un sistema más eficiente que implique un significativo ahorro, potenciando el papel de las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares y las entidades equivalentes, pero no se tiene en cuenta la situación económico-financiera de estas entidades, que también pueden estar sujetas a los planes y las medidas correctivas que prevé la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[28]. Probablemente a efectos de este estudio se trate del principal problema, y sin solución. Lo único que

"La provincia...", cit., p. 284; J. Morcillo Moreno, "El pretendido impulso...", cit., pp. 371 y ss.; J. M. Carbonero Gallardo, "El nuevo papel...", cit., pp. 252 y ss.; o J. R. Fuentes i Gasó, "Consecuencias...", cit., p. 64.

28. Este aspecto fue puesto de manifiesto en el Dictamen 567/2013, del Consejo de Estado: "Tampoco se toma en consideración si la diputación a la que haya de encomendarse dicha prestación se encuentra en una situación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en los términos de la Ley Orgánica 2/2012, o si presenta una situación de déficit que pueda dificultar o impedir razonablemente asumir la gestión de ciertos servicios. Esta última observación pone de manifiesto el asimétrico tratamiento que en el Anteproyecto merecen las entidades locales municipales (y las inframunicipales y supramunicipales, a las que se hará especial mención en el siguiente subapartado) y las provinciales; de ello es prueba no solo la apuntada consideración insuficiente de la realidad económico-presupuestaria de las diputaciones provinciales previa a la asunción de la prestación de los servicios municipales, sino también la ausencia de previsión expresa que determine las consecuencias del incumplimiento por su parte del coste estándar: a él se hace referencia en el artículo 36.3 de la LBRL, según la redacción propuesta por el Anteproyecto, como criterio de referencia para la gestión de los servicios que les corresponden, pero no se prevé en ninguna disposición el efecto que para ellas pueda tener la superación de dicho parámetro en el desarrollo de sus funciones".

puede argumentarse es que, cuando las entidades supramunicipales carezcan de unas finanzas saneadas, no podrán asumir las funciones que el legislador ha pretendido atribuirles para reducir costes. De nuevo se desmontarían las finalidades perseguidas por el legislador en una reforma que perseguía cambiar muchas cosas, aunque sus logros reales estén alejados de sus pretensiones iniciales.

3.2
Las competencias provinciales en general: principales novedades e interrogantes. La confusión entre la coordinación y la cooperación

El régimen general de las competencias de las entidades locales que se establece en el artículo 7 de la LRBRL resulta también de aplicación a las de las provincias, que ejercen competencias propias, delegadas, y otras que no son ni propias ni delegadas[29]. Se mantiene la remisión a la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, que efectúa el artículo 2 LRBRL para que concreten las competencias de las entidades locales, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión. En esta determinación de las competencias locales, deberán tenerse en cuenta los principios de descentralización, "proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Este último inciso se ha introducido por la LRSAL, aunque no constituye una novedad significativa, pues la aplicación de los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera deriva de la Constitución y la Ley Orgánica 2/2012.

29. El nuevo apartado 4 del art. 7 dispone que "las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública". A tal fin se exigen dos informes previos y vinculantes: uno de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Sobre las principales novedades en las competencias de las entidades locales en general, pueden verse M. Arenilla Saéz, "El nuevo sistema de competencias locales", pp. 15-55, y J. A. Santamaría Pastor, "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", pp. 139-156, ambos en J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

De acuerdo con el artículo 36 de la LRBRL, son competencias propias de la diputación o entidad equivalente, además de las que fija ese mismo precepto, "las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública". Esta posibilidad no es nueva. Así lo establecía ya la redacción inicial de la LRBRL, pero, en el actual marco normativo, resulta claro que no podrían aplicarse a las diputaciones provinciales los límites que algunos autores han deducido que existen para la ampliación de las competencias municipales propias por los legisladores autonómicos[30]. Las leyes estatales y particularmente las autonómicas han podido atribuir competencias provinciales propias, y pueden seguir haciéndolo con apoyo expreso en el art. 36.1 de la LRBRL. Se trataría de competencias propias determinadas por ley en el marco del apartado 2 del

30. De esta cuestión me he ocupado en "Sobre la reforma local...", cit., pp. 773 y ss., para, en lo esencial, rechazar que la legislación básica impida al legislador autonómico el reconocimiento de nuevas competencias municipales propias. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en la STC 41/2016: "Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las comunidades autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las comunidades autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las comunidades autónomas pueden decidir si –y hasta qué punto– los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los estatutos de autonomía". Con apoyo en este planteamiento general, se rechaza la pretendida inconstitucionalidad de la nueva regulación de las competencias municipales.

Sobre las competencias municipales después de la reforma, pueden verse M.ª J. Alonso Mas, "El nuevo régimen de las competencias municipales", en *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 153-183; J. I. Morillo-Velarde Pérez, "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", pp. 71-79, J. M.ª Souviron Morenilla, "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico", pp. 80-97, y J. Cuesta Revilla, "Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico", pp. 98-125, todos en *Cuadernos de Derecho Local*, dedicado a: *La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013*, núm. 34, 2014; T. Font i Llovet y A. Galán Galán, "La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?", en *Anuario del Gobierno Local 2013*, pp. 11-45; J. I. Morillo-Velarde Pérez, "Las competencias de las entidades locales", en *La reforma del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 73-112; y F. Toscano Gil, "Las competencias municipales", en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014, p. 89 y ss., y "El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, 2014, pp. 285 y ss.

artículo 7 de la LRBRL, y no de lo previsto en el apartado 4 para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Por lo tanto, a mi juicio, en nada han resultado afectadas por la reforma local las competencias de las diputaciones provinciales previstas en la legislación sectorial, incluidas las relativas a la salud y a los servicios sociales[31].

Por otra parte, en lo que a las competencias delegadas se refiere, ningún cambio se ha introducido en el artículo 37 de la LRBRL, que contempla las realizadas a favor de las diputaciones y que continúa remitiendo, por lo que al régimen de ejercicio de la delegación se refiere, a lo previsto en el artículo 27 de la LRBRL, relativo a las delegaciones a los municipios.

Las competencias propias de las diputaciones provinciales que relaciona el artículo 36.1 de la LRBRL continúan siendo las relativas a la coordinación de los servicios municipales entre sí, para garantizar su prestación integral y adecuada en el territorio provincial –letra a)–; a la asistencia y cooperación a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión –letra b)–; a la prestación de servicios públicos supramunicipales –letra c)–; y a la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social en la planificación en el territorio provincial –letra d)–. Esta última se había incorporado con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Ahora, con la LRSAL, se ha suprimido la competencia general para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que había reconocido la LRBRL desde su primera versión. Con esta supresión, probablemente, teniendo en cuenta la finalidad confesada de la reforma, se ha pretendido impedir que las diputaciones puedan ejercer atribuciones distintas de las previstas en la legislación de régimen local o sectorial, invocando unos intereses peculiares de la provincia de escasa concreción. Y, en tal caso, se entra en contradicción con la confesada

31. Como es sabido, estas dos materias han sido particularmente conflictivas, pues las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL determinaban la asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a salud y servicios sociales respectivamente, con independencia de que hasta entonces su ejercicio se hubiera venido prestando por los municipios, las diputaciones provinciales o cualquier otra entidad local. Como he tenido ocasión de señalar en otro lugar (*vid.* "Sobre la reforma local...", cit., pp. 776 y ss.), las comunidades autónomas reaccionaron para mantener la situación previa a la reforma, y a ellas corresponde determinar en sus propias leyes quién resulta competente. Así lo ha considerado también el Tribunal Constitucional en la sentencia 41/116, que ha declarado la inconstitucionalidad de estas disposiciones transitorias, que desbordan "los márgenes de lo básico; imponen claramente la centralización de aquellos servicios y regulan también de modo evidente el consiguiente proceso de traslación competencial". También A. Koninckx Frasquet y M.ª J. Alonso Mas, "Las nuevas competencias...", cit., p. 251, consideran que las referidas disposiciones afectaban a los servicios municipales que pudieran prestar las diputaciones provinciales, pero no a aquellos que fueran de su titularidad.

pretensión en el preámbulo de la LRSAL de reforzar la posición institucional de las diputaciones provinciales[32].

