



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DIPUTACIONES Y SU POSIBLE FUTURO

Antonio Villanueva Cuevas

SPCS Documento de trabajo 2016/5

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Antonio Villanueva Cuevas

Antonio.Villanueva@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca
Seminario Permanente de Ciencias Sociales
Codirectoras:

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

Avda. de los Alfares, 44

16.071-CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DIPUTACIONES Y SU POSIBLE FUTURO

Antonio Villanueva-Cuevas¹

Área de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

Actualmente, la crisis económica ha generado que sean muchas las voces que reclaman una modificación de la estructura administrativa española. Se considera que nuestro país posee un excesivo dimensionamiento de la Administración Pública que ha generado un gasto público desmesurado, así como múltiples problemas de distribución competencial entre las mismas, y en concreto, se ha puesto especial énfasis en la necesidad de reformar, e incluso, eliminar, las Diputaciones Provinciales, consideradas por muchos como un escalón administrativo innecesario y vacío de competencias una vez que se han implantado las Comunidades Autónomas. El Gobierno de la Nación ha intentado paliar dicha situación modificando el régimen jurídico de las Entidades Locales, a través de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que, entre otras cuestiones, reconoce un nuevo papel a las Diputaciones Provinciales, reforzándolo, frente a esas voces que piden su supresión. Sin embargo, tampoco creemos que esa haya sido la solución más adecuada. Este estudio intenta conocer un poco más en profundidad la historia y la situación actual de la Provincia en nuestro sistema jurídico, así como cuál puede ser el futuro de esta Entidad Local.

Palabras clave: Provincias, Diputaciones Provinciales, Administración Pública, Municipios, Competencias.

Indicadores JEL: K1, K19

¹ Antonio.Villanueva@uclm.es

ABSTRACT

The economic global crisis has originated that from many areas asks himself for a reform of the administrative organization of Spain. There is understood that Spain possesses many Public different Administrations, which originates a high public expenditure as well as problems about powers distribution between those Public Administrations. In this regard, special emphasis has been made in the need to modify or, even, eliminate, the county councils, because they are considered unnecessary and empty of powers since the Autonomous Communities were created. The government of Spain has modified the law that regulates the Spanish local system, attributing more powers to the County councils. But we do not believe that it is the most guessed right solution. This study tries to penetrate into the history and the current situation of the county councils, trying to find some solution for his future.

Key words: Council, County Councils, Municipality, Public Administration, Powers.

JEL codes: K1, K19

1. INTRODUCCIÓN

La situación de crisis económica en la que todavía estamos inmersos ha originado que desde diferentes ámbitos se hayan vertido numerosas medidas para paliar el impacto de la misma en la sociedad, y una de las más recurrentes ha sido la necesidad de aligerar las Administraciones Públicas, y especialmente, la Administración Local española². En este sentido, se indica que, con alrededor de 13.000 entidades locales territoriales y 3500 entidades instrumentales, aunque las cifras varían³, la necesidad de reducir el número de las mismas, con la finalidad de evitar duplicidades, debe ser considerada ineludible.

² Ver ALMEIDA CERREDA, M.: “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración Local”, ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013, pg. 1, donde cita una amplia bibliografía al respecto, tanto española como extranjera.

³ Ver CARBONELL PORRAS, E.: “La planta de Gobierno local”, ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013, pgs . 3 y 4.

Sin embargo, la doctrina ha señalado de manera reiterada que una modificación legislativa de tanto calado como la reforma de la Administración local española, si bien puede ser necesaria, no se puede hacer de manera apresurada, como respuesta a una situación coyuntural, sino que requiere un proceso reposado que lleve a un nuevo sistema que perdure en el tiempo, evitando soluciones anticrisis que pueden dar lugar a situaciones de recentralización de competencias y déficit democrático que origine más problemas que verdaderas soluciones⁴.

En un intento de cumplir con los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria, incluidos en la última reforma del art. 135 de la Constitución, el legislador estatal aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), lo que no deja de ser curioso pues dicha Administración es la que menos impacto produce en el déficit público español⁵. En todo caso, dicha norma, ya desde su primera redacción, ha sido muy controvertida. En un principio, las soluciones que incluía el anteproyecto, por ejemplo, la supresión de municipios de menos de 20.000 habitantes, dieron lugar a un intenso debate doctrinal por el daño a la autonomía local que tales medidas podían ocasionar. El texto finalmente aprobado atenúo su contenido de manera notable, lo que ha determinado que su eficacia práctica haya sido, cuanto menos, relativa, pero no acallando las críticas vertidas a dicha reforma⁶.

⁴ EMBID IRUJO, A.: “Crisis económica y reforma local”, en la obra colectiva COSCULLUELA MONTANER, L., y MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Navarra, 2012, pg. 54; ALMEIDA CERREDA, M., op. cit, pg. 1 y ss.

⁵ EMBID IRUJO, A.: “Crisis económica y reforma local”, op. cit., pg. 54.

