

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 10 | n. 2 | maio/agosto 2019 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



El estado del régimen jurídico de la Administración supramunicipal en España: las diputaciones provinciales después de la reforma local

*The current legal regime of the regional Administration in Spain:
the provincial deputations after the local reform*

Marina Rodríguez Beas*
Universitat Rovira i Virgili (España)
marina.rodriguez@urv.cat

Recibido: 31/10/2019
Received: 10/31/2019

Aprovado: 22/05/2020
Approved: 05/22/2020

Resumen

Este trabajo analiza el actual régimen jurídico de las diputaciones provinciales tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la reforma local llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En este caso, se aborda el impacto de la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, del Tribunal Constitucional, sobre el alcance de las competencias de las diputaciones

Como citar este artículo/How to cite this article: RODRÍGUEZ BEAS, Marina. El estado del régimen jurídico de la Administración supramunicipal en España: las diputaciones provinciales después de la reforma local. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 30-66, maio/ago. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.25870

* Profesora de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora em Derecho Administrativo. Miembro del Centre d'Etudis de Dret Ambiental de Tarragona. E-mail: marina.rodriguez@urv.cat

provinciales sobre la prestación de servicios municipales. Asimismo, se reflexiona sobre el futuro incierto de las diputaciones provinciales, delimitando las líneas generales de una posible reforma.

Palabras-clave: provincia; diputación provincial; reforma local; organización territorial; servicios municipales.

Abstract

This paper analyzes the current legal regime of the provincial councils following the pronouncements of the Constitutional Court on the constitutionality of the local reform carried out by Law 27/2013, of December 27, on Rationalization and Sustainability of the Local Administration. In this case, the impact of Judgment 111/2016, of June 9, of the Constitutional Court, on the scope of the powers of provincial councils over the provision of municipal services is addressed. It also reflects on the uncertain future of provincial councils, defining the general lines of a possible reform.

Keywords: province; provincial council; local reform; territorial organization; municipal services.

Sumario

1. Introducción. 2. Configuración constitucional de la provincia. 3. La Administración supramunicipal en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 3.1. La ampliación de competencias de las diputaciones provinciales. 3.1.1. La gestión compartida o provincial de servicios municipales. 3.1.2. La prestación directa de servicios. 3.2. Los llamados “entes equivalentes” como alternativa a la provincia. 4. Las competencias provinciales a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la reforma local. 4.1. El alcance de las competencias de coordinación de los servicios municipales de las diputaciones provinciales. 4.2. El alcance de las competencias provinciales materiales. 5. Conclusiones: el futuro incierto de las diputaciones provinciales. Referencias.

1. Introducción

El debate sobre la organización político-administrativa de España y en concreto de Cataluña, así como sus implicaciones en el ámbito local se mantiene vivo desde hace casi dos siglos, por la identificación entre los entes locales supramunicipales y los ámbitos de descentralización de las administraciones del Estado o de la Generalitat. En Cataluña siempre ha habido el “intento” de buscar un modelo propio de organización supramunicipal, pero como afirma el profesor Bayona Rocamora (2013, p.

91) es una situación compleja por una serie de circunstancias de origen constitucional y estatutario.

Pero este debate se aviva con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), la cual confiere un importante protagonismo a las diputaciones provinciales que, pasa de ser, entidades locales sobre las que se había planteado incluso su desaparición, a asumir un haz de competencias mucho más amplio, afectando incluso a la autonomía local.

La LRSAL que aprobó el legislador estatal al amparo de los títulos competenciales comprendidos en los apartados 14 —hacienda general— y 18 —bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas— del artículo 149.1 de la Constitución española (CE), introduce una severa modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), así como del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Como afirma la LRSAL en su Preámbulo, transcurridos 30 años des de la aprobación de la LBRL y con más de veinte modificaciones de su texto, ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.

Sin embargo, el contenido efectivo de la LRSAL no entra a resolver las grandes cuestiones definidoras de un modelo de gobierno local. Como se ha afirmado, la Ley es ajena a cualquier preocupación por el modelo de autonomía local, ya que se limita a establecer una serie de medidas estructurales que no solo no conllevan un nuevo régimen local básico, sino que arraigándose en el existente lo desvirtúa (MARTÍNEZ PALLARÉS, 2014, p. 71). Así, como ha manifestado gran parte de la doctrina, la LRSAL omite temas importantes pendientes de una decidida regulación, como la planta municipal, las competencias y la financiación local, o bien son objeto de simples adaptaciones que complican y distorsionan el modelo existente.

Esta reforma establece una serie de previsiones con el objetivo de paliar la posible ineficacia municipal, potenciando el papel asignado a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes en detrimento de otras posibles fórmulas de carácter supramunicipal.

De hecho, la LRSAL¹ ha tenido un impacto notable sobre el contenido funcional de las diputaciones provinciales porque no solo ha modificado el formato conceptual del papel asignado por la LBRL a las diputaciones provinciales, sino que lo reafirma, considerándolo el instrumento idóneo para aplicar las políticas de racionalización y sostenibilidad en el ámbito local. Así, amplía las competencias tradicionales de asistencia, cooperación y coordinación dirigidas a los municipios, hasta el punto de condicionar o suplir la actividad de los mismos municipios.

Este planteamiento generó una gran controversia, lo que provocó que numerosos artículos de la LRSAL fueron impugnados por diferentes sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional, alegando diversos motivos de inconstitucionalidad².

La finalidad de este trabajo es analizar el estado del régimen jurídico de la Administración supramunicipal tras la reforma local operada por la LRSAL y la interpretación del Tribunal Constitucional de la regulación dada por la nueva redacción de los artículos 26.2 y 36 LBRL. En concreto, se estudia el impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de junio de 2016, segundo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la reforma local llevada a cabo por la LRSAL, sobre el papel de las diputaciones provinciales como entidades titulares de competencias de coordinación sobre la prestación de servicios municipales. Como veremos a continuación, con esta Sentencia se pone en evidencia no solo la inconstitucionalidad parcial de la LRSAL sino una deficiente técnica legislativa que obliga al interprete constitucional a fijar en el fallo la interpretación correcta de parte del articulado, para evitar su desaparición por inconstitucionalidad.

2. Configuración constitucional de la provincial

La Constitución española configura las provincias como entes locales con autonomía garantizada —art. 141.1 CE— y atribuye al Estado la

¹ Véase, entre otros, FONT I LLOBET; GALÁN GALÁN, 2014; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., 2014; MEDINA GUERRERO, 2014.

² En total fueron 9 los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LRSAL. Los recurrentes fueron: Asamblea de Extremadura; Parlamento y Consejo de Gobierno de Andalucía; Consejo de Gobierno de Asturias; Gobierno de Canarias; Gobierno y Parlamento de Cataluña; y Parlamento de Navarra. Asimismo, más de 3000 ayuntamientos de toda España promovieron un conflicto en defensa de la autonomía local. A fecha de redacción de este trabajo, el Tribunal Constitucional ha dictado las siguientes sentencias: 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 168/2016, de 6 de octubre; 44/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio, y 101/2017, de 20 de julio.

competencia para proceder a cualquier alteración de los límites provinciales y exige una decisión de las Cortes Generales mediante ley orgánica. En este sentido se pronunció la jurisprudencia constitucional, apelando a lo dispuesto en los artículos 137 y 141 CE y a la doctrina llamada garantía institucional (STC 32/1981, de 28 de julio). A este respecto, cabe recordar que la STC 31/2010, de 28 de junio, ha mantenido la doctrina sobre la “indisponibilidad de la provincia para el legislador, incluido el de naturaleza estatutaria”. Así, concluye que

esta previsión estatutaria hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o su supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico. [...] Si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los consejos de veguera puedan sustituir a las diputaciones, de manera que el artículo 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los consejos de veguería pueden sustituir a las diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de la provincia³.