La reforma de 2013 ha añadido algunas puntualizaciones a estas competencias provinciales. Así, en primer lugar, en relación con la asistencia y cooperación que las diputaciones deben prestar a los municipios del artículo 36.1.b), ahora se precisa que deberá garantizarse en todo caso en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención; y, en segundo lugar, respecto de la prestación de servicios supramunicipales que contempla el art. 36.1.c), se añade que las diputaciones también asumirán "el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial", con expresa referencia a la asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación.

Además, el artículo 36.1 de la LRBRL refiere unas competencias provinciales propias que no recogía la redacción del precepto anterior a la LRSAL, y que son las siguientes:

- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 *bis* de la LRBRL, que está dedicado al contenido y seguimiento del plan económico y financiero que deben formular las entidades locales en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto –letra e)–.
- La asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes –letra f)–.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes –letra g)–.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia –letra e)–.

32. De esta cuestión se han ocupado A. Koninckx Frasquet y M.ª J. Alonso Mas, "Las nuevas...", cit., pp. 247-249, y salvan esta contradicción señalando que la cláusula general relativa al fomento y administración de los intereses propios de la provincia era redundante, al quedar suficientemente cubierta en el apartado d). Sin perjuicio de la lógica de esta interpretación, debe notarse que, aunque el fomento del desarrollo económico y social en la planificación en el territorio provincial puede considerarse uno de los intereses provinciales, no los agotarían.

– 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 –letra i)–.

Junto a estas atribuciones, existen otras dispersas en el articulado de la LRBRL. Así, la diputación provincial o entidad equivalente, en colaboración con la comunidad autónoma, coordinará y supervisará la integración de los servicios municipales en los procesos de fusión de municipios (art. 13. 5 de la LRBRL)[33]; y podrá colaborar, a solicitud de la Administración delegante, en la coordinación y el seguimiento de las delegaciones efectuadas a los municipios de la misma provincia (art. 27.2 LRBRL).

Nótese que la reforma local presupone que los municipios con menor capacidad económica y de gestión, y que, consecuentemente, deben ser el centro de atención de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes, son los de menos de 20 000 habitantes –como se deduce de los artículos 36.1.f) y g) y 26.2 de la LRBRL–, que serían aproximadamente el 96 % de los municipios españoles. De esta forma se ha elevado el umbral de población, que frecuentemente se fijaba en los 5000 habitantes[34]. Pero esta cifra es la que ahora exige el artículo 13.2 de la LRBRL para poder crear un nuevo municipio. Otra vez surgen las contradicciones de la reforma que lleva a cabo la LRSAL: se admitiría que un núcleo de población diferenciado de, al menos, 5000 habitantes pudiera llegar a constituirse en nuevo municipio, pero se presupone que los de menos de 20 000 habitantes no están capacitados para gestionar los servicios municipales mínimos.

Centrándonos en el elenco de competencias provinciales que ahora consagra el artículo 36 de la LRBRL, no resulta sencillo concretar las novedades

33. El artículo 13 de la LRBRL ha sido modificado al objeto de fomentar la fusión de municipios colindantes de una misma provincia mediante un convenio de fusión. La STC 41/2016, de 3 de marzo, a la que remite la 111/2015, de 9 de junio, desestima los motivos de inconstitucionalidad contra este precepto, que fija unas reglas básicas que no prejuzgan el procedimiento previsto en la normativa autonómica respecto de la alteración de términos municipales. Como ha señalado J. M. Díaz Lema, "La proyección...", cit., p. 126, esta colaboración de las diputaciones y entidades equivalentes en los procesos de fusión está relacionada con el papel que la LRSAL ha pretendido atribuirles respecto de la prestación y gestión de los servicios municipales que después se analiza.

34. Otros preceptos de la LRBRL también apoyan el planteamiento general que, hasta ahora, había vinculado la noción de municipios pequeños con los de población inferior a 5000 habitantes, como el artículo 20, respecto de la organización, o el artículo 70 *ter*, en relación con la publicación telemática de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Lo mismo puede indicarse en la Hacienda local, por ejemplo, en la prestación personal y de transporte del artículo 128 del TRLHL, o en la existencia de un régimen básico de contabilidad local, de aplicación a los municipios de menos de 5000 habitantes.

y su alcance real, pues, como se verá, algunas no son distintas de las generales que hasta ahora se reconocían. De entrada, resulta evidente que el legislador (en este precepto, pero también en otros en los que refiere atribuciones de las diputaciones provinciales) utiliza la expresión "coordinación" en un sentido amplísimo, que se confunde con la cooperación, y ambas presentan sustanciales diferencias. La cooperación presupone la voluntariedad, mientras que la coordinación en sentido estricto conlleva un poder de dirección, una orientación de cómo deben ejercerse las competencias por la Administración sujeta a la coordinación, titular de la competencia que la conserva, si bien condicionada en su ejercicio[35]. Este es el sentido general de la coordinación que se deduce de otros preceptos de la LRBRL que no han sido modificados. Recordemos ahora que el artículo 59.1 dispone que, para "asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores, o estos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias". El presupuesto de hecho para que resulte necesaria esta coordinación lo determina el artículo 10.2: "Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas". Cuando se produzcan estas circunstancias, la ley precisará las condiciones y límites de la coordinación, definiendo concretamente respecto de la materia, servicio o competencia sujeta a coordinación los intereses generales o comunitarios, fijando los objetivos y prioridades de la acción pública. Por su parte, la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como

35. Tanto la coordinación como la cooperación permiten flexibilizar y prevenir las disfunciones que el reparto de competencias ocasiona, sin alterar en ningún caso la titularidad de la competencia. No obstante, la coordinación conlleva un poder de dirección, que condiciona cómo se ejercen las competencias y que refleja una posición de superioridad de la organización coordinadora respecto de la coordinada. *Vid.* E. Carbonell Porras, "La organización administrativa. Concepto, principios y reglas generales", en M. Rebollo Puig (coord.), *Derecho Administrativo*, I, Tecnos, Madrid, 2016, pp. 304 y ss.

en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, según prescribe con claridad el artículo 57 de la LRBRL.