⁶ Ver, entre otros muchos, ALMEIDA CERREDA, M.: “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración Local”, ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013, donde cita una amplia bibliografía al respecto; BOIX PALOP, A.: “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de servicios locales”, *Diario del Derecho municipal*, Iustel, tres de enero de 2014; CASTILLO BLANCO, F.: “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Diario del Derecho municipal*, Iustel, tres de enero de 2014; COSCULLUELA MONTANER, L., y MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Navarra, 2012; EMBID IRUJO, A. “Crisis económica y reforma local”, en la obra colectiva COSCULLUELA MONTANER, L., y MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Navarra, 2012; MELLADO RUIZ, L., “Notas críticas sobre el Anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, 17, 2012; NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Crisis económica y cambios estructurales en el régimen del ejercicio de actividades”, en *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la AEPDA, INAP, Madrid, 2012; MORENO MOLINA, J. A., y VILLANUEVA

Las medidas que contiene dicha Ley han sido numerosas pero, por lo que a nosotros interesa, el papel de las diputaciones provinciales se ha visto reforzado con la atribución de nuevas competencias que no han dejado de levantar suspicacias sobre su acomodo constitucional por la incidencia que algunas de ellas pueden tener en la autonomía local de los municipios⁷. Otra cosa es la eficacia real que las mismas puedan poseer, hasta el momento, ciertamente reducida.

Realmente, la opción que ha elegido la LRSAl respecto a las diputaciones provinciales no deja de ser curiosa, pues éstas han sido situadas en el centro de la polémica, criticando la necesidad de las mismas en un Estado descentralizado en el que las Comunidades Autónomas poseen la mayoría competencial y que, en definitiva, las mismas podrían ejercer las competencias que actualmente desarrollan aquéllas. Si a esta argumentación unimos el hecho de la falta de recursos económicos que las Diputaciones sufren, mal endémico de nuestra organización local acrecentado por la crisis económica, y cierta falta de legitimidad democrática de las mismas, por su forma de elección indirecta, las críticas hacia su pervivencia no han hecho sino aumentar, y además desde diferentes ámbitos, tanto políticos como académicos⁸, aunque quizá los más conocidos por la generalidad sean los primeros, donde diferentes partidos políticos han llevado en sus programas la eliminación de las misma y su sustitución por otros órganos como los llamados “consejos de alcaldes”⁹.

CUEVAS, A.: “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, ed. ThomsonReuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pgs. 187-216.

⁷ Entre otros, MORENO MOLINA, J. A., y VILLANUEVA CUEVAS, A.: “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, ed. ThomsonReuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pgs. 187-216.

⁸ Al respecto, entre otros, BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J.: “La provincia y la diputación: Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 284, 2000, pgs. 649-680; SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo. Parte General*. Ed. Tecnos, Madrid, 7ª ed., 2011, pg. 386; CARBONELL PORRAS, E.: “La planta de Gobierno local”, op. cit., pg. 10; BERNARDÍ y GIL, X., y GALÁN GALÁN, A.: *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las propuestas electorales*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.

⁹ Ver a este respecto, SÁNCHEZ NAVARRO, A.: “Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos”, en la obra colectiva COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (Dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, ed. Cívitas-ThomsonReuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, pg. 75 y ss.

Curiosamente, como indica la CARBONELL PORRAS, esta situación no es nueva, “por el contrario, se trata de un debate tan antiguo como la propia institución provincial, que ha estado marcada por la polémica desde su nacimiento a partir de la Constitución de Cádiz,... Llevamos ya doscientos años discutiendo sobre la división del territorio nacional en provincias, y no parece que hayamos avanzado mucho”¹⁰, es más, por la curiosa semejanza con las propuestas actuales, merece la pena utilizar la cita a POSADA HERRERA que dicha profesora realiza, el cual dice, en 1843: “las diputaciones provinciales son objeto de censura para unos y motivos de elogio para otros. Unos las quisieran constituir en completa independencia del poder central y otros reducir tanto las atribuciones y facultades que las leyes les conceden que vinieran a ser, según sus principios, un consejo de jefes políticos,...”¹¹. Como podemos observar, las novedosas propuestas vertidas desde tales ámbitos no parecen ser tan “novedosas”. No obstante, y si bien la garantía constitucional de la provincia como entidad local, a día de hoy, es clara atendiendo a la recepción de la misma en el Texto Constitucional, conviene recordar que en el Anteproyecto de la misma “dejaba abierta la posibilidad de que se sustituyera la provincia como entidad local por otras agrupaciones de municipios”¹², y si bien tal opción no llegó a plasmarse en la redacción definitiva de la Constitución, nos sirve para ilustrar las variadas discusiones que han existido, existen y, seguramente, existirán, sobre la configuración de las mismas.

En este trabajo vamos a analizar la situación actual de las diputaciones provinciales, con un breve análisis histórico, pero centrándonos en el nuevo papel que a las mismas les otorga la LRSAL y su posible futuro, haciendo alusión también a la regulación de la provincia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la cual presenta algunas particularidades.

¹⁰ CARBONELL PORRAS, E.: “Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, nº 31, febrero 2013, pg. 8.

¹¹ En sus *Lecciones de Administración*, de 1843, citado por CARBONELL PORRAS, E.: “Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma...”, op. cit., pg. 9.

¹² BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J.: “La provincia y la diputación: Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 284, 2000, pg. 656.

2. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN NUESTRA HISTORIA LEGISLATIVA

Sin entrar en excesivo detalle en la historia de las provincias y las diputaciones provinciales en España, es conveniente detenernos brevemente en su origen y evolución para comprender mejor la situación en que las mismas se encuentran actualmente¹³. En este sentido, la provincia y la diputación tienen un origen mucho más reciente que el municipio, en concreto, en la Constitución de Cádiz de 1812, si bien no se estabilizará hasta el trienio liberal (1820-1823), y sobre todo, hasta la elaboración de la demarcación provincial realizada por Javier de Burgos en 1833¹⁴, a través de los Reales Decretos de 30 de noviembre de 1833 y la Instrucción de aquél de la misma fecha¹⁵, y en sus inicios va a tener una clara influencia del modelo departamental francés¹⁶, aunque pronto adquiere características propias, incluso, en cuanto a la delimitación física de las provincias, para lo cual se siguieron “criterios absolutamente contrarios”¹⁷.