Por tanto, puede afirmarse que “todo ello hace que la presencia de las provincias actuales resulte seguramente consubstancial al mantenimiento de la propia Constitución de 1978 y que no sea imaginable una transformación de dichas provincias de algún calado en el porvenir” (GARCIA DE ENTERRÍA, 1991, p. 7).

La Constitución no determina un haz mínimo de competencias, motivo por el cual, corresponde a los legisladores estatal y autonómico concretar el posible alcance de la autonomía provincial, y debe “especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial”⁴.

³ Fundamento Jurídico 41. Tribunal Constitucional. **Sentencia 31/2010**, de 28 de junio de 2010.

⁴ Tribunal Constitucional. **Sentencia 27/1987**, de 2 de marzo de 1987.

De este modo, corresponde a leyes del Estado y de las comunidades autónomas asegurar que municipios y provincias tengan competencias propias en ámbitos de interés exclusivo o prevalentemente municipal y provincial. Pero, como destaca la STC 41/2016, de 3 de marzo,

“más delicado resulta determinar si el artículo 149.1.18 CE permite al Estado delimitar con detalle las competencias locales relativas a materias de competencia autonómica. Así, surge la duda de si el Estado solo debe identificar materias e imponer condiciones, correspondiendo siempre a la Comunidad Autónoma decidir cuáles son las competencias locales. Pues bien, la regla general es que el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que estas se desarrollen en el nivel local cuando tengan competencias en la materia o sector de que se trate. Pero en materias de competencia autonómica “solo las comunidades autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetando se en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, artículos 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex artículo 149.1.18 CE y en su caso los estatutos de autonomía”. Pero como excepción “las bases estatales pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales si ello no supone un “obstáculo a las competencias que corresponden” a las comunidades autónomas (STC 214/1989, FJ 12) y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino”⁵.

Por consiguiente, las competencias de las diputaciones serán en cada momento las que decidan atribuirles el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. Así, está al alcance del legislador básico tanto disminuirlas como acrecentarlas, si bien con el límite constitucional de que, en ningún caso, pueden llegar a “eliminarlas por entero”. Y esta posibilidad, en el supuesto de que el Estado o las comunidades autónomas se inclinen por una ampliación de las competencias provinciales “puede conllevar lógicamente una redefinición a la baja de las competencias municipales”. Esta es una opción constitucionalmente posible siempre que se asegure a los municipios su intervención en los asuntos que

⁵ Tribunal Constitucional. **Sentencia 41/2016**, de 3 de marzo de 2016.

les afectan, con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses⁶.

La provincia se configura constitucionalmente como una “agrupación de municipios”, lo que predetermina los fines a los que esta debe atender. Estos fines no pueden ir más allá de las tradicionales competencias funcionales de coordinación, cooperación y asistencia en relación con los servicios municipales. No obstante, no debemos olvidar que las competencias materiales también están previstas, aunque vinculadas a lo que dispongan el legislador estatal y autonómicos, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Además, esta configuración instrumental de la provincia al servicio de los municipios, también se ve reflejada en la composición de las diputaciones, cuyos miembros lo son en función de los resultados electorales municipales.

Por tanto, de acuerdo con la configuración constitucional, la autonomía provincial es en lo sustancial una “autonomía de apoyos” a los municipios, de carácter complementario o subsidiario. En este sentido se refiere la STC 111/2016: “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial constituye el núcleo de la actividad de la provincia en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios”. No obstante, no debemos olvidar que: “el núcleo esencial de las competencias provinciales no solo es garantía del ente provincial, sino también garantía del esquema constitucional de distribución territorial del poder”, pues “[...] para que las deficiencias estructurales del nivel local no deriven hacia una centralización, debe existir la barrera de un ente de matriz local que evite que allí donde un municipio aparezca como nivel insuficiente se produzca una asunción de competencias por el ente comunitario o por el Estado” (TORNOS MAS, 1991, p. 263).

3. La Administración supramunicipal en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

3.1. La ampliación de competencias de las diputaciones provinciales

La posición de las diputaciones provinciales como administraciones de garantía de la efectiva prestación de los servicios municipales se ve

⁶ Tribunal Constitucional. **Sentencia 41/2016**, de 3 de marzo de 2016.

fortalecido en la LRSAL, bajo el principio de la sostenibilidad financiera (MARTÍNEZ PALLARÉS, 2014, p. 77). Solo se le atribuyen nuevas competencias propias, pero también habilita a las leyes estatales y autonómicas para su posible ampliación de competencias. Así, las tradicionales competencias de coordinación⁷ y asistencia son ampliadas a competencias prestacionales (GARCÍA RUBIO, 2014, p. 290 y ss).

Las funciones coordinadoras se refuerzan en la LRSAL mediante una serie de instrumentos (MEDINA GUERRERO, 2014a):⁸ a) la coordinación de la prestación de determinados servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes, prevista en el artículo. 26.2 LBRL; b) la coordinación de la prestación unificada de los servicios municipales (art. 36 LBRL); c) La coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes de la fusión municipal; c) La coordinación de las medidas correctoras contenidas en los planes económico-financieros que los municipios deban formular por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto⁹; d) Coordinación mediante convenio con la Comunidad Autónoma, del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos de municipios de población inferior a 5.000 habitantes¹⁰; e) Asistencia en la prestación de servicios de gestión de recaudación tributaria, en periodo ordinario y ejecutivo, y de la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes¹¹; f) La garantía de prestación de servicios de secretaría-intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes¹²; h) asistencia en la selección y formación de personal municipal y en la tramitación de procedimientos administrativos y actividades materiales de gestión¹³.

Además, se incrementa considerablemente las competencias de carácter prestacional.¹⁴ Se atribuye en el artículo 36.1 c) LBRL la prestación de servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

⁷ Una de las novedades más importantes y polémicas introducidas por la LRSAL, es precisamente esa función coordinadora que se atribuye a las diputaciones provinciales.

⁸ MEDINA GUERRERO sistematiza, acertadamente de este modo, vid. MEDINA GUERRERO, [não tem data](#).

⁹ Coordinación de los casos previstos en el art. 116 bis LBRL.

¹⁰ Art. 36.1 i) LBRL.

¹¹ Art. 36.1 f) LBRL.

¹² Art. 36.1 b) LBRL.

¹³ Art. 26.2 c) y d) LBRL.

¹⁴ Vid. SALVADOR CRESPO, 2014.

En consecuencia, se produce una amplia y compleja ampliación de las competencias provinciales, que se ha abordado desde la exclusiva perspectiva de la contención del gasto y del correlativo ajuste presupuestario, con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero por parte de los Gobiernos locales. Pero estas medidas pueden afectar sensiblemente a la autonomía local de los municipios, limitando sus competencias y hasta su potestad de autoorganización¹⁵.

El artículo 26.2 LBRL incorpora el posible traslado de la prestación de ciertos servicios locales a la provincia¹⁶. Según el apartado segundo del precepto citado, corresponde a cada Diputación Provincial proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, siempre con la conformidad de los municipios afectados, fórmulas de gestión compartida de los servicios relacionados en el mismo artículo. Esta nueva función coordinadora, así definida suponía una alteración de los mecanismos para conseguir una prestación de calidad de los servicios mínimos, alterando la relación existente entre las diversas fórmulas de la intermunicipalidad.

Esta regulación presenta, más allá de sus notorias insuficiencias técnicas, como afirma la doctrina, recios problemas de constitucionalidad (VELASCO CABALLERO, 2012, p. 11 y ss).