La redacción del artículo 36 de la LRBRL que realiza la LRSAL (y otros preceptos también afectados por la reforma) no tiene en cuenta esta distinción. Buena muestra de ello es la letra i), que se refiere a la "coordinación mediante convenio, con la comunidad autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos"[36]. También se refiere no siempre con propiedad a la "coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios" en la nueva letra c); o a las "funciones de coordinación" en relación con el plan económico-financiero en la letra e). Del mismo modo el artículo 26.2 de la LRBRL, que es el que establece los servicios municipales obligatorios, alude a la coordinación de determinados servicios y a lo que se supone serían formas para hacerlo.

Seguidamente se intenta aportar algo de luz sobre estas atribuciones de las diputaciones provinciales para, sobre su base, poner de relieve las efectivas novedades que la LRSAL ha llevado a cabo. A tal fin se analizan, en primer lugar, la tradicional competencia provincial de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios, y las novedades que, en su caso, haya introducido la reforma de 2013; en segundo lugar, se procederá a estudiar la nueva regulación de las atribuciones que corresponden a las diputaciones respecto de la prestación de servicios a los ciudadanos, teniendo en cuenta al respecto lo previsto en el artículo 26 de la LRBRL acerca de los de carácter obligatorio para los municipios según su población.

Con carácter previo y general, hay que destacar la fundamental sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, que resuelve el recurso interpuesto por la Junta de Andalucía que había cuestionado la constitucionalidad de gran parte de la nueva regulación sobre las diputaciones provinciales. En la misma se recuerda la doctrina constitucional sobre las competencias provinciales, destacando, como también hace la STC 41/2016, que una redefinición al alza de las mismas por el legislador básico estatal puede suponer una redefinición a la baja de las competencias municipales, resultando una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial, compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal: "Esta es una opción constitucionalmente posible, sin perjuicio de que los arts. 137 y 140 CE obligan en todo caso a asegurar que los municipios intervengan en

36. Esta atribución, como han señalado A. Koninckx Frasquet y M.ª J. Alonso Mas, en "Las nuevas...", cit., pp. 293-294, estaría en conexión con la supresión de las competencias de los municipios en relación con la salud. Pero, desde luego y al margen de la constitucionalidad de este traspaso, no se trata de "coordinación", sino de colaboración.

los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses". Por otro lado, y también desde una perspectiva general, la sentencia destaca las diferencias entre la coordinación en sentido estricto y la cooperación o "coordinación voluntaria": solo la primera implica un "límite efectivo al ejercicio de las competencias", "un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado".

3.3
Las modificaciones en relación con la asistencia y la cooperación con los municipios

3.3.1
Una nueva redacción con escasa innovación de calado

Las diputaciones tienen como principal misión la de la asistencia y cooperación con los municipios, y así lo ha recogido el artículo 36.1.b) de la LRBRL desde 1985, en lo que constituye la competencia provincial propia por excelencia, en estrecha conexión con los fines provinciales del artículo 31: "la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión". Tras la reforma de 2013, otros apartados de la LRBRL se refieren expresamente a esta función, como el artículo 26.3: "la asistencia de las diputaciones o entidades equivalentes a los municipios, prevista con carácter general en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos"; y el propio artículo 36.1, en la letra b), después de referirse a la asistencia y la cooperación en general, añade que, "en todo caso, garantizará en los municipios de menos de 1000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención", y en la letra f) alude a la "asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes". En el apartado 2 del artículo 36, se añade que la diputación o entidad equivalente "garantiza el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos y les presta apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas" –letra c)–; y "da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquellos se las encomienden" –letra d)–.

En realidad, estos nuevos apartados se limitan a concretar ámbitos materiales en los que se desenvuelve la asistencia y la cooperación con los municipios, que de hecho venía efectuándose ya por muchas diputaciones provinciales al amparo de esta atribución general[37]. Recordemos ahora que el artículo 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, se refiere a la cooperación en relación con los servicios municipales, preferentemente los obligatorios, así como en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal. Y entre las formas de cooperación se incluyen, entre otras, la asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias, y el asesoramiento jurídico, económico y técnico. Una buena muestra de los diferentes ámbitos materiales en los que se desenvuelve la asistencia a los municipios lo ofrece la Ley 5/2010, de 11 junio, de autonomía local de Andalucía[38].

3.3.2
La colaboración en el seguimiento del plan económico-financiero

De entre los nuevos apartados del artículo 36.1 de la LRBRL merece particular atención la letra e), que se refiere al "ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 *bis*". Este precepto contempla

37. *Vid.* R. Jiménez Asensio, "La posición institucional...", cit.; y, en particular, A. Koninckx Frasquet y M.ª J. Alonso Mas, "Las nuevas competencias…", cit., pp. 253 y ss., que también recogen las previsiones al respecto en la normativa de contratos, de Haciendas locales, del suelo, de procedimiento administrativo..., e incluso de la propia legislación básica de régimen local, como sería el artículo 70 *ter*, que expresamente se refiere a la asistencia, a los municipios menores de 5000 habitantes, de los "entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica", para la publicación por medios telemáticos del contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública, y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

38. La Ley 5/2010 se refiere con carácter general, en el artículo 11, a la asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico; la asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales; y la asistencia material de prestación de servicios municipales, dedicando los artículos 12 a 14 a su concreción. Con la aprobación de esta Ley, pareció abrirse una nueva fase de revitalización de las diputaciones provinciales andaluzas, y así tuve ocasión de señalarlo [*vid.* E. Carbonell Porras, "La Administración local en el nuevo Estatuto andaluz y la reciente legislación andaluza", en S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3.ª edición, tomo IV, Iustel, Madrid, 2011, pp. 4558]. Sin embargo, esta línea no ha tenido la continuidad que era de esperar.

el plan económico-financiero, que es el instrumento que deberán formalizar las Administraciones Públicas cuando incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o la regla de gasto, según dispone la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y que la LRBRL concreta cuando son las entidades locales las incumplidoras. En tal caso, el artículo 116 *bis* dispone:

> *3. La diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros. La diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado.*

La constitucionalidad de este precepto ha sido cuestionada tanto por una posible violación de la reserva de ley orgánica del artículo 135 de la Constitución como por atentar contra las competencias de las comunidades autónomas, que son las que ejercen la tutela financiera sobre los entes locales. El fundamento jurídico 15 de la STC 41/2016 (que expresamente da por reproducido la STC 111/2016) resuelve este tema, señalando que el precepto controvertido responde a la competencia estatal en materia de Hacienda del artículo 149.1.14.º de la Constitución; que está estrechamente vinculado con la configuración básica del régimen local, lo que justifica su regulación en la propia LRBRL sin vulnerar la reserva de ley orgánica, que debe interpretarse con un criterio estricto y restrictivo; y que no altera las competencias autonómicas en la materia, pues solo se refiere a las funciones que corresponden a las diputaciones provinciales en general. Respecto de este último aspecto, que es el que ahora interesa, el Tribunal Constitucional señala:

> *A su vez, el art. 116 bis LBRL asigna a la diputación provincial tareas de colaboración, coordinación y seguimiento sin que ello suponga contradicción con la LOEPSF ni desbordamiento del sistema constitucional de distribución competencial. Las comunidades autónomas, que tienen atribuida la tutela financiera de los entes locales, siguen siendo competentes para aprobar definitivamente el plan y vigilar su cumplimiento. El legislador básico se ha limitado a aprovechar la existencia de la provincia y su*

posición institucional, como entidad local intermedia que coopera con (y coordina la actividad de) los municipios (SSTC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2, 172/1998, de 23 de junio, FJ 2), asegurando –la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal– y participando –en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado– (art. 31.2 LBRL, que no ha sido modificado por la LRSAL). El art. 116 bis LBRL no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan –al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera– en la –elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros–.