No obstante, su configuración era bastante diferente a la actual. La relevancia de las diputaciones provinciales dependía sobremanera de los vaivenes políticos de la época, potenciándose su actividad durante los gobiernos liberales, y reduciéndola a funciones consultivas en los gobiernos conservadores o moderados, de acuerdo a las ideas descentralizadoras o centralizadoras de unos y otros, y además, “no todas las provincias tenían diputación y en ocasiones una administración provincial podía gobernar sobre varios territorios”¹⁸.

¹³ Un completo estudio sobre el origen y evolución la provincia como entidad local se puede encontrar, entre otros, en CARBONELL PORRAS, E.: “La división del territorio en provincias y su evolución”, en la obra colectiva VV.AA.: *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, Universidad de Jaén, 2012, pgs. 505 y ss.; ESTEVE PARDO, J. (Dir.): *La Provincia en el estado de las autonomías*, Ed. Marcial Pons y Diputación de Barcelona, Madrid, 1996; TORNOS MAS, J.: “La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva GÓMEZ-FERRER, R. (Dir.): *La Provincia en el sistema constitucional*, ed. Cívitas, Madrid, 1991, pgs. 241-266.; BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J.: “La provincia y la diputación: Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, nº 284, 2000, pgs. 649-680; MORELL OCAÑA, L.: “Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia”, en VV.AA.: *La Provincia: IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Universidad de Granada, 1985, pgs. 9-79.

¹⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 385.

¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 349.

¹⁶ Ver cita anterior.

¹⁷ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 653.

¹⁸ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 650.

Además, si bien tenían carácter electivo –indirecto-¹⁹, estaban presididas por un jefe político o jefe superior nombrado por el Rey o el Gobierno²⁰, cuya misión esencial era vigilar a los ayuntamientos (y por ello, solía coincidir la presidencia de la diputación con el gobernador civil)²¹, es decir, “no es un órgano de la nueva institución local sino del Estado, inserto en la primera como presidente”²², pues se entendía la provincia, no como entidad local, sino únicamente como una mera división territorial del Estado²³. No obstante, sus funciones fueron aumentado con el paso del tiempo, y desde sus inicios como “instituciones de control de los ayuntamientos”²⁴, fueron asumiendo posteriormente “funciones de fomento y promoción de la economía y la instrucción pública, de control de la administración municipal y de reparto de las contribuciones, aparte de promover ciertos servicios propios, entre ellos la construcción y cuidado de los caminos provinciales y los establecimientos públicos de beneficencia”²⁵.

En todo caso, no debemos olvidar que estamos hablando de los orígenes de la provincia en España y en esta breve evolución se puede observar perfectamente como tenemos el germen de dos escalones administrativos que utilizan la provincia como sustrato territorial y que históricamente tienen un mismo origen, pero que actualmente tienen una naturaleza y funciones totalmente diferentes: por un lado, la provincia como entidad local, y por otro, la provincia como ámbito territorial de la Administración periférica del Estado, y que en aquellos momentos, y en su desarrollo inicial, se mezclaban²⁶.

El paso inicial hacia la consideración de la provincia como entidad local, es decir, como “estructuras administrativas distintas y formalmente separadas del Estado”,

¹⁹ Ver cita anterior, pg. 651.

²⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 349.

²¹ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 653.

²² BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 650.

²³ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General I*. Ed. Iustel, 2º Edición, Madrid, 2009, pg. 522.

²⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 385.

²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 349.

²⁶ En 1833, la instrucción de Javier de Burgos sitúa al frente de las provincias a los llamados Subdelegados de Fomento, si bien rápidamente perdió sus funciones de fomento para convertirse un jefe político o gobernador civil, que ha perdurado hasta casi nuestros días. Ver SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 350.

no se producirá hasta 1857²⁷, mediante la Ley de Bases de Diputaciones de 1854, al dotarles de “un Presidente distinto del Gobernador Civil”²⁸, y tras sucesivos avatares propiciados por la inestabilidad política de la época, se reafirma esta evolución en la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870, donde se reconoce “mayor autonomía a la Diputación frente al Gobernador civil. Se le atribuye, así, el fomento y tutela de los intereses peculiares de la provincia; se crea una Comisión Provincial con capacidad de gestión permanente; se prohíbe la suspensión de los acuerdos tomados dentro de la esfera de sus competencias y se declara inmediatamente ejecutiva la aprobación de los presupuestos realizados por la propia Diputación”²⁹.

Como culminación de dicha evolución, y sin perjuicio de otros vaivenes legislativos, será el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 la norma que considere por primera vez a la provincia como entidad local además de su propia configuración como ámbito territorial de la Administración periférica del Estado³⁰.

Durante la etapa franquista, la norma esencial será la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, en la cual la centralización va a configurarse en la pauta de actuación en materia de régimen local, y que se reflejó tanto en el hecho de que el Presidente de la Diputación era elegido por el Gobierno como por la “extensión desmesurada de los poderes de tutela” sobre las Entidades Locales, y lógicamente sobre las Diputaciones³¹. Ciertamente, parte de la doctrina señala que, si bien en un principio tal Ley parecía reforzar el papel de las mismas, se produjo un posterior vaciamiento de sus competencias que determinó “que su naturaleza sea la de un órgano estatal y no local”³². Por último, ante de comenzar con la etapa constitucional, decir que se aprobó en 1975 la Ley de Bases del Régimen Local, de 19 de noviembre, rápidamente derogada

²⁷ Al igual que sucede con los municipios, a través de la Ley de Ayuntamientos de 1856.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: op. cit., pgs. 522-523.