3.1.1. La gestión compartida o provincial de servicios municipales

Desde la perspectiva competencial cabe apuntar que lo que notoriamente excede de la competencia básica estatal es la atribución al Ministerio de Hacienda de la decisión sobre la gestión compartida o gestión provincial de concretos servicios municipales.

La mayoría de servicios que contempla el artículo 26.1 LBRL resultan de competencia autonómica o incluso algunas de ellas exclusivas. Por tanto, el Estado se excede de determinar servicios que no son de su competencia,

¹⁵ Así lo ha manifestado buena parte de la doctrina, vid., entre otros, VELASCO CABALLERO, 2012, p. 23-60.; MUÑOZ MACHADO, 2013. PAREJO ALFONSO, 2014, p. 11-20; SABATÉ I VIDAL, 2013, p. 129-150. También se manifiesta en este sentido el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local afirmaba de forma contundente, refiriéndose a nueva configuración competencial de los municipios, que “el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en los que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los municipios (...)”.

¹⁶ Sobre las diputaciones provinciales tras la LRSAL véase GARCÍA RUBIO, 2014, p. 195-303.

pero además da un paso más y la ley estatal reserva al propio Estado el ejercicio de facultades ejecutivas o de gestión en materias competenciales autonómicas (VELASCO CABALLERO, 2012, p. 11 y ss).

Se cuestiona la constitucionalidad del artículo 26.1 LBRL, es decir, si el Estado puede, al amparo de su competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE, decidir sobre la gestión compartida o la gestión provincial de concretos servicios locales en materias ajenas al propio Estado.¹⁷ Esta dudosa constitucionalidad del artículo 26 LBRL no cambia con la precisión normativa que la propuesta y decisión de gestión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que será “con la conformidad de los municipios afectados”¹⁸.

Esa asistencia y suplencia tutelada generan razonables dudas respecto a la limitación de la autonomía provincial, ya que una administración indirectamente representativa, como es la Diputación Provincial, pueda gestionar tareas de ámbito municipal, sobre todo aquellas tareas que más directamente se refieren a cada núcleo concreto de población sin llevarse a cabo una reforma de la legislación electoral que establezca la elección directa de los órganos de gobierno de la diputación (como, por lo demás, sucede con los cabildos, consejos insulares y las diputaciones forales vascas) (VELASCO CABALLERO, 2012). En este sentido, el Consejo de Estado¹⁹ se pronunció en su Dictamen de 22 de mayo de 2014 y advirtió de la posible inconstitucionalidad del precepto y recomendó al Gobierno promover un cambio en el artículo 26.2:

[...] se advierte que el segundo párrafo del artículo 26.1 de la LBRL exige “la conformidad de los Municipios afectados” a la propuesta que la Diputación deberá elevar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcio, mancomunidades u otras fórmulas. Esta exigencia supone un cambio sustancial respecto al anteproyecto de la LRSAL dictaminado por el Consejo de Estado, en el que se preveía la asunción de servicios municipales por las diputaciones provinciales, sin contar con la voluntad

¹⁷ Sobre los servicios locales, véase FORNS I FERNÁNDEZ, 2018, p. 3-54.

¹⁸ Esta precisión no tiene ninguna relevancia para la distribución de competencias, ya que lo que se discute precisamente es el Estado invade competencias que no le corresponde.

¹⁹ Véase también, Dictamen del Consejo de Estado, núm. 567/2013, de 26 de junio de 2013 (apartado V).

de los Municipios interesados, “cuando la prestación en el ámbito municipal (...) no cumpla con el coste estándar de los servicios.

El problema de la nueva regulación estriba en que el artículo 26.2 de la LBRL no contempla ni resuelve en todas sus variantes el supuesto de que tales Municipios no presten su conformidad a la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial.

En consecuencia, si tales Municipios se mostraran contrarios a que la Diputación coordinase y prestase sus servicios, podrían prestarlos por sí mismos -según lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 26.2 de la LBRL- cuando acreditasen ante la Diputación que pueden hacerlo a “un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial”.

Pero, en el caso de que el coste efectivo del servicio sea superior al resultante de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial. En esta situación, la única opción -de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 26.2 de la LBRL- sería que la propia Diputación, “con la conformidad de los Municipios afectados”, asumiera su prestación directa o implantarse fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. De este modo, la negativa de tales Municipios impediría que la Diputación coordinase sus servicios, los cuales tampoco podrían ser prestados por los propios Municipios, al ser su coste efectivo superior al derivado de la propuesta por la Diputación, con la circunstancia agravante de que se trata de servicios de prestación obligatoria.

No obstante, no cabría apreciar lesión de la autonomía local en el caso de que la intervención de la Diputación en la prestación de los servicios municipales, cualquiera que fuera su coste efectivo, se entendiera supeditada a la conformidad de los Municipios interesados, de forma que éstos, en caso de negarse a aceptar la propuesta formulada por dicho órgano provincial, pudieran prestar tales servicios por sí mismos. En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión “conformidad de los Municipios afectados” empleada por el artículo 26.2 de la LBRL, unido al impacto que la utilización del “coste efectivo del servicio” regulado en el artículo 116 ter de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las diputaciones provinciales, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los

Municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las Entidades Locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos”.

Tampoco es baladí observar que la actual estructura organizativa y de personal de las Diputaciones requeriría importantes transformaciones para acometer la gestión directa de los servicios que enumera el artículo 26.2 de la LBRL (SABATÉ I VIDAL, 2013, p. 133).

3.1.2. La prestación directa de servicios

El artículo 36.1 LBRL amplía las competencias de las provincias en dos materias: “prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 36.1. f LBRL); y “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 36.1. g LBRL).

La valoración constitucional del precepto citado está condicionada al verdadero contenido normativo. Como afirma Velasco Caballero interpretar que se traslada las competencias municipales sobre gestión tributaria, administración electrónica y contratación, a las provincias no parece razonable, incluso la llega a tachar de absurda (VELASCO CABALLERO, 2012, p. 11). Por tanto, parece que el nuevo artículo 36.1 f) y g) LBRL singulariza la cooperación técnica y jurídica de las provincias en ámbitos donde, ya en la actualidad existe una actividad provincial relevante. De este modo se entienden como “previsiones expresas de cooperación provincial en estas materias, las nuevas tareas de las provincias son constitucionalmente legítimas” (VELASCO CABALLERO, 2012, p. 12).

Pero, más allá de las críticas desde el punto de vista de la autonomía local, estas medidas de ampliación de competencias de las diputaciones provinciales tampoco se puede vislumbrar de forma clara su eficacia y eficiencia, ya que como afirma SABATÉ I VIDAL (2013, p. 142) las “economías de escala en servicios como la recogida de residuos o el suministro de agua son obviamente posibles, pero pretender conseguirlo mediante un modelo de imposición puede llegar a producir situaciones de muy complicada

racionalidad económica”²⁰. En conclusión, esta reforma de 2013 no cambia el modelo, pero sí se profundiza y concreta, aunque de forma no siempre correcta y ponderada (MERINO ESTRADA, 2017, p. 419).

3.2. Los llamados “entes equivalentes” como alternativa a la provincia

El preámbulo de la LRSAL establece, como ya se ha observado más arriba, que uno de sus objetivos es el de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, pero también el de los Cabildos, Consejos insulares o “entidades equivalentes”. Por consiguiente, el legislador sitúa las diputaciones provinciales en el mismo plano de importancia de las otras formas supramunicipales. La misma dicción “entes equivalentes” aparece de forma sistemática a lo largo del articulado de la LRSAL, como en el que se refiere al mecanismo de coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de municipios de la prestación de servicios municipales —, 26 — respecto a la prestación de los servicios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y la asistencia al establecimiento y prestación de los servicios mínimos—, 27.2 — coordinación y el seguimiento de las delegaciones de competencias a favor de los municipios—, 36 — al establecer las competencias provinciales—, 116 bis — en relación con el plan económico-financiero municipal—, y las disposiciones adicionales 5 y transitoria 1 y 2,²¹ así como la disposición adicional 15 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, relativa la gestión integrada o coordinada de servicios municipales.