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera que del artículo 116 *bis* de la LRBRL no emanan nuevas competencias para las diputaciones provinciales. Si con carácter general les corresponde la asistencia y cooperación al municipio, también la asumirán para la elaboración del plan económico-financiero. Y estas funciones de asistencia y cooperación hacia abajo se proyectan hacia arriba, en conexión con uno de los fines de las provincias que establece el artículo 31 de la LRBRL, que es el de "participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado"; y corresponde a la primera la tutela financiera sobre las entidades locales, y a la segunda las funciones que especifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, resulta claro que las funciones de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes no son de coordinación en sentido estricto, como podría deducirse del tenor literal del artículo 36.1.e) de la LRBRL, sino de asistencia a las entidades locales, y colaboración con la Administración autonómica encargada de la tutela financiera.

3.3.3
La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada: una manifestación más de la cooperación y asistencia a los municipios

El artículo 36.1.g) de la LRBRL se refiere a la "prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a los 20 000 habitantes". El tenor literal del precepto es, en principio, claro: las diputaciones provinciales o entidades equivalentes

habrían asumido como una competencia material propia nueva la prestación de estos dos servicios en los municipios en ese umbral de población. Sin embargo, las dudas sobre la compatibilidad de esta atribución con la autonomía municipal se han resuelto expresamente por el Tribunal Constitucional. En su sentencia 111/2016, considera que una transferencia en bloque a la diputación de toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación en estos municipios sería contraria a la autonomía municipal:

> *[…] una traslación semejante, general e indiscriminada, ni la pretende el legislador ni resultaría compatible con la potestad de autoorganización inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada a todos los municipios (art. 137 CE), también a los de menores dimensiones.*

Pero, en lugar de declarar la inconstitucionalidad del precepto, recurre a un fallo interpretativo en el que sostiene:

> *En realidad, el art. 36.1, letra g), LBRL, se ha limitado a incluir atribuciones nuevas que especifican la más general de "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión", que estaba –y sigue– estando prevista como base del régimen local [art. 36.1, letra b), LBRL]. Hay que tener en cuenta, además, que el art. 31.2 a) LBRL dispone como fines propios y específicos de las diputaciones provinciales los de "garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales" y, de modo particular, el de "asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal". Por ello, lo que pretende el precepto es dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20 000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir. En definitiva, se trata de que la diputación provincial cumpla su función institucional más característica prestando apoyo a estos municipios en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica. Solo en este sentido, que se desprende naturalmente de interpretación conjunta de los citados artículos de la Ley reguladora de las bases del régimen local, puede entenderse el precepto impugnado.*

El fallo de la sentencia recoge que este artículo 36.1.g) de la LRBRL debe interpretarse como indica el fundamento jurídico 11. Por lo tanto, y a pesar de lo forzada que pueda resultar esta interpretación conforme, hay que entender que, también en relación con la administración electrónica y contratación centralizada de los municipios, las funciones de las diputaciones o entidades equivalentes son las de asistencia y cooperación. En todo caso es importante retener que tampoco en este aspecto se habría producido en realidad una nueva atribución competencial derivada de la reforma de 2013.

3.4
La prestación de servicios supramunicipales y la "coordinación" en relación con los servicios municipales

3.4.1
La necesaria distinción entre la prestación de servicios supramunicipales o supracomarcales y la intervención en la prestación de servicios municipales

La competencia provincial que, desde la redacción inicial de la LRBRL, reconocía el artículo 36.1.c) en relación con la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, se ha visto ahora alterada con dos previsiones[39]: por un lado, para referirse también al "fomento o, en su caso coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios en su respectivo ámbito territorial"; y, por otro lado, para incluir expresamente la posible asunción de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando estos no procedan a su prestación. En realidad, este apartado contempla dos temas diferentes que responden a regímenes jurídicos distintos, aunque relacionados: junto a la posible prestación de servicios supramunicipales o supracomarcales que se ha reconocido siempre, ahora también se hace referencia a la de los

39. Recordemos que el Tribunal Constitucional rechazó la inconstitucionalidad de esta "nueva" competencia en la STC 103/2013, de 25 de abril, relativa a la reforma llevada a cabo por la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local (fundamento jurídico 5.º, c): "El precepto impugnado no puede considerarse, en modo alguno, contrario a la garantía constitucional de la autonomía provincial, pues esta no solo no se ha eliminado, sino que se ha ampliado con la atribución de una nueva competencia; pero tampoco, tal y como aparece legalmente formulada, vulnera el núcleo esencial de la autonomía del resto de los entes locales, cuyas competencias no se han visto modificadas. En consecuencia, debemos rechazar la inconstitucionalidad del art. 36.1 c) LRBRL".

servicios de los municipios. Respecto de los mismos, corresponderían a las diputaciones o entidades equivalentes el fomento o la "coordinación" de la prestación unificada y la asunción de la prestación del tratamiento de residuos y la prevención y extinción de incendios.

En efecto, que las diputaciones provinciales asuman la prestación de servicios supramunicipales o supracomarcales en virtud de la legislación sectorial no plantea especiales problemas, pues, como se indicó, las leyes estatales y fundamentalmente las autonómicas podrán atribuirles competencias en los diferentes sectores de la acción pública (art. 36.1 de la LRBRL)[40]. De hecho, nada impide al legislador sectorial hacerlo, en particular si resulta necesario asegurar la coherencia de la actuación administrativa en los términos previstos en el artículo 59 de la LRBRL. Estos servicios son propios de las diputaciones y entidades equivalentes, y por tanto a ellas corresponde su gestión. Por razones obvias, su régimen jurídico es distinto de una posible intervención en la prestación de servicios municipales, esto es, de competencia municipal. El problema es que el legislador no parece tener clara esta diferencia, y se refiere a ambos supuestos conjuntamente, lo que dificulta apreciar cuál es el verdadero sentido y alcance de los preceptos.

Así, en primer lugar, se advierte una doble alusión a los servicios municipales en general. Desde la versión inicial de 1985, el artículo 36.1.a) de la LRBRL se ha referido a "la coordinación de los servicios municipales entre sí para la prestación integral y adecuada" de los mismos en todo el territorio provincial. Ahora, en la letra c), después de reconocer los de carácter supramunicipal, se alude a la competencia provincial para "el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial". La primera duda que se plantea es si se trata de supuestos diferentes o, por el contrario, esta letra c) se limita a repetir lo que ya ha sentado la letra a)[41]. A mi juicio, en ambos casos se trata de servicios municipales, es decir, de su competencia, lo que condiciona el alcance de las funciones que, para su adecuada garantía y prestación, corresponden a las diputaciones en general y respecto de los de menor capacidad en especial, que encuentran expreso apoyo en los fines propios y específicos de la provincia del artículo 31.2 de la LRBRL: garantizar los principios de solidaridad y

40. Como competencia propia atribuida por una ley estatal destaca la relativa al Boletín Oficial de la Provincia, que, según la Ley 5/2002, de 4 de abril, "es un servicio público de carácter provincial, competencia propia de las diputaciones provinciales, a las que corresponde su edición y gestión".