²⁹ PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*. Ariel Derecho, 3ª edición, Barcelona, 1994, pg. 261.

³⁰ PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: op. cit., pg. 263.

³¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: op. cit., pg. 524.

³² PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: op. cit., pg. 264. Estos autores indican que dicho vaciamiento se produjo tras desapoderar a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos de sus competencias en urbanismo, que eran las más importantes que poseía, mediante la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, así como por el contenido de la Ley de Presupuestos de 1957 y el Decreto de Gobernadores.

casi en su totalidad por la Ley 47/1978, de 7 de octubre, ya en pleno proceso constituyente.

3. LA PROVINCIA Y LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La aprobación en 1978 de nuestra Constitución va a suponer una transformación radical del régimen local español. La noción de centralismo que impregnaba el funcionamiento de la Administraciones Públicas en la etapa franquista no se concilia bien con la autonomía local que aquella reconoce en su art. 137, al indicar que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Sin embargo, el tratamiento que la CE ha dado a las entidades locales es ciertamente escaso, algo que no sorprende si tenemos en cuenta que la novedad en el momento de la aprobación de aquélla eran las Comunidades Autónomas. Por ello, dicha Norma sólo dedica tres preceptos a la Administración Local, y uno de ellos en especial a la provincia, el art. 142, donde su apartado 1º indica que “la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley orgánica”, mientras que el apartado 2º se refiere a los órganos de gobierno y administración de la misma, indicando que se encomiendan a las diputaciones u otros órganos de carácter representativo. Y salvo la referencia a la suficiencia de las Haciendas Locales que se señala en el art. 142, poco más se dice en la CE respecto a las provincias y diputaciones, aunque, curiosamente, muy importante, al ser las provincias a las que se les atribuye la iniciativa para constituir Comunidades Autónomas (art. 143.2).

De estos preceptos citados, se deducen varias consecuencias: en primer lugar, la provincia es una entidad local que goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses; y, en segundo lugar, también es una división territorial para el cumplimiento

de los fines del Estado³³. Aquí podemos apreciar la pervivencia, hoy absolutamente afianzada, de esa doble configuración de la provincia que apreciamos ya en sus orígenes, a principios del siglo XIX, si bien, como ya se ha aludido, de manera confusa y que fue, poco a poco, decantándose.

Pero además, y en tercer lugar, la provincia es una circunscripción electoral para las elecciones al Congreso y al Senado (arts. 68.2 y 69.2 CE), salvo en los territorios insulares donde la circunscripción es la isla. Todo ello ha determinado que la CE requiera de una gran rigidez para la modificación del mapa provincial existente a su entrada en vigor, ya que exige la aprobación por las Cortes Generales mediante, es decir, una mayoría cualificada que no se requiere para la alteración de los términos municipales. Según SANTAMARÍA PASTOR, su cualidad de circunscripción electoral exige que “su modificación deba hacerse mediante norma idéntica a la que regula dicho régimen (art. 81.1 CE)”³⁴.

De todas estas características, la que interesa en este momento en su consideración como entidad local, y las consecuencias que ello conlleva. Es más, la provincia, tal y como está recogida actualmente en la CE, se considera uno de los entes políticos primarios –junto a Estado, Comunidades Autónomas, municipio e islas-³⁵, dotados de personalidad jurídica propia y de existencia obligatoria en nuestro modelo de organización territorial, y ello es la razón por la que cualquier intento de modificar la consideración de la provincia como entidad local obligatoria, o alguna de sus características identificativas como tal, debe conllevar la modificación de la CE.

Su consideración como ente político primario determina unas consecuencias jurídicas, según indica SANTAMARÍA PASTOR³⁶: primero, su organización se basa en “fórmulas democrático-representativas de las personas o la población que las integra”, que actualmente serían las diputaciones; segundo, su ámbito subjetivo de actuación serían la totalidad de personas que residen en su territorio, es decir, la

³³ Y, aunque la CE no lo dice expresamente, “nada impide que la provincia actúe también como división territorial para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma, así como circunscripción electoral en este ámbito”, según indican BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 654, como así ha sido en la práctica.

³⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: op. cit., pg. 566 y 567.

³⁵ Ver a este respecto, por todos, SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: op. cit., pg. 289 y ss.; SÁNCHEZ MORÓN, M.: op. cit., pg. 234 y ss.

³⁶ Ver cita anterior.

formada por los vecinos de los municipios que componen la provincia; tercero, este tipo de entes públicos se rigen por el principio de generalidad, o en otras palabras, su finalidad se dirige a la satisfacción, en la medida de lo posible, de las necesidades de todo tipo que afectan a su población; y cuarto, para ello poseen la totalidad de potestades públicas superiores, que son la potestad reglamentaria, tributaria, expropiatoria, sancionadora, de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, programación y planificación, de legitimidad y ejecutividad de sus actos, de revisión de oficio de los mismos, inembargabilidad de sus bienes y derechos,..., que serán aplicadas de acuerdo, lógicamente, a las leyes. Se podría añadir una quinta característica en cuanto entes territoriales, y además, porque está vinculado con las anteriores, en cuanto que su ámbito territorial es un elemento esencial de su propia existencia y, por ello, su actuación alcanza la totalidad de su territorio, y no sólo partes del mismo, es decir, el territorio formado por todos los municipios que componen la provincia.