Estas “entidades equivalentes” son las comunidades autónomas uniprovinciales (art. 40), las diputaciones forales del País Vasco (disposición adicional 2) y los cabildos y consejos insulares (art. 41.1 y 3). Pero, asimismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional 3 LRSAL también se añaden las comarcas pues establece el apartado 2 de la citada disposición que: “en el caso de las comunidades autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”. Además, esto se confirma en la

²⁰ En el mismo sentido, BOIX PALOP, 2014, p. 145.

²¹ Declaradas, no obstante, inconstitucionales por la STC 41/2016.

disposición adicional sexta de la LRSAL al establecer que: “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”.

Es precisamente esta igualdad entre diputaciones provinciales y los “entes equivalentes” lo que supone una puerta abierta a que las comunidades autónomas pueden en su esfera de competencias, desarrollar un gobierno local de segundo nivel alternativo a la Diputación Provincial (SABATÉ I VIDAL, 2013, p. 144-145).

En las disposiciones adicionales tercera y sexta de la LRSAL también se aboga por la adaptación y el desarrollo autonómico del marco general previsto para la supramunicipalidad. En la disposición adicional tercera, como afirma García Rubio, se recoge la posibilidad de “desaparición de estas figuras, al menos en comunidades autónomas concretas”, ya que remite de forma expresa el apartado segundo a los sistemas institucionales propios de las comunidades autónomas que cuenten con ellos (GARCÍA RUBIO, 2014, p. 195-303). Esta previsión permite que las comunidades autónomas puedan dotarse de un órgano de gobierno y administración provincial distinto de la provincia y las comarcas²², conforme a la disposición adicional sexta.

Pero, más allá de esta interpretación, las disposiciones adicionales citadas nos conducen a considerar que en determinados territorios las comarcas y/o entidades locales supramunicipales previstas en los Estatutos de Autonomía bien podrían ser identificados con la retirada dicción “entidad equivalente”, como en Cataluña sucede con los consejos de veguería,²³ motivo por el cual, si habría posibles alternativas distinta de la comarca (SABATÉ I VIDAL, 2013, p. 145).

El alcance de estas disposiciones es complicado determinarlo, ya que la redacción de las mismas es confusa, contradictoria reiterativa y poco rigurosa “producto de negociaciones y acuerdos parlamentarios de última hora urdidos para conseguir el mayor apoyo posible para un texto legal objeto de fuerte contestación” (SABATÉ I VIDAL, 2013, p. 145). No obstante, el Tribunal Constitucional ya ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las citadas disposiciones. El Tribunal Constitucional para

²² Veasé TRAYTER I JIMÉNEZ, 2009, p. 213-227; FUENTES I GASÓ; GIFREU I FONT; RENYER I ALIMBAU; SABATÉ I VIDAL, 2009; FERREIRA FERNÁNDEZ, 2000; MIR I BAGÓ; SOLÉ VILANOVA; VIRÓS, 1994.

²³ En este sentido, MARTÍNEZ PALLARÉS, 2014, p. 79.

determinar el significado y el alcance del requisito legal de que la comarca está estatutariamente prevista recuerda que,

[...] la indicada disposición afecta claramente a la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de que su Estatuto establece expresamente lo siguiente: “las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial» los demás Estatutos de Autonomía no contienen previsiones con este preciso tenor, pero muchos hacen referencia a la comarca como entidad local, estableciéndola directamente como peldaño de la organización territorial o, en todo caso, permitiendo que la legislación autonómica la configure como ámbito de gestión supramunicipal. Así, los adoptados para Andalucía (art. 97), Cantabria (art. 2.3), Castilla-La Mancha (art. 29.2 a), Castilla y León (art. 46), Cataluña (arts. 2.3 y 92), Comunidad Valenciana (art. 65.2), Extremadura (art. 57), La Rioja (art. 5.2), Principado de Asturias (art. 6.1) y Región de Murcia (art. 3.2). Otros Estatutos no emplean la denominación, pero admiten expresamente la posibilidad de entidades locales supramunicipales: Comunidad de Madrid (art. 3.3). Estos Estatutos, al establecer (o prever la posibilidad de) un nivel local intermedio –supramunicipal e infraprovincial–, están claramente estableciendo (o previendo) que ese nivel pueda llevar a cabo una «gestión de servicios supramunicipales». Consecuentemente, cabe interpretar que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 afecta también a estas comunidades autónomas, es decir, que las previsiones de la reforma del régimen local «se aplicarán respetando la organización comarcal» de aquellas comunidades autónomas que la tengan «expresamente» prevista en sus Estatutos, con independencia de que haya sido o no desarrollada efectivamente.

Bajo esta óptica, la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 no impide que el Principado de Asturias decida en el futuro crear comarcas para atribuirles ámbitos de gestión supramunicipal.

Pero, además, “la organización comarcal, esté o no prevista en los Estatutos, puede ser objeto de legislación estrictamente autonómica. Tal legislación es, precisamente, la que puede establecer una regulación

completa de la comarca, no limitada a las líneas fundamentales, aunque, naturalmente, respetando la legislación estatutaria y básica a este respecto, si es que existe”. Así pues, teniendo en cuenta que “en este preciso ámbito la competencia básica estatal derivada del art. 149.1.18.ª CE es más estrecha y, por tanto, que la competencia estatutaria de las comunidades autónomas es más amplia: “las entidades locales no necesarias o contingentes”, en general, y las de segundo grado (p. ej. comarcas), en particular», «están dotadas de ‘un fuerte grado de interiorización autonómica’, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)»; «entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que dispongan de la correspondiente competencia» [STC 41/2016, FJ 5, citando la STC 214/1989, FJ 4 b) y 15 a)]”.

Consecuentemente,

puede interpretarse que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 supone que las previsiones de la reforma local de 2013 «se aplicarán respetando» toda «organización comarcal» estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado. Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas. No cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las comunidades autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por «un fuerte grado de interiorización autonómica»²⁴.

Por tanto, como ya ha sido señalado por la doctrina puede mantenerse que “se ha abierto una puerta para que se produzca una sensible pérdida [por parte de las diputaciones] de sus competencias a favor de [las comarcas] que, en su caso, serían las realmente reforzadas” (CARBONELL PORRAS, 2015, p. 119).

²⁴ Fundamento Jurídico 4. Tribunal Constitucional. **Sentencia 41/2016**, de 3 de marzo de 2016.

4. Las competencias provinciales a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre la reforma local

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/2016, de 9 de junio²⁵, se centra en la interpretación de determinadas competencias provinciales, en particular, con las de coordinación²⁶. Esto lo aborda, básicamente a través de dos ejes, por un lado, a través de la competencia de coordinación y su configuración como límite a la autonomía municipal, para determinar si la definición de esta competencia provincial en la LRSAL excede del ámbito de estos entes. Por otro lado, se abordan, en particular, determinados ámbitos materiales de competencia.

En la citada sentencia, el Tribunal Constitucional realiza una breve síntesis de su propia doctrina sobre las competencias de las diputaciones provinciales:

La Constitución garantiza la autonomía de la provincia para la gestión de sus intereses, sin precisar cuáles sean estos, ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia. Las competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato– entroncan directamente con la Constitución: el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, constituye el “núcleo” de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios²⁷.