41. Para R. Jiménez Asensio, "La posición institucional...", cit., por razones sistemáticas la competencia de la letra c) del artículo 36.1 se refiere a los servicios mínimos obligatorios de los municipios con menos de 20 000 habitantes.

equilibrio intermunicipales, y en particular asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. Por tanto, no parece que puedan derivarse consecuencias significativas de esta doble previsión. Cuestión distinta es que el alcance de la intervención provincial sea diferente en los términos previstos en el artículo 26.2 de la LRBRL, como después se analiza. También el Tribunal Constitucional, en la sentencia 111/2016, ha considerado que "la nueva 'coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial' [letra c) del art. 36.1 LRBRL] es una mención genérica a facultades provinciales de coordinación muy similar a la clásica 'coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada' [letra a)]". Por eso, desestima la inconstitucionalidad con argumentos similares a los de la STC 189/1989. Según el fundamento jurídico 12.º a), el artículo 149.1.18.º de la Constitución proporciona cobertura a la competencia provincial de coordinación de la actividad municipal para prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, como reconoce la STC 214/1989. Tampoco hay una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 137 CE):

> *Ciertamente, la indicada competencia provincial de coordinación de servicios municipales está prevista en términos generalísimos. Sin embargo, ello no contrasta con las exigencias de predeterminación normativa y proporcionalidad que el reconocimiento constitucional de autonomía impone a la coordinación, como "límite efectivo" al ejercicio de las competencias municipales expresivo de "cierto poder de dirección" de la diputación, "consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado", dicho en términos de la STC 214/1989, FJ 18. Según lo ya razonado, esta ausencia de precisión o determinación no puede entrañar un problema en el contexto de una regulación afirmada como básica y, por tanto, incompleta o necesitada del complemento autonómico; a la que se añade la legislación sectorial del Estado y las comunidades autónomas, que es la encargada de definir concretamente las competencias locales [SSTC 214/1989, FJ 3, letras a) y b) y c); 41/2016, FJ 9]. Por lo demás, la propia Ley reguladora de las bases del régimen local incluye previsiones algo más específicas sobre las facultades provinciales de coordinación, algunas de las cuales han sido impugnadas.*

Pero, según la nueva redacción del artículo 36.1.c) de la LRBRL, las diputaciones podrían asumir dos concretos servicios municipales: el tratamiento

de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando los municipios no procedan a su prestación. Debe notarse que, según el artículo 26 de la LRBRL, no nos encontramos con servicios municipales mínimos, pues el tratamiento de residuos solo lo es en los municipios con más de 5000 habitantes, y el de prevención y extinción de incendios en los de población superior a los 20 000 habitantes. No obstante, nada impide que los municipios presten servicios que no tienen la condición de obligatorios. Desde esta perspectiva, si los municipios gestionan estos dos servicios, no procederá la gestión provincial. Serían servicios inicialmente municipales, que podrían transformarse en supramunicipales y ser gestionados por las diputaciones en ausencia de prestación municipal[42]. La intervención provincial es, por tanto, subsidiaria, y solo se legitimaría en ausencia de gestión municipal. El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 10.º de la sentencia 111/2016, ha puesto de manifiesto que, aunque estos servicios no tengan carácter obligatorio por la población municipal, son igualmente indispensables desde la perspectiva del vecino, y la diputación provincial los prestará con carácter subsidiario, es decir, "si el municipio no lo gestiona, si no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia ni la ejerza por delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente". La competencia para fijar las bases del régimen local permite al Estado adoptar una regulación como la enjuiciada, que se apoya en la diputación con el fin de asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables.

Sin perjuicio de estas consideraciones generales, las funciones que la reforma local ha encomendado a las diputaciones provinciales y entidades equivalentes, respecto de los servicios de los municipios, deben completarse con lo previsto en el artículo 26.2 de la LRBRL respecto de ciertos servicios municipales obligatorios, y el coste efectivo del servicio que analizamos someramente a continuación.

3.4.2
Breve referencia al coste efectivo de los servicios

Una de las claves de la reforma ha sido el intento de establecer criterios que permitan conocer el coste de los servicios locales, empleando para ello

42. Para J. M. Díaz Lema, "La proyección...", cit., pp. 130-133, respecto de estos servicios, así como de los previstos en las letras b), f) y g) del art. 36.1, se atribuyen las competencias a las diputaciones de forma inmediata por el legislador.

inicialmente la idea de "coste estándar", que recibió duras críticas del Consejo de Estado, entre otros, y se sustituyó por la del "coste efectivo de los servicios municipales"[43]. El artículo 116 *ter* de la LRBRL prevé que las entidades locales calculen cada año (antes del 1 de noviembre) el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondientes al ejercicio inmediato anterior. El cálculo de ese coste efectivo tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos, y se comunicará al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación[44]. Resulta evidente que un mismo servicio municipal tiene un coste diferente en atención a una pluralidad de factores (número de habitantes, dispersión de los núcleos habitados, población estacional, extensión y orografía del término municipal, distancia de un centro estratégico de servicios...), que son ajenos a una deficiente gestión municipal. El Consejo de Estado ha puesto de relieve que el coste efectivo, aunque algo más preciso que el coste estándar, también puede afectar a la autonomía municipal "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, ya que, por razones en principio ajenas a la voluntad de los municipios afectados como son las propias de las economías de escala, dicho coste será menor si se hacen cargo de ellos las diputaciones y mayor si los prestan los ayuntamientos respectivos, con la consiguiente traslación de competencias desde los municipios a

43. El Dictamen 567/2013, relativo al Anteproyecto de Ley, destacó que el coste estándar podía determinar "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", pudiendo "afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional". También el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia recomendó replantearse la consideración del coste estándar como eje esencial del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (IPN 88/13, aprobado el 13 de marzo de 2013).

44. La Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, establece los criterios para el cálculo del coste efectivo de los servicios prestados en desarrollo de este art. 116 *ter* LRBRL, completada por la Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se especifican los elementos incluidos en los anexos de la Orden. Como indica la nota metodológica de 2 de marzo de 2016, la información relativa al año 2014 (proporcionada hasta primeros de noviembre de 2015) es la primera que han facilitado las entidades Locales, de acuerdo con los criterios de cálculo aprobados. La relativa al año 2013 fue la primera publicada, pero se realizó directamente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a partir de las liquidaciones de presupuestos de aquel ejercicio y recogiendo los importes correspondientes a las áreas de gasto. La información está disponible en http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion %20Electronica/OVEELL/Paginas/CosteServicios.aspx.

las provincias"[45]. Sin embargo, no lo ha entendido así el Tribunal Constitucional, que, en la sentencia 111/2016, considera que el artículo 116 *ter* no menoscaba las posibilidades de intervención de las entidades locales en los asuntos que les afectan, ni se produce una injerencia en su ámbito competencial: "hay la imposición de una tarea de elaboración y análisis de datos con publicidad que facilita la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía. Podrán discutirse políticamente los criterios de cálculo y el propio concepto legal de 'coste efectivo', pero es evidente que unos y otro no vulneran los artículos 137, 140 y 141 CE". Pero es importante notar que el Tribunal Constitucional subraya que "no puede excluirse en abstracto que los preceptos que se sirven del concepto de 'coste efectivo' regulado en el art. 116 *ter* LBRL vulneren la garantía constitucional de la autonomía local. No obstante, ello habrá de analizarse respecto de cada precepto concreto y, en todo caso, si la vulneración se produjera, sería imputable a ese precepto, no al art. 116 *ter* LBRL". Sin perjuicio de lo anterior, hay que reconocer también una ventaja, que es la que aporta conocer con criterios homogéneos para todas las entidades locales (y no solo los municipios) la forma de gestión y el coste de los servicios que prestan. Pero recabar una información sin duda útil es una cosa, y otra muy diferente las consecuencias que el legislador ha pretendido aplicar, pues, como se ha indicado, un gasto mayor no necesariamente va unido a una deficiente gestión local municipal, ni justifica sin más la pérdida de las competencias municipales.