Tomando en consideración estas características, que no son discutidas por la doctrina científica, cualquier modificación de la provincia que pueda afectar a las mismas implicaría que aquéllas dejaran de ser un ente político primario y, por tanto, como se ha dicho antes, la necesaria revisión constitucional. Con ello queremos decir que la provincia debe poseer un órgano de gobierno elegido directa o indirectamente por sus ciudadanos y una organización administrativa cuya finalidad sea el cumplimiento de los fines que aquélla posee y que ejerza todas sus facultades, de forma que, si hacemos desaparecer las diputaciones, como órganos actuales de gobierno y de gestión administrativa de las provincias revestidas de autonomía frente a otras Administraciones Públicas, éstas dejarían de ser una entidad pública obligatoria y primaria, incluso si los fines, servicios y potestades son ejercidos por otras Administraciones Públicas (las Comunidades Autónomas, por ejemplo), y no es solución para ello, como se han vertido en algunos programas electorales, su sustitución por un “consejo de alcaldes” u otro órgano similar, si su función es consultiva o asesora y carecen de poder de decisión y de la organización administrativa necesaria para su ejecución, pues se desvirtualiza totalmente la naturaleza de la provincia como entidad pública primaria y, como ha indicado parte de la doctrina, “si así fuera se implantaría un “gobierno de asamblea”

cuya ineficiencia funcional sería la regla”³⁷. Si ese posible órgano sustitutivo su única virtualidad es cambiar la denominación, pero mantiene potestades, funciones y organización administrativa, no se apreciarían problemas para ello, pues la CE expresamente indica que las provincias estarán gobernadas por las diputaciones u otros órganos de carácter representativo, pero, lógicamente, tampoco supondría una reforma real de las diputaciones provinciales. Por el contrario, si la solución es profundizar en la desaparición de las diputaciones provinciales, la única opción posible sería la modificación constitucional para variar la naturaleza de la provincia como entidad pública primaria, en cuanto que, como tal, requiere una estructura organizativa destinada al cumplimiento de los fines que la Constitución les asigna.

Y todo ello deriva de un concepto del que no hemos hablado todavía, el reconocimiento y garantía de la autonomía local a las provincias que, según la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, es “el derecho y la capacidad efectivas de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (art. 3.1). Sin detenernos demasiado en ello, pues hay innumerables escritos doctrinales sobre la misma³⁸, lo cierto es que la CE recalca que las provincias son entidades locales revestidas de autonomía para la gestión de sus intereses, pero no explica en qué consiste la autonomía local, y ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional³⁹ y la doctrina jurídica quienes han desarrollado el contenido de la misma. Curiosamente, y como indica CARBONELL, ha sido precisamente para defender la posición institucional de las provincias, cuando el

³⁷ JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “Jaque a las diputaciones”, consultado en <http://rafaeljimenezasensio.com/> el día 20 de mayo de 2016.

³⁸ Entre otros muchos, BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit.; FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control de las entidades locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; MIR i BAGO, J.: *El sistema español de competencias locales*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1991; MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*, ed. Cívitas, Madrid, 1988; MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Municipal*, 2 vols., ed. Cívitas, Madrid, 1988; ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988; PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981; PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo...*, op.cit.; SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, ed. Cívitas, Madrid, 1990; Idem: *Derecho Administrativo...*, op. cit.; SOSA WAGER, F.: “La autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 100-102, vol. III, 1983.

³⁹ Al respecto, SSTC 32/1981, 27/1987, 214/1989, 109/1998, entre otras

Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciarse al respecto, por las reiteradas dudas vertidas sobre la existencia de las mismas⁴⁰.

A este respecto, según SÁNCHEZ MORÓN, la autonomía local significa la garantía institucional de las entidades locales básicas y primarias reconocidas en la Constitución, es decir, son entidades públicas constitucionalmente garantizadas, de manera que de la CE, se deduce “un núcleo o reducto indisponible por el legislador, al que, por lo demás, la Constitución se remite para la determinación concreta del contenido de la autonomía. Ese núcleo esencial, que no puede ser desconocido por la ley, es el que coincide con la *imagen comúnmente aceptada de la institución*”⁴¹.

Como indica dicho autor, la autonomía local presenta varias vertientes⁴²: primero, la autonomía política, derivada del carácter electo y representativo de sus respectivas poblaciones, y es la capacidad que tienen los gobiernos locales, en su ámbito competencial propio, de actuar y decidir de acuerdo a sus propias directrices y orientaciones políticas, sin poder ser suplantados por otras Administraciones Públicas, ni verse sometido a instrucciones jerárquicas de las mismas, ni a controles de oportunidad sobre sus decisiones, con los límites establecidos en la propia Constitución. Todo ello, en definitiva, para participar en la gestión de los asuntos públicos en defensa de sus intereses propios.

En segundo lugar, también significa autonomía administrativa. Ciertamente, las entidades locales no poseen potestad legislativa, pero sí, para la gestión de sus intereses, de una administración propia, “no como indirecta o delegada del Estado” ni de otras Administraciones Públicas, “sino en virtud de competencias propias, que la ley les confiere, y baso su propia responsabilidad”.

Pero también, la autonomía local, y muy importante, significa autonomía financiera, disponiendo de los recursos necesarios para la gestión de sus competencias⁴³.

⁴⁰ CARBONELL PORRAS, E.: “La planta de Gobierno local”, op. cit., pg. 7.

⁴¹ SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo...*, op. cit., pgs. 354 y 355.