Además, determina que aun cuando el “núcleo” esté compuesto por competencias instrumentales, nada impide al legislador atribuir otras competencias,

las competencias de la diputación serán, pues, las que decidan atribuirle el Estado y las comunidades autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. Las bases del régimen local pueden llegar incluso a

²⁵ Es la segunda sentencia sobre la constitucionalidad de la reforma local llevada a cabo por la LRSAL.

²⁶ A diferencia de la primera Sentencia (STC 41/2016, de 3 de mayo), se añade una mejor perspectiva de análisis para los intereses municipales, porque la Junta de Andalucía no opone únicamente la vulneración de las competencias autonómicas en la regulación del artículo 36 LBRL, sino también la vulneración de la garantía institucional de la autonomía municipal en relación con el papel de las diputaciones provinciales. Esto obliga al Tribunal Constitucional a pronunciarse expresamente sobre esta cuestión, sin necesidad de esperar a la resolución del conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto.

²⁷ Fundamento Jurídico 2.9. Tribunal Constitucional. **Sentencia 111/2016**, de 9 de junio de 2016.

prefigurar específicamente el poder local y atribuir directamente competencias locales, cuando ello no suponga un obstáculo a las competencias que corresponden a las comunidades autónomas, o para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino [...]. Respecto de las competencias provinciales en particular, está al alcance del legislador básico disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes. Una redefinición al alza de las competencias provinciales por parte del legislador básico estatal puede conllevar, lógicamente, una redefinición a la baja de las competencias municipales, y que el resultado de todo ello sea una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial, compatible con la garantía de la autonomía municipal. Esta es una opción constitucionalmente posible, siempre que se asegure que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan, con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses.

Se admite un incremento de las competencias provinciales, más allá del “núcleo” instrumental, siempre que se respete el contenido esencial de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada “la ampliación de las competencias provinciales podrá incidir en el ámbito de la autonomía que tienen legalmente consagrada los municipios [...], pero también es cierto que la atribución de la nueva competencia, afecta directamente al círculo de los intereses provinciales”.

Por ello, la opción del legislador básico, aunque no es constitucionalmente la única posible, tiene sólidos fundamentos, porque no puede trazarse un sistema competencial de la provincia haciendo abstracción de su estricta vinculación funcional con el municipio (PAREJO ALFONSO, 2016). Además, cabe destacar que no se configura un modelo competencial cerrado porque el “núcleo” de competencias instrumentales puede tener un contenido muy amplio y puede ser completado con otros distintos, de carácter material, supramunicipales, en atención al interés de la provincia.

4.1. El alcance de las competencias de coordinación de los servicios municipales de las diputaciones provinciales

Sobre uno de los temas más polémicos de la LRSAL, la restricción de competencias municipales por la vía de la técnica de la coordinación que se encomienda a las Diputaciones, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las competencias propias de las provincias.

La Junta de Andalucía, en el marco de su recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL, impugna varias previsiones que reiteran o desarrollan la competencia provincial de “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada”, que, incluida ya en la anterior redacción del artículo 36.1 LBRL, se mantiene en la nueva redacción de la letra a).

La letra c) artículo 36.1 LBRL establece que corresponde a la Diputación Provincial, como competencia propia, la “coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial”. Sobre esta previsión, la Junta de Andalucía razona que hay extralimitación de la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.18 CE con vulneración de las competencias estatutarias de la Comunidad y la garantía de la autonomía municipal. Sobre esta cuestión, el Tribunal recuerda como su doctrina constitucional aisló la “coordinación” como concepto constitucional diferenciado de la “cooperación” (o “coordinación voluntaria”). La primera implica un «límite efectivo al ejercicio de las competencias” de otro; “toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”; “por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial”²⁸. De este modo, en la STC 214/1989, el Tribunal constató que “la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LBRL”.

Una vez delimitado el concepto de coordinación, el Tribunal afirma que la nueva “coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial” [letra c) del art. 36.1 LBRL] es una mención 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)]. Así, las razones que llevaron a este Tribunal a entender que el artículo 149.1.18 CE proporciona cobertura a la competencia provincial de coordinación prevista en la letra a)

²⁸ Tribunal Constitucional. **Sentencia 111/2016**, de 9 de junio de 2016.

del artículo 36.1 LBRL han de conducir ahora a la misma conclusión respecto de la competencia provincial de coordinación que enuncia genéricamente la letra c) del art. 36.1 LBRL”.

Concluye así, que en este caso no hay vulneración de la garantía constitucional de la autonomía municipal y confirma la constitucionalidad del artículo 36.1 c). No obstante, señala que:

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 (RTC 2016, 41) FJ 9]. Por lo demás, la propia Ley reguladora de las bases del régimen local incluye provisiones algo más específicas sobre las facultades provinciales de coordinación, algunas de las cuales han sido impugnadas.

La Junta de Andalucía también impugna el párrafo segundo del artículo 36.2 a) LBRL²⁹ al considerar que el Estado habría traspasado los márgenes de su título competencial vulnerando las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local (arts. 60, 92 y 96 EAAAnd), infringiendo igualmente la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Sobre esta impugnación, el Tribunal afirma que el artículo 36.2 a) LBRL halla cobertura en la competencia estatal para adoptar las bases del régimen

²⁹ “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”

local. En cuanto a la garantía constitucional de la autonomía local, recuerda que ésta “no impide por sí que el legislador atribuya a la Diputación Provincial competencias de coordinación en sentido estricto, como “límite efectivo” al ejercicio de las atribuciones municipales (STC 214/1989, FJ 18). Los artículos 137 y 140 no imposibilitan esta atribución, imponen solo condiciones. Por tanto, considera que la competencia provincial de coordinación, además de estar específicamente atribuida y suficientemente determinada, debe responder a la protección de intereses supramunicipales.

Respecto al segundo párrafo del artículo 36.2 a) LBRL, el Tribunal Constitucional considera que 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. Pero “no predetermina suficientemente la competencia provincial atribuida ni precisa los detalles que pudieran garantizar que las fórmulas de gestión «unificada» que efectivamente se impongan asegurarán al ayuntamiento márgenes decisorios tendencialmente correlativos a la intensidad de los intereses municipales implicados. Nada dice sobre qué fórmulas han de establecerse en concreto ni qué circunstancias exigen promover las más livianas (p. ej., estímulos a la creación de mancomunidades) o las más penetrantes (p. ej., imposición de fórmulas de gestión indirecta)”. Así, afirma que la previsión impugnada tiene un grado tal de indeterminación que, en abstracto, admite que la coordinación se concrete en el ejercicio de facultades virtualmente autoatribuidas, esto es, que el alcance del «cierto poder de dirección» que implica la coordinación sea decidido por la propia diputación. El precepto admite también, en principio, el desarrollo de técnicas de coordinación perfectamente compatibles con la autonomía municipal y, todo lo contrario.