En efecto, el coste efectivo de los servicios municipales tiene importantísimas consecuencias respecto de la intervención de las diputaciones provinciales (o entidades equivalentes) que prevé el artículo 26.2 de la LRBRL, y que también recoge el artículo 36 de la LRBRL, que incluye una nueva competencia propia: "el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia"; y, si se detecta que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por la diputación, esta podrá, por un lado, ofrecer a los "municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes" –letra h) del art. 36.1–; y, por otro lado, incluir en el plan provincial de obras y servicios "fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos" –art. 36.2.a)–. De todo esto nos ocupamos seguidamente.

45. Dictamen núm. 338/2014, de 22 de mayo, con ocasión de la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL.

3.4.3
La "coordinación" de los servicios municipales según el artículo 26.2 de la LRBRL

El artículo 26.1 de la LRBRL determina los servicios municipales que tienen carácter obligatorio teniendo en cuenta la población de los municipios, con la trascendencia que tal previsión tiene respecto del derecho de los vecinos a exigir su prestación y establecimiento de acuerdo con el artículo 18.1.g) de la LRBRL. Según el apartado 2 de este artículo 26, en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, la diputación provincial (o entidad equivalente) coordinará la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, de limpieza viaria, de acceso a los núcleos de población, de pavimentación de vías urbanas y de alumbrado público. Todos los municipios deben prestar, según prescribe el artículo 26.1.a), los servicios de "alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas". Este listado coincide en lo esencial con aquellos a los que se refiere el artículo 26.2, salvo el cementerio, aunque se añade el tratamiento de los residuos, que es un servicio obligatorio para los municipios con población superior a 5000 habitantes. Se trataría de los servicios más elementales, exigibles a todos los municipios con independencia de su nivel de población, aunque parece que los de menos de 20 000 habitantes son los que tendrían dificultades para su adecuada prestación[46].

El régimen previsto para que las diputaciones y entidades equivalentes lleven a cabo esa "coordinación" de la prestación de los servicios es el siguiente:

> *Para coordinar la citada prestación de servicios la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados,* ***al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*** *la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.* ***Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.***

46. *Vid.* C. Barrero Rodríguez, "La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 170, 2015, p. 33, que destaca que son los servicios más esenciales, y por eso resulta coherente que se pretenda garantizar su adecuada prestación en todo el territorio nacional.

Cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado.
Cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Lo primero que hay que advertir es que, como era de esperar, la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016 ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos del art. 26.2 LRBRL: "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas", y "para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera". El Tribunal Constitucional confirma la apreciación doctrinal que rechazaba la adecuación al orden constitucional de competencias de esta intervención estatal, pues la competencia del artículo 149.1.18.º de la Constitución "está limitada a las bases y no a la función ejecutiva"; también tiene en cuenta que la competencia respecto de las materias a las que se refieren los servicios municipales sujetos a este régimen son autonómicas, no estatales –fundamento jurídico 12.d)–. Por lo tanto, debe entenderse suprimida esta doble intervención del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

De resultas de lo anterior, el precepto actualmente vigente dispone que, para la coordinación de la prestación de servicios, pero con la conformidad de los municipios, la diputación resolverá sobre la forma de gestión, que podrá ser la prestación directa o cualquier fórmula de gestión compartida. Lo primero que debe notarse es que tampoco ahora nos encontramos con un supuesto de coordinación en sentido estricto, y buena muestra de ello es la exigencia de la conformidad municipal, aunque el legislador no haya aclarado qué sucede si no se produce dicha conformidad[47]. Que tampoco este artículo 26.2 LRBRL utiliza con rigor lo que significa la coordinación se confirma en el párrafo que literalmente dispone que, si el coste efectivo es inferior, "el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado".

47. Así lo ha puesto de manifiesto C. Barrero Rodríguez, "La prestación de...", cit., pp. 34 y ss.

En todo caso el Tribunal Constitucional en la sentencia 111/2016 ha subrayado la trascendencia del necesario acuerdo del municipio, que permite rechazar un posible atentado contra su autonomía en cuanto puede oponerse a cualquier técnica que la limite. De este modo, el inciso "con la conformidad de los municipios afectados" se erige así en el elemento fundamental para interpretar el artículo 26.2 de la LRBRL, como señala con claridad el Tribunal Constitucional:

> *El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones Públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de 'coordinación' correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, 'con la conformidad de los municipios afectados'.*

Para el Tribunal Constitucional la voluntariedad previa del municipio se confirma en el artículo 36.1.h) de la LRBRL, que atribuye a la diputación el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, y, si detecta que son superiores a los prestados o coordinados por ella, "ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir esos costes"; y en la nueva disposición adicional decimoquinta del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, que también se refiere a la "gestión integrada o coordinada de servicios[48]. Cuestión distinta es que las concretas propuestas que se formulen puedan resultar contrarias a la autonomía municipal, pero, en tal caso, la inconstitucionalidad afectaría a dicha propuesta,

48. Esta disposición adicional decimoquinta establece: "Cuando la diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10 % respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se incrementará en 0,04. De la aplicación de esta regla no se podrá derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales".

no al artículo 26.2 de la LRBRL[49]. Por otra parte, las diferentes propuestas que puede formular la diputación o entidad equivalente son variadas: cabe la asunción de la prestación por la propia diputación, su participación en fórmulas de gestión conjunta como serían los consorcios, e incluso las que excluyen su participación si se opta por la creación de una mancomunidad (o la atribución del servicio a una preexistente). En el primer caso, un servicio municipal se transformaría en uno de prestación supramunicipal con el previo acuerdo de los municipios afectados; la diputación repercutirá a los municipios el coste efectivo en función de su uso, y será ella la que asuma la tasa si esta fuera la forma de financiación. Pero el acuerdo municipal también es exigible si se opta por la creación de un consorcio, una mancomunidad u otras técnicas que no impliquen la creación de nuevas organizaciones públicas en los términos previstos en la legislación vigente[50].

Sobre la base de esta previa exigencia de la conformidad municipal debe reinterpretarse el tercer párrafo del artículo 26.2.a) de la LRBRL, que

49. La STC 111/2016 señala: "No puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar mecanismos disuasorios de tal intensidad que solo formalmente preserven los márgenes de autonomía municipal que asegura el art. 26.2 LBRL. Pero, en tal caso, el problema que tal circunstancia pudiera plantear para la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado art. 26.2 LBRL, sino a los planes que hubieran desvirtuado materialmente la exigencia de 'conformidad' que este impone. Por consiguiente, desde la perspectiva de la autonomía local, el precepto analizado no es inconstitucional".