⁴² Ver cita anterior.

⁴³ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 654.

A este respecto, se ha de destacar la intensa labor desarrollada por el Tribunal Constitucional para aclarar la posición institucional de la provincia pues, como ya dijimos anteriormente, ha sido precisamente en relación a esta, por la conflictividad que la rodea, cuando el Alto Tribunal ha debido pronunciarse sobre el significado de la autonomía local y su garantía constitucional. En este sentido, el Tribunal ha indicado que “la autonomía reconocida a las entidades locales se garantiza para la <<gestión de sus respectivos intereses>>, lo que exige que se dote a cada ente de las competencias que sean necesarias para satisfacer el interés respetivo; y que será la ley la que concrete el principio de autonomía para cada tipo de interés”⁴⁴.

Y concretamente en relación a la provincia, la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido sintetizada por BELDA PÉREZ-PEDRERO y DÍAZ REVORIO, a los que seguimos en este punto, al haber extraído “las ideas esenciales de la misma:

- 1) La provincia es una entidad local que goza de autonomía para la gestión de sus intereses...
- 2) La provincia es una de las instituciones que se considera un componente esencial y cuya preservación es indispensable para asegurar los principios constitucionales,... La provincia es uno de los <<elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional>>...
- 3) La configuración institucional concreta de la provincia -...- se defiere por la Constitución al legislador ordinario <<al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza>>; de forma que la <<única interdicción claramente discernible es la ruptura clara y neta con la imagen comúnmente aceptada de la institución...>>...
- 4) La autonomía provincial se define como el <<derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno y gestión de cuantos asuntos le atañen...>>, lo que implica “la existencia de órganos propios (representativos); haz mínimo de competencias para atender la gestión de sus intereses; posibilidad de disponer de recursos suficientes para el ejercicio de esas competencias...”⁴⁵. Y en este sentido, los autores citados indican que el “haz mínimo de competencias” serían aquellas necesarias “<<para la gestión de los

⁴⁴ STC 4/1981, citada por BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., op. cit., pg. 658.

⁴⁵ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., pgs. 658-660.

asuntos que atañen>> a la provincia”, cuya esencia, para el Tribunal Constitucional, es el apoyo, en todos los aspectos, a los municipios que la forman⁴⁶.

En definitiva, para el Tribunal Constitucional, “estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita... no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses”⁴⁷.

En todo caso, debemos recordar que existen una serie de supuestos particulares en los que la provincia, como entidad local, ha desaparecido, bien en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, y en este caso, los intereses, competencias y medios provinciales han sido traspasados a la Comunidad Autónoma, por meras razones lógicas que no es necesario detallar, bien en el supuesto de Baleares y Canarias, donde las provincias han sido sustituidas por las islas, igualmente garantizadas en la Constitución, y los cabildos insulares (aunque en el supuesto de Canarias se mantienen las dos provincias existentes antes de la Constitución pero con efectos sólo formales “sin entidad administrativa propia”)⁴⁸, bien en el supuesto del País Vasco, donde las provincias, en virtud de la Constitución y su Estatuto de Autonomía, tienen la consideración de territorio histórico, y por ello, dotadas de mayor autonomía y de una organización especial.

4. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES TRAS LA LRSAL

Sin entrar en ello, pues es normativa ya derogada por la LRSAL, conviene recordar que las competencias de las diputaciones provinciales en la anterior redacción de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 se circunscribían, básicamente, a cuatro ámbitos: la cooperación y asistencia a los municipios, dirigido principalmente a asegurar la prestación de los servicios de competencia municipal en la totalidad del

⁴⁶ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., pg. 660.

⁴⁷ STC 32/1981, citada por CARBONELL PORRAS, E.: “La planta de Gobierno local”, op. cit., pgs. 8 y 9.

⁴⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo...*, op. cit., pgs. 385.

territorio de la provincia, incluyendo dicha asistencia y cooperación tanto aspectos jurídicos como económicos y técnicos, y para lo cual el instrumento esencial era el Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal; la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo a las competencias de las restantes Administraciones Públicas en esta materia; y, en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia. Además, podían ejercer competencias delegadas por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios propios de dichas Administraciones.

Conviene también en este punto, hacer mención al desarrollo del régimen jurídico de la provincia que se ha hecho en Castilla-La Mancha, nuestra Comunidad Autónoma de referencia, que, como ha puesto de manifiesto la doctrina, es, cuanto menos, singular⁴⁹. En este sentido, y a diferencia de lo que ocurría en otras Comunidades Autónomas pluriprovinciales, el Estatuto de Autonomía de nuestra región, en su redacción originaria, parecía, en un principio, resaltar el papel institucional de la provincia, en cuanto eran ellas las que fundaban la Comunidad Autónoma –quizá, como se ha dicho, por falta de sentimiento regional o autonómico⁵⁰-, lo que, además, se veía reforzado porque en el articulado del mismo se daba un tratamiento superior a la provincia (art. 30) frente al municipio. “Sin embargo, tal cosa no pasó de la simple declaración estatutaria, o de la interpretación acaso voluntarista de ORTEGA y de PAREJO”, en cuanto que ni la legislación local de desarrollo ni la voluntad política regional “potenciaron a las Provincias”⁵¹. Es más, reflejo de dicha situación fue el