Ante esta situación, el Tribunal plantea dos posibles interpretaciones de sentido contradictorio. En la primera, el párrafo segundo del artículo 36.2 a) LBRL sería contrario a los artículos 137 y 140 CE si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación. Sin embargo, está interpretación el Tribunal la excluye porque hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución. Pero la segunda interpretación, considera el artículo 36.2 a) LBRL una previsión, que no puede pretender agotar la regulación de la materia porque hace referencia 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.³⁰ Siguiendo este razonamiento, el Tribunal considera que, en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de las diputaciones provinciales, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales han de concretarlas. Así, concluye que la previsión impugnada debe interpretarse “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 definitiva, declara que, siguiendo esta segunda interpretación, el artículo 36.2, letra a), párrafo segundo, LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.13 de la Ley 27/2013, no es inconstitucional.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el artículo 26.2 LBRL, que atribuye a las diputaciones provinciales la coordinación, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes de la prestación de determinados servicios obligatorios³¹. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que se está ante competencias que el legislador básico ha atribuido específica y directamente a los ayuntamientos y el artículo 26.2 LBRL no niega la titularidad municipal de estos servicios, sino que se limita a prever la intervención de la Diputación Provincial en la gestión que lleven a cabo los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Sobre si el precepto controvertido vulnera la garantía constitucional de la autonomía municipal y las competencias estatutarias de la Junta de Andalucía, considera que no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de las formas de

³⁰ Cita la STC 41/2016, FJ 7.

³¹ Entre los que se encuentran la recogida y el tratamiento de residuos; el abastecimiento de agua potable a domicilio y la evacuación y el tratamiento de aguas residuales; la limpieza viaria; acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Todos estos servicios — salvo el tratamiento de aguas residuales— están previstos como servicios municipales mínimos, que, necesariamente, deben proporcionar todos los municipios o, al menos, los de más de 5.000 habitantes, en el caso del tratamiento de residuos.

prestación de estos servicios propuestos por la Diputación y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Además, el Tribunal insiste en que:

Conforme al art. 26.2LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de «coordinación» correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, «con la conformidad de los municipios afectados.

También destaca que esta competencia provincial se corresponde con “la sucintamente enunciada en el artículo 36.1 h) LBRL, cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter voluntario o consentido de estas fórmulas (llamadas) de coordinación”. Por lo demás, conectan directamente con estas fórmulas voluntarias los estímulos financieros previstos en la disposición adicional 15, sobre “gestión integrada o coordinada de servicios”, del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

Por consiguiente, desde la perspectiva de la autonomía local, el artículo 26.2 LBRL no es inconstitucional. Pero respecto si ese precepto vulnera las competencias que tienen estatutariamente atribuidas las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional señala que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia normativa, aunque limitada a las bases y a no a la función ejecutiva. Por tanto, el artículo 26.2 LBRL al atribuir la indicada función al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no puede ampararse en este título competencial. Y respecto de los concretos servicios sometidos al plan de aprobación ministerial, el Tribunal Constitucional concluye que el Estado carece también de las competencias

sectoriales necesarias, y son las comunidades autónomas quienes tienen atribuidas las competencias ejecutivas en las materias enumeradas en el artículo 26.2 LBRL.

En consecuencia, considera que son inconstitucionales los incisos del artículo 26.2 LBRL “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”³².

4.2. El alcance de las competencias provinciales materiales

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las competencias propias de las diputaciones provinciales contempladas en el art. 36.1 *in fine*³³. La Junta de Andalucía alegó que el Estado habría traspasado los márgenes de su título competencial (art. 149.1.18 CE), vulnerando las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local (arts. 60, 92 y 96 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) y habría infringido igualmente la garantía constitucional de la autonomía municipal.

Sin embargo, el Tribunal concluye la constitucionalidad del artículo 36.1 c) *in fine* LBRL, porque no vulnera la autonomía municipal garantizada. Según su parecer,

Al configurar la intervención provincial como subsidiaria de la municipal, no produce estrictamente una injerencia –ni legítima ni ilegítima– en la autonomía municipal. Ciertamente, la Ley reguladora de las bases del régimen local no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las comunidades autónomas (como sucede precisamente en materia de tratamiento de residuos así como de

³² En la Sentencia 168/2016, el Tribunal Constitucional ha insistido en esta interpretación del artículo 26.2 (FJ 5 b).

³³ “Prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación”

prevención y extinción de incendios) [en este sentido, SSTC 271/2015, de 17 de diciembre, FJ 5 a), y 41/2016, FJ 7 c)]. Del mismo modo, la legitimidad democrática indirecta con que cuenta la Diputación Provincial podrá discutirse políticamente, pero, siendo una opción constitucionalmente posible, no puede alzarse en obstáculo a intervenciones del legislador básico favorables a una ampliación de las competencias provinciales³⁴.

De este modo, considera que la competencia impugnada constituye, en realidad, un desarrollo de una competencia establecida genéricamente —“la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra comarcal” —, que ya estaba prevista en la legislación anterior y cuyo carácter básico ex artículo 149.1.18 CE ya había sido declarado en pronunciamientos anteriores³⁵.

En cuanto te a las competencias de las diputaciones provinciales sobre “la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”, prevista en el artículo 36.1 g) LBRL. Considera que no transfiere en bloque a la Diputación Provincial toda la prestación de servicios de administración electrónica y de la contratación de municipios de menos de 20.000 habitantes, sino que “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”. Además, lo relaciona con los fines propios y específicos de las diputaciones provinciales como son los de “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales” y, en concreto, “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”. Por ello, con el precepto impugnado se pretende dar efectividad a la prestación de unos servicios que exigen la aplicación de tecnología informática o técnico-jurídica 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

³⁴ Fundamento Jurídico 10. Tribunal Constitucional. **Sentencia 111/2016**, de 9 de junio de 2016.

³⁵ Tribunal Constitucional. **Sentencia 103/2013**, de 25 de abril de 2013.

en las tareas que desempeñan relacionadas con la contratación y la llamada administración electrónica³⁶.

5. Conclusiones: el futuro incierto de las diputaciones provinciales

Ante el fracaso de la LRSAL y el debate permanente sobre la utilidad de las diputaciones provinciales, nos surgen dudas sobre su futuro. Todavía no se ha alcanzado un cierto consenso en cuestiones tan importantes como el contenido de la función de asistencia de la provincia al municipio y la forma en la que esta ha de desarrollarse, la determinación de cuáles deben ser las competencias de las diputaciones, si exclusivamente funcionales o también materiales, o la posición de la entidad respecto de los municipios que no precisan del auxilio de ningún otro ente para la prestación de sus servicios.

No obstante, se aprecia un consenso en la doctrina, “una coincidencia básica entre los administrativistas españoles sobre la necesidad de establecer una adecuada estructuración del sistema local español” (FONT I LLOVET; GALÁN GALÁN, 2013, p. 25). Así, la institución provincial se encuentra sumida en una crisis que ha alcanzado cotas muy elevadas en un contexto en el que convergen sobre ella “líneas de tendencia claramente contrapuestas; las exigencias de más política — mayor legitimación y transparencia— y en la otra parte, las “de más economía — simplificación y ahorro” (FONT I LLOVET; GALÁN GALÁN, 2015, p. 39).

Como hemos analizado anteriormente, la LRSAL ha concretado y ampliado notablemente el abanico de competencias instrumentales de las diputaciones provinciales. No obstante, esta ampliación de competencias se ha realizado de forma confusa y técnicamente incorrecta, lo que ha conducido, precisamente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, a una necesaria reconsideración del nuevo modelo.

A la luz de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, el legislador básico estatal no tiene mucho margen en orden a un replanteamiento y reorganización del actual marco regulador de las diputaciones provinciales.

La atribución de competencias a las diputaciones provinciales encuentra límites derivados de la propia provincia como agrupación de municipios. Toda reordenación de competencias y servicios tiene límites

³⁶ Fundamento Jurídico 11. Tribunal Constitucional. **Sentencia 103/2013**, de 25 de abril de 2013.

resultantes de la garantía constitucional de la autonomía municipal. Y por eso mismo, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la constitucionalidad de las nuevas atribuciones de competencias establecidas por la LRSAL. Aunque las mismas han sido consideradas constitucionales en la mayoría de los casos, lo relevante es que lo han sido a la vista de las condiciones mismas a las que el legislador, o en su caso, las propias interpretaciones jurisprudenciales las han sujetado. Esto pone de manifiesto que existe un límite constitucional último e infranqueable a la ampliación competencial de las Diputaciones³⁷.