50. Al respecto deberá tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que presta especial atención a los consorcios y a los convenios, estableciendo su regulación básica. Esta Ley será de aplicación preferente respecto de la legislación básica de régimen local en lo que se refiere a las relaciones interadministrativas en general (artículo 140.2) y a los consorcios en particular (artículo 119). Además los acuerdos que alcancen las Administraciones Públicas con efectos jurídicos, es decir, que supongan la formalización de compromisos concretos y exigibles, responden al concepto de convenio del artículo 47 de la Ley 40/2016. Sobre el nuevo régimen jurídico de los convenios, *vid.* R. Pizarro Nevado, "Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público", en H. Gosálbez Pequeño (coord.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pp. 137-152; y en relación con las relaciones interadministrativas, del mismo autor, "Principios y bases del régimen jurídico de la organización local", en AA. VV., *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público y las Administraciones locales*, Centro de Estudios Municipales y Cooperación Intermunicipal, Granada, 2016, en particular pp. 42 y ss.

Sin perjuicio de lo previsto en esta regulación básica, en las otras fórmulas de gestión compartida que prevé el artículo 26.2 de la LRBRL entrarían las previstas por la legislación autonómica de desarrollo. Así, por ejemplo, las redes intermunicipales para la prestación de servicios de competencia municipal que pueden promover las diputaciones según el artículo 14 de la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía. *Vid.* E. Carbonell Porras, "La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)", en *Anuario de Derecho Municipal 2010*, núm. 4, Madrid, 2011, pp. 89-93.

establece que, "cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta", podrá hacerlo si la diputación lo considera acreditado. Aun admitiendo que es una interpretación forzada, habría de entenderse que se trata de condicionar que un municipio que ha dado su conformidad al empleo de esas otras formas de prestación pueda retirarla sin cumplir ningún tipo de condición. Así parece entenderlo también la STC 111/2016, pues sostiene que "el municipio que en su momento consintió la propuesta provincial, si quiere recuperar la gestión incondicionada puede hacerlo, pero cumpliendo la exigencia siguiente: debe justificar ante la diputación que puede prestar el servicio a un menor coste efectivo (párrafo tercero)". En todo caso, habrá que tener en cuenta también cómo se formaliza esa conformidad previa y su posible revocación[51]. El fundamento jurídico 12.d) de la STC 111/2016 se refiere en varias ocasiones a un "plan" que elabora la diputación provincial, al que debe dar su conformidad el municipio. Quizá el Tribunal está pensando en la incorporación al plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales de la posible fórmula de prestación del servicio. Sin duda esta es una posibilidad, pero no las agota. En todo caso, corresponde al legislador autonómico completar el régimen previsto en este artículo.

3.4.4
El plan provincial de obras y servicios y la reducción del coste de los servicios: el fallo interpretativo de la STC 111/2016

La regulación general del plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, que establece el artículo 36.2.a) de la LRBRL, permanece tras la reforma. El plan continúa siendo un instrumento fundamental respecto de la prestación de servicios municipales que ahora contemplan las letras a) y c), y de la asistencia y la cooperación de la letra b) del artículo 36.1. Como novedad se han incluido expresas referencias al coste efectivo de los servicios. Así, en relación con las subvenciones estatales y autonómicas, que "tendrán en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios". Lógicamente hay que entender que el análisis del coste efectivo es uno de los factores que podrán valorarse en la política de subvenciones estatal y autonómica. Mayor trascendencia tiene un nuevo párrafo que es del siguiente tenor:

51. Sobre la indeterminación del artículo 26.2 de la LRBRL en este aspecto ha insistido C. Barrero Rodríguez, "La prestación de...", cit., pp. 36-37.

Cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos.

Adviértase que este párrafo es muy parecido al art. 36.1.h), que se refiere al seguimiento por las diputaciones de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, estableciendo que, si las mismas detectan que dichos costes son superiores, ofrecerán a los municipios "su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes". El presupuesto de ambos apartados es el mismo –que el coste efectivo del servicio prestado por el municipio sea superior al coste del servicio prestado por la diputación o "coordinado" por ella–, y la finalidad perseguida también –reducir el coste del servicio–. Sin embargo, aparentemente se diferenciarían en el carácter imperativo de la reacción: en un caso se reconoce expresamente que las diputaciones "ofrecen" su colaboración a los municipios, aunque nada se dice en el otro. No obstante, no cabe, en mi opinión, deducir que las diputaciones puedan incluir en el plan provincial las fórmulas de prestación del servicio para reducir sus costes que consideren oportunas, sin intervención municipal. Tal conclusión contradice lo dispuesto en el propio artículo 36.2.a), que garantiza la participación de los municipios en la elaboración del plan, que aprueba la diputación provincial o entidad equivalente. Por lo tanto, la colaboración con los municipios podrá instrumentalizarse en el plan provincial de cooperación o al margen del mismo, pero en todo caso requiere la participación municipal.

Para el Tribunal Constitucional la competencia estatal del artículo 149.1.18.º de la Constitución comprende la regulación de las facultades de coordinación provincial de la actividad municipal a través de los planes provinciales de cooperación[52]. No obstante, la STC 111/2016 pone de relieve que

52. La STC 111/2016 señala, "en primer término, que el art. 36.2 a), segundo párrafo LBRL, perfila algunos aspectos del poder de coordinación provincial a la vez que trata de proteger intereses supramunicipales sin dejar de tomar en consideración los municipales. La competencia de coordinación está legalmente atribuida –de manera muy general– en las letras a) y c) del apartado 1 del art. 36 LBRL y –de modo algo más concreto– en el propio apartado 2 a), que aísla algunos de sus elementos fundamentales: a) la coordinación se refiere, por definición, a competencias de titularidad municipal y, por tanto, a competencias cuya gestión corresponde (y debe seguir correspondiendo) a los ayuntamientos; b) la coordinación se instrumenta a través del plan provincial de cooperación; c) consiste en 'fórmulas de prestación unificada o supramunicipal' cuyo contenido y alcance no se concretan; d) procede cuando los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por la diputación; y e) debe orientarse a la reducción de los costes efectivos. A su vez, el legislador básico, al atribuir estas facultades de coordinación,

la ambigüedad e imprecisión del art. 36.2.a) de la LRBRL, tanto en relación con la competencia provincial y las fórmulas que puede establecer como respecto de los márgenes de decisión municipales, podría comprender técnicas compatibles con la autonomía municipal, pero también todo lo contrario. Señala el Tribunal Constitucional que sería contraria a la autonomía municipal una interpretación que atribuyera por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación, a través de los correspondientes planes de cooperación, y propone otra interpretación conforme que es del siguiente tenor:

> *De acuerdo a esa otra interpretación, el art. 36.2 a) LBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende ni puede pretender agotar la regulación de la materia. Se refiere a una submateria –competencias locales– en la que las comunidades autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)]. Bajo esta perspectiva, la ausencia de precisión característica de la previsión impugnada no resulta en sí problemática desde la perspectiva de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). En este sentido, puede entenderse que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas. Tales regulaciones habrán de predeterminar suficientemente aquellas facultades ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el "coste efectivo") y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). La previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a los municipios. Todo ello no condiciona en absoluto, naturalmente, que, frente a estas regulaciones (y los propios planes provinciales) que pudieran vulnerar la indicada serie de exigencias* ex *arts. 137 y 140 CE, podrán, en su caso, utilizarse las vías procesales oportunas a fin de restablecer la garantía de autonomía municipal constitucionalmente garantizada (en parecido sentido, con relación a las facultades de coordinación previstas en el art. 59 LBRL, STC 214/1989, FJ 21).*

---

pretende proteger intereses supramunicipales, singularmente, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria (arts. 31.2 y 135 CE)".