⁴⁹ Ver, BELTRÁN DE FELIPE, M.: “La Administración Local”, en la obra colectiva ALONSO GARCÍA, C., BELTRÁN DE FELIPE, M., DELGADO PIQUERAS, F., y MORENO MOLINA, J.A. (Coord.): *Derecho Público de Castilla-La Mancha*, ed. Iustel, Madrid, 2016, pg. 171 y ss.; Idem: “Las Diputaciones Provinciales en la legislación de régimen local de Castilla-La Mancha”, en la obra colectiva DELGADO PIQUERAS, F. (Dir.): *Derecho Local de Castilla-La Mancha*, ed. Iustel, Madrid, 2013, pgs. 69 a 88; ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “El papel de la Provincia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”, en ESTEVE PARDO, J. (Dir.): *La Provincia en el Estado de las Autonomías*, Ed. Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1996; idem: “Los Entes Locales en la Comunidad de Castilla-La Mancha”, en la obra colectiva DELGADO PIQUERAS, F. (Dir.): *Derecho Local de Castilla-La Mancha*, ed. Iustel, Madrid, 2013, pgs. 31-68. PAREJO ALFONSO, L.: “Organización territorial y corporaciones locales”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.): *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1995.

⁵⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Los Entes Locales en la Comunidad de Castilla-La Mancha”, op. cit., pg. 33 y ss.; BELTRÁN DE FELIPE, M., op. cit., pg. 179.

⁵¹ BELTRÁN DE FELIPE, M., op. cit., pg. 180.

hecho de que, cuando en 1997 se modificó el Estatuto de Autonomía de nuestra región, se modificó el sujeto fundacional, pasando de las provincias a directamente Castilla-La Mancha, lo que ha originado que la doctrina indique que “no es fácil encontrar en la teoría política un cambio tan radical de sujeto constituyente (en sólo 15 años), ni darle una explicación que no sea la simple reafirmación de la ahora si existencia de Castilla-La Mancha como ente colectivo determinado y ya no tan artificial como en 1982”⁵².

En este sentido, la Comunidad Autónoma aprobó, ya hace tiempo, sendas leyes referidas a las entidades locales: la Ley 2/1991, de 14 de marzo, de Coordinación de Diputaciones, y la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales.

La segunda de las leyes anteriores, como ha indicado la doctrina que venimos citando, no aporta novedades relevantes respecto a la legislación básica estatal, ni a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ni a otras leyes autonómicas, lógicamente, elaboradas antes de las mismas⁵³, y a pesar de su nombre, se ciñe básicamente a los municipios y mancomunidades.

Muchos más interesante parece la Ley 2/1991, en cuanto que se refería, al menos de acuerdo a su título, a la coordinación de las Diputaciones. Sin embargo, como indica BELTRÁN DE FELIPE, al que seguimos en este punto⁵⁴, en cuanto a las competencias de las mismas, se remite a la legislación estatal básica y sectorial, y realmente, se ocupa de dos cuestiones: primero, establecer las denominadas competencias de interés general para la Comunidad Autónomas, y como consecuencia, su coordinación con las diputaciones, y segundo, regular la delegación de competencias en las diputaciones. Ciertamente, no nos vamos a detener más en la misma, pues dicha ley ha sido fuertemente criticada por la doctrina, incluso, considerándola inconstitucional y detallando sus múltiples defectos⁵⁵, hasta el punto de que sus preceptos no se han aplicado nunca, e incluso, que las actividades de las diputaciones provinciales en las

⁵² BELTRÁN DE FELIPE, M., op. cit., pg. 180.

⁵³ BELTRÁN DE FELIPE, M., op. cit., pg. 181.

⁵⁴ BELTRÁN DE FELIPE, M.: op. cit., pg. 189.

⁵⁵ BELTRÁN DE FELIPE, M.: op. cit., pg. 188 y ss.

numerosas materias declaradas de interés general “funcionan en la ilegalidad o alegalidad”⁵⁶.

Para finalizar con el estudio del tratamiento de la provincia por la normativa autonómica castellano-manchega, conviene detenernos en la llamada gestión ordinaria de los servicios regionales, recogida en el apartado 3º del art. 30 del Estatuto de Autonomía, por su importancia en cuanto a un papel diferente que pudieron desarrollar las provincias, tanto en Castilla-La Mancha como en otras Comunidades Autónomas (Andalucía, por ejemplo), y que en realidad, no ha sido aprovechado. Conviene indicar que esta figura no es novedad de dicho Estatuto, sino que ya está prevista en los arts. 8 y 37.1 de la legislación básica estatal.

Este instrumento consiste en la utilización de los servicios administrativos de las diputaciones como servicios periféricos de la Comunidad Autónoma, con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de ésta, o en otras palabras, se desdobra “la titularidad de la competencia que permanece en la Comunidad y su ejercicio que se residencia en la Diputación. Igualmente, en el ejercicio de la competencia los órganos provinciales quedan en una posición de subordinación jerárquica funcional con relación al servicio gestionado”⁵⁷, y, por tanto, no se podría hablar, respecto a dicha gestión ordinaria, de la diputación como entidad local revestida de autonomía para la defensa de sus intereses propios.

Esta posibilidad que permite el Estatuto de Autonomía, no obstante, no ha sido desarrollada por la Comunidad Autónoma, argumentándose como justificación la potestad de autoorganización inherente a aquélla⁵⁸, y actualmente, dado el volumen que han adquirido las Administraciones periféricas de las Comunidades Autónomas, resulta francamente difícil que se pudiera avanzar en este sentido⁵⁹ pero, en términos económicos y de organización burocrática y maximización de recursos, y sin perjuicio de que ello hubiese conllevado un necesario dimensionamiento de la administración

⁵⁶ BELTRÁN DE FELIPE, M.: op. cit., pg. 193.