Esta misma posición, se ha reiterado en la STC 111/2016, en relación a las competencias que el legislador puede atribuir a las Diputaciones. Así, con apoyo a lo ya declarado en la STC 41/2016, se afirma que la competencia para adoptar las bases del régimen local permite al Estado “adoptar una regulación como la enjuiciada, que se apoya en la Diputación Provincial con el fin de asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables”. Además, añade “ciertamente la ley reguladora de las bases del régimen local no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las comunidades autónomas [en este sentido SSTC 271/2015, de 17 de diciembre y 42/2016, fj 7”.

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

En relación con la prestación directa de servicios municipales por las propias Diputaciones, al amparo de las competencias que se le han atribuido, la STC 111/2016, ha mantenido que la competencia provincial de coordinación “está prevista en términos generalísimos”, aunque “esta ausencia de precisión o determinación no puede entrañar un problema en el contexto de una regulación afirmada como básica y, por tanto, incompleta o necesitada del complemento autonómico; a la que se añade la legislación sectorial del Estado y las comunidades autónomas, que es la encargada de

³⁷ Ese límite ya se expresó con claridad por la jurisprudencia constitucional, aunque en relación a las comarcas, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre se afirmó que su creación “no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumerados en el apartado 2 del artículo 25”.

definir concretamente las competencias locales” (SSTC 214/1989, FJ 3, letras a) y b) y c); 41/2016, FJ 9)”,

También la misma STC 111/2016, respecto del artículo 116 ter LBRL, que obliga a las entidades locales a calcular el “coste efectivo” de sus servicios conforme a una serie de criterios, teniendo en cuenta que la nueva redacción del artículo 26.2 LBRL se apoya en ese “coste efectivo”. No obstante, la citada sentencia ha examinado el artículo 26.2 LBRL y ha concluido que lo previsto “no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía”. En efecto, como señala,

conforme al art. 26.2LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de «coordinación» correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, «con la conformidad de los municipios afectados»³⁸.

Por otra parte, añade el Tribunal que “la competencia provincial regulada en el artículo 26.e) LBRL se corresponde con la sucintamente enunciada en el artículo 36.1 h) LBRL, cuyo tenor tampoco arroja dudas sobre el carácter voluntario o consentido de estas fórmulas de coordinación.

Por último, el Tribunal Constitucional señala que “[...] No puede excluirse en abstracto que los planes provinciales que sean aprobados al amparo de la norma legal de referencia, eventualmente, puedan diseñar

³⁸ Fundamento Jurídico 12. Tribunal Constitucional. **Sentencia 111/2016**, de 9 de junio de 2016.

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 149 CE) afectaría estrictamente, no al impugnado art. 26.2LBRL, 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”.

Por tanto, la articulación de las competencias provinciales en torno a la función de asistencia y cooperación con el municipio, no ha impedido la reivindicación en su favor de competencias sustantivas o materiales. Esta es una opción con precedentes en los estudios de Martín Retortillo y a la que hoy se suma un buen número de autores partidarios³⁹.

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

En consecuencia, cada vez hay más partidarios de proceder a un cambio constitucional, no tanto para reforzar la posición institucional de la provincia, sino flexibilizar y, por tanto, eliminar su actual carácter necesario en la estructura y organización territorial del Estado. En este sentido, por ejemplo, se ha pronunciado Escribano Collado afirmando que la provincia “requiere un final definitivo que actúe sobre el problema originario, es decir, sobre la regulación constitucional [...]”, se muestra partidario de [...] una reforma constitucional que modifique el carácter necesario de la provincia como entidad local y, en consecuencia, la exigencia de un régimen uniforme a nivel estatal, dando entrada en la organización supramunicipal a un principio de diversidad y pluralismo que deberá determinarse por cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con sus intereses, tradiciones y perspectivas de organización territorial” (ESCRIBANO COLLADO, 2016, p. 1995 y ss).

Pero existe una corriente doctrinal, que no es nueva, que aboga por la supresión de la provincia, al menos, con esa condición de ente indispensable

³⁹ En este sentido véase, CARBONERO GALLARDO, 2014, p. 260.

con la que hoy cuenta por disposición constitucional⁴⁰. No obstante, aun los partidarios de esta solución, afirman que ahora no concurren las condiciones adecuadas para una modificación de la Constitución, única vía posible, a menos que, en el sentido señalado por Cosculluela se produjera “una mutación constitucional, por cambio de la interpretación de los preceptos citados (arts. 137 y 141) por parte del Tribunal Constitucional” (COSCULLELLA MONTANER, 2012, p. 67).

En suma, ante lo incierto de esta posibilidad, parece más razonable partir del mantenimiento de las Diputaciones, cuya necesidad de reforma tampoco niegan aquellos autores que, en el debate abierto, se han posicionado en términos favorables a la supervivencia de la institucional provincial.

Sin embargo, esta pretendida reforma constitucional que viniera a suprimir la consideración de la provincia como entidad garantizada constitucionalmente no parece viable en estos momentos en el Estado español. En consecuencia, si descartamos por ahora una reforma constitucional, el margen de que dispone el legislador básico estatal es mínimo. No obstante, autores como Parejo Alfonso, frente a la reforma de la LRSAL, han formulado posibles reformas. Así, el citado autor ha sugerido la conveniencia de restringir las Diputaciones a las agrupaciones de municipios que alcancen un umbral máximo de población y, en su caso, de riqueza i potencial de generación de ingresos ordinarios, de manera que los municipios que rebasaran ese umbral quedarían al margen de la Diputación. También añade que se debería convertir a las Diputaciones en entidades locales de primer grado o, lo que es lo mismo, en entidades cuyos representantes lo fuesen por elección directa de los ciudadanos.

Por tanto, a su juicio, la articulación interna de la relación entre Diputación y municipio debería hacerse sobre la base de los principios de subsidiariedad, participación, cooperación y coordinación.

No obstante, esta propuesta sigue suscitando dudas en cuanto a cuál podría ser su efectivo alcance y en que podría mejorar la actual situación.

Solo apreciamos una acción legislativa que podría resultar eficaz, se trata de fijar criterios más estrictos o precisos en el reparto o destino de los fondos que gestionan a favor de los municipios, garantizando a tal efecto mejor la posición de estos en la toma de esas decisiones provinciales.

⁴⁰ Entre otros, SÁNCHEZ MORÓN, 2016, p. 390.

Debería garantizarse de manera más estricta la participación o concertación de los municipios en la conformación de los planes de cooperación y, a la vez, garantizarse también que cualesquiera solicitudes y prioridades municipales para ser incluidas en los mismos sean obligatoriamente consideradas en sede provincial y motivadamente rechazadas en caso de inadmisión (FERNÁNDEZ FARRERAS, 2017, p. 101)⁴¹.

Así, urge reflexionar sobre el sentido de la institución provincial, definir su posición en el sistema de Administraciones públicas, base imprescindible para la concreción de sus competencias y presupuesto. Pero sin olvidar otras asignaturas pendientes como son la financiación o la forma de elección de sus plenos, y otras que comparten con el resto de Administraciones Públicas, como son las relativas a la transparencia e información pública y la modernización de sus procedimientos en el contexto de la implantación de la Administración electrónica.

En definitiva, la superación de la situación actual requiere una reflexión jurídica profunda sobre qué características, dentro de los límites permitidos por la Constitución, ha de tener el nivel intermedio del Gobierno local. Pero, sin duda, también se requiere de un debate político, más allá de planteamientos puramente coyunturales, sobre el futuro que se desea para las Diputaciones.