Esta interpretación conforme del artículo 36.2.a) de la LRBRL que realiza el fundamento jurídico 12.c) se recoge también en el fallo de la STC 111/2016, y desmonta la directa aplicación, por las diputaciones o entidades equivalentes, de fórmulas de prestación unificada o de asunción del servicio con carácter supramunicipal para reducir los costes efectivos. Habrá que estar a lo previsto en la legislación, general de régimen local que desarrolle este precepto o sectorial, que, en todo caso, deberá ser respetuosa con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

4
Reflexiones finales: ¿una puerta abierta a una mutación constitucional?

Al comenzar este estudio, se puso de manifiesto que una de las principales novedades de la reforma local de 2013 tenía por objeto la revitalización de la posición institucional de las diputaciones provinciales, que asumirían nuevas atribuciones y, con ello, contribuirían a mejorar la situación económico-financiera de los municipios, en línea con los principios de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera derivados del artículo 135 de la Constitución. Esta tendencia a reforzar las provincias se ha mantenido por el Partido Popular en los recientes procesos electorales, pues los otros tres principales partidos políticos han defendido la supresión, de forma inmediata o progresiva, de las diputaciones. Ahora, para finalizar, cabe reflexionar sobre si efectivamente, de resultas de la reforma operada por la LRSAL, se ha producido una recuperación de la posición institucional de la provincia como entidad local, que es la principalmente cuestionada (el debate sobre la provincia como circunscripción electoral y como división territorial para el ejercicio de las competencias estatales no tiene la misma intensidad). Dos son las principales consideraciones al respecto:

En primer lugar, el texto en vigor de la LRBRL se refiere a las "entidades equivalentes" a las diputaciones en diversas ocasiones. Desde la Ley del Proceso Autonómico de 1983, los territorios históricos vascos, las comunidades uniprovinciales, incluida la Foral de Navarra, y los cabildos y consejos insulares en los archipiélagos balear y canario, han asumido las funciones de las diputaciones provinciales, y así lo confirman los diferentes estatutos de autonomía y la propia LRBRL. Las novedades surgen al hilo de las disposiciones adicionales tercera y sexta de la LRSAL, que se refieren a las entidades locales supramunicipales que formen parte del sistema institucional autonómico propio y a la organización comarcal, respectivamente. Sin

perjuicio de las incongruencias y contradicciones que hemos tenido ocasión de señalar, me parece claro que, de los entes supramunicipales que reconoce la legislación estatal básica, solo las comarcas (u otras entidades que agrupen varios municipios que se creen legalmente) pueden tener tal condición, y, en tal caso, considerarse entidades equivalentes a las diputaciones provinciales en los términos previstos en la propia legislación estatal básica. Por lo tanto, aquellas comunidades autónomas con una organización territorial propia pueden llevar a cabo un nuevo reparto de atribuciones, potenciando a esas "entidades equivalentes". Desde esta perspectiva, cabe afirmar que desde luego no se ha llevado a cabo ningún reforzamiento de la posición institucional de las diputaciones provinciales, sino todo lo contrario: se ha abierto la puerta para su desmantelamiento.

En segundo lugar, la reformada LRBRL ha incluido en principio nuevas competencias de las diputaciones provinciales (y de las entidades equivalentes), en particular en los artículos 36 y 26.2. Sin embargo, la novedad de estas nuevas atribuciones es más aparente que real, pues constituyen concreciones de sus funciones generales vinculadas con la asistencia y cooperación a los municipios y la prestación, en su caso, de servicios supramunicipales. Así además lo ha confirmado el Tribunal Constitucional, en la sentencia 111/2016 especialmente. Por lo tanto, tampoco en este plano se habría producido el pretendido reforzamiento de las diputaciones, o al menos no lo habría sido con la intensidad inicialmente pretendida por el legislador.

En realidad, el problema es de mayor calado, pero, a mi juicio, sencillo en términos jurídicos: asumir, de una vez por todas, que la variedad y heterogeneidad de la posición institucional de la provincia como entidad local, en el panorama organizativo actual de España, impide cualquier intento de potenciación que el Estado pretenda imponer con carácter general. Por eso, debería posibilitarse que cada comunidad autónoma organice los llamados Gobiernos locales intermedios como considere oportuno. Así lo he defendido en otras ocasiones, coincidiendo en este punto con el parecer mayoritario en la doctrina[53]. Pero no es previsible, en la situación política actual, que se alcance el consenso necesario para acometer una reforma constitucional que suprima la consideración de la provincia como entidad local garantizada

53. Así lo he manifestado en: "¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía", en L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M.ª Hernando Rydings (coord.), *Crisis económica...*, cit., pp. 188-190; y en "La planta local...", cit., pp. 26-27. Recientemente se ha pronunciado a favor de esta reforma P. Escribano Collado, en "Provincias...", cit., pp. 2013 y ss., donde encontrarán una amplia referencia bibliográfica.

constitucionalmente[54]. Ante la ausencia de acuerdo político, Cosculluela Montaner ha defendido una posible "mutación constitucional, por cambio de la interpretación de los preceptos citados por parte del Tribunal Constitucional, que admitiría dos puntos cruciales: la reorganización de las competencias locales que permitiera reducir las competencias de las diputaciones provinciales en beneficio de otras entidades, y la admisión de la comarcalización de los pequeños municipios"[55]. No obstante, el propio autor reconoce las escasas probabilidades de un cambio a corto plazo en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la provincia, reafirmada en la sentencia 31/2010. Quizá la reforma de 2013 abra la puerta a ese cambio en la interpretación constitucional, y posibilite que las entidades equivalentes que ahora contempla la legislación básica de régimen local asuman funciones similares a las diputaciones provinciales, en aquellas comunidades autónomas que así lo hayan considerado en sus respectivos estatutos de autonomía. Si eso fuera así, algo positivo derivaría de la cuestionada y controvertida LRSAL.

54. Como afirma L. Cosculluela Montaner en "La problemática de la provincia como entidad local", en *Crisis económica*, cit., p. 120, "todo intento de reforma de la planta provincial o de su supresión debería partir de que la reforma de la Constitución en este punto parece de momento una utopía, y ello pese a que no requiere un procedimiento reforzado. La reforma afectaría esencialmente al artículo 137 CE, suprimiendo la mención de la provincia, y respecto al 141 CE, afectaría solo a la mención de la provincia como entidad local, salvando las referencias a la Administración periférica del Estado y precisando que es una opción de la legislación autonómica, que podría prever otras corporaciones de carácter representativo".

55. "La problemática...", cit., pp. 120-121.