⁵⁷ ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Los Entes Locales en la Comunidad de Castilla-La Mancha”, op. cit., pg. 62.

⁵⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Los Entes Locales en la Comunidad de Castilla-La Mancha”, op. cit., pg. 62 y ss.

⁵⁹ ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “Los Entes Locales en la Comunidad de Castilla-La Mancha”, op. cit., pg. 64.

provincial, pues por el volumen de competencias autonómicas, con los servicios de las diputaciones actualmente disponibles, difícilmente hubieran podido absorber la gestión ordinaria de las mismas, creemos que los beneficios son indiscutibles. Realmente, en nuestra opinión, si esta posibilidad hubiera sido desarrollada, el tradicional y actual discurso sobre la pervivencia o no de las diputaciones provinciales hubiera, simplemente, decaído.

En todo caso, debemos detenernos, en nuestra opinión, en el reforzamiento institucional de las diputaciones provinciales que se deriva de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local realizada a través de la LRSAL. Como dijimos anteriormente, dicha ley ha sido muy discutida y su eficacia real está siendo muy limitada, hasta el punto de entender que “sus reformas no van a pasar de anecdóticas” y que “muchos de sus preceptos más polémicos, como la subrogación provincial de los municipios menores de 20.000 habitantes del artículo 26.2 o incluso el denominado <<coste efectivo>> de los servicios tal vez no lleguen nunca a aplicarse”⁶⁰. Sin embargo, es la legislación básica estatal vigente en esta materia, y debemos profundizar en la misma porque, además, la doctrina considera que “refuerza sensiblemente el papel de las provincias”⁶¹.

En este sentido, vamos a detallar algunas de las novedades más importantes que introduce la LRSAL, siendo la primera la reformulación del art. 36, 1 y 2, donde se enumeran las competencias propias de las diputaciones⁶². Y a este respecto, lo primero que destaca es la eliminación de la referencia al fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, que si bien puede resultar chocante en un primer momento, la doctrina ha entendido que dicha competencia residual era redundante pues se incluía en la competencia sobre fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, que se mantiene en la letra d del art. 36.1⁶³, y además, en nuestra opinión, porque la provincia como entidad local existe para la

⁶⁰ BELTRÁN DE FELIPE, M.: op. cit., pgs. 177 y 178.

⁶¹ KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pgs. 241-294.

⁶² Además, de las competencias propias, las diputaciones también podrán ejercer competencias delegadas, previstas en el art. 37.1 de la Ley básica estatal y que no ha sido reformado por la LRSAL.

⁶³ KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pg. 249.

defensa de sus intereses propios, que son los intereses peculiares del conglomerado de municipios que forman la provincia, es decir, sería la finalidad que la Constitución reconoce en su art. 137 a la provincia y, por tanto, su recepción expresa en el art. 36.1 de la Ley básica no es necesaria.

Sin perjuicio de lo anterior, para nosotros, lo esencial del nuevo listado de competencias recogido en el citado precepto es que las modificaciones producidas tienen como finalidad clara lograr la prestación efectiva de los servicios municipales. Sin ánimo exhaustivo⁶⁴, y al margen de asegurar los servicios de secretaría e intervención en municipios de menos de 1.000 habitantes recogida en la letra b, del art. 36.1, que no deja de ser importante por las finalidades de las finalidades de los mismos, en la letra c) del mismo precepto asume la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial, y especialmente, los de tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando estos no los presten; en la letra e) se incluye las funciones de coordinación previstas en el art. 116 bis, para el supuesto de un municipio que tenga que aprobar un plan económico-financiero; letra f), asistencia para la gestión de los servicios de recaudación tributaria y de apoyo a la gestión financiera en municipios de menos de 20.000 habitantes; letra g), referido a los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en municipios del citado índice de población; letra h), el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, y la posibilidad, cuando éstos sean más elevados que los coordinados o prestado por ella, de ofrecer la gestión coordinadas de los mismos; y letra i), la posibilidad de prestar los servicios de mantenimiento y limpieza de consultorios médicos, mediante convenio con la Comunidad Autónoma, en municipios de menos de 5.000 habitantes.

Para ello, el instrumento esencial, según el art. 36. 2, letra a, sigue siendo el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, que introduce el análisis de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, pudiendo, en el caso de que sean superiores a los prestados o coordinados

⁶⁴ Para una mayor profundidad y con un análisis concreto de cada una de las competencias y sus novedades, en KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pg. 251 y ss.

por ella, incluir fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir los mismos, e incluso, se prevé que las subvenciones que otorgue el Estado y la Comunidad Autónoma para la financiación de dicho Plan, tomen en consideración ese análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

Además, todo lo anterior, en nuestra opinión, se encuentra vinculado al contenido del art. 26.2 de la Ley de Bases en su nueva redacción, en cuanto que recoge la novedad de atribuir a las diputaciones la coordinación de la prestación, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, es decir, casi la totalidad de servicios públicos de prestación obligatoria por todos los municipios –salvo cementerio-. Para ello, propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación de dichos servicios, el cual decidirá sobre la propuesta formulada, y solamente cuando el municipio justifique que puede prestar dichos servicios con un coste efectivo inferior al logrado por la Diputación, podrá aquel asumir la prestación de tales servicios.

Aunque parte de la doctrina considera que se puede diferenciar entre el alcance de los arts. 26.2 y 36 de la Ley de Bases⁶⁵, para nosotros, la ley pretende reducir las competencias municipales