Referencias

ARROYO GIL, Antonio. Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. **UNED. Teoría y Realidad Constitucional**, n. 38, p. 701-716, 2016.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. La situación actual de las diputaciones: Los extremos esenciales de un debate por resolver. In: PAREJO ALFONSO, L. (Dir.); ARROYO GIL, A. (Coord.). **El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios**, Fundación Democracia y Gobierno Local: Madrid, 2017.

BASSOLS COMA, Martin. La racionalización de la Administración local en el marco de la Sostenibilidad Financiera: Panorama general, **Cuadernos de derecho local**, n. 34, 2014.

⁴¹ En este sentido se pronuncia, FERNÁNDEZ FARRERAS, 2017, p. 101. Véase también, ZAFRA VÍCTOR, 2012, p. 163 y sig.

BAYONA ROCAMORA, Antoni. Catalunya i l'Administració supramunicipal, disseny complex de distribució territorial. In: FORCADELL I ESTELLER, Xavier; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria (Coords.), **La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat. 23 d'octubre de 2013, Barcelona: Cicle Jornades Governos Locals Km 0: interrogants i reptes sobre el futur**, Diputació de Barcelona: Barcelona, 2013.

BAYONA ROCAMORA, Antoni. El orden constitucional actual: limitaciones, condicionantes y posibilidades de reforma de las diputaciones provinciales. In: PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.). ARROYO GIL, Antoni (Coord.). **El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios**, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

BOIX PALOP, Aandrés. **Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa pel País Valencià dins la Constitució de 1978**. Barcelona: Fundació Nexè, 2014.

CARBONELL PORRAS, Eloisa. Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. **Anuario del Gobierno Local**, n. 1, 2015.

CARBONERO GALLARDO, José Miguel. El nuevo papel de las diputaciones provinciales. In: CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar (Coord.). **El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2014.

CIDONCHA MARTÍN, Antonio. La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, **Cuadernos de Derecho Local**, n. 45, octubre 2017.

COSCULLUELA MONTANER, Luís Manuel. El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones, **Anuario del Gobierno Local**, n. 2, 2012.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto constitucional. In: AA.VV. **Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado**. Madrid: CEPC, 2016, p. 1995 y sig.

FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier **La comarca en la historia. Una aproximación a la reciente historia jurídica de la comarca.** Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2000.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 27/1987**, de 2 de marzo de 1987.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 31/2010**, de 28 de junio de 2010.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 103/2013**, de 25 de abril de 2013.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 41/2016**, de 3 de marzo de 2016.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 111/2016**, de 9 de junio de 2016.

ESPAÑA. Tribunal Constitucional. **Sentencia 168/2016**, de 6 de octubre de 2016.

FERNÁNDEZ FARRERAS, Germán. Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma). In: PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.). ARROYO GIL, Antoni. (Coord.). **El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios.** Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

FONT GAROLERA, Jaume; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?. **Treballs de la Societat Catalana de Geografia**, n. 78, p. 53-68, 2014.

FONT I LLOBET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo. La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? **Anuario del Gobierno Local 2013**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

FONT I LLOBET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo. Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?, **Anuario del Gobierno local 2012**, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013.

FONT I LLOBET, Tomàs; GALÁN GALÁN, Alfredo. Los retos actuales del Gobierno local; repolitización, diversificación, interiorización, **Anuario del Gobierno Local 2014**, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Los servicios sociales locales como garantes del Estado del Bienestar en el Estado Español: análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 3-54, set./dez. 2018.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; GIFREU I FONT, Judith; RENYER I ALIMBAU, Jaume; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. **Introducció al dret local i urbanístic de Catalunya**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon R. El Règim Local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa propia després de la sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010. **Revista catalana de dret públic**, n. extra 1, p. 218-224, 2010.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. **Revista Vasca de Administración Pública**, n. 101, p. 55-88, 2015.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Sobre el ámbito competencial de los entes locales: La interpretación de la jurisprudencia constitucional de su alcance en materia ambiental. **Revista Vasca de Administración Pública**, n. 112, p. 49-98, 2018.

GALÁN GALÁN, Alfredo. La provincia como parte de un sistema de Administraciones Públicas: la necesaria articulación competencial. In: PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.); ARROYO GIL, Antoni. (Coord.). **El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La provincia en la Constitución. In: GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (Coord.). **La provincia en el sistema constitucional**. Madrid: Civitas, 1991, p. 5-20.

GARCÍA RUBIO, Fernando. La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización. In: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. (Coord.). **La reforma de 2013 de régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 195-303.

LUCAS LUCAS, Carmen. El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales. In: SANTAMARÍA PASTOR, Juan

Alfonso. (Coord.). **La reforma de 2013 de régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luís. La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: esperando a Godot. **Cuadernos Manuel Giménez Abad**, n. 7, 2014, p. 70-82.

MEDINA GUERRERO, M., La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales. **Cuadernos de Derecho Local**, n. 34, p. 147-161, 2014a.

MEDINA GUERRERO, Manuel. **La reforma del régimen local**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014b.

MERINO ESTRADA, Valentín. Las competencias de la provincia como entidad. In: PAREJO ALFONSO, Luciano (Dir.); ARROYO GIL, Antoni (Coord.), **El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

MIR I BAGÓ, Josep; SOLÉ VILANOVA, Joaquin; VIRÓS, Rosa. **L'organització comarcal a Catalunya. Anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals directors**. Barcelona, FMC, 1994.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local. **Diario de Derecho Municipal**, 10 jun. 2013.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal. **Cuadernos de Derecho Local**, n. 34, p. 11-20, 2014.

PAREJO ALFONSO, Luciano. El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura del escalón supramunicipal de la Administración local, **Cuadernos de Derecho Local**, n. 40, fev. 2016.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsular de régimen común. In: PAREJO ALFONSO, Luciano. (Dir.). ARROYO GIL, Antoni. (Coord.), **El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina; FUENTES I GASSÓ, Josep Ramon. La organización territorial del Estatuto de 2006 y el impacto de la Ley 27/2013, de

racionalización y sostenibilidad de la Administración local en la interiorización del régimen local de Cataluña. In: GARCÍA RUBIO, Fernando. (Dir.), **Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales**. Madrid: INAP, 2015.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (I): la vegueria. In: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. (Dir.). **Règim jurídic dels governs locals de Catalunya**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 187-212.

SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes. **Anuario del Gobierno Local**, n. 1, p. 129-150, 2013.

SALVADOR CRESPO, Mayte. Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 17 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. **Cuadernos de Derecho local**, n. 34, 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho Administrativo**. Parte general. Madrid: Tecnos, 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **La reforma de 2013 del régimen local español**. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

TORNOS MAS, Joaquín. La provincia en la legislación de las comunidades autónomas. In: AAVV. **La provincia en el sistema constitucional**, Civitas, 1991.

TRAYTER I JIMÉNEZ, Joan Manuel. Els ens supramunicipals de caràcter obligatori (II): la comarca. In: GIFREU I FONT, Judith; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Dir.). **Règim jurídic dels governs locals de Catalunya**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 213-227.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. **Anuario de Derecho Municipal**, n. 6, p. 23-60, 2012.

VELASCO CABALLERO, Francisco. Reforma del régimen local: la nueva cultura de la intervención. **Boletín del IDL-UAM**, n. 42, 2012.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. La intermunicipalidad, modelo de Estado: La provincia en el estado autonómico. In: COSCULLUELA MONTANER, Luís Manuel (Coord.). **Crisis económica y reforma del régimen local**. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi, 2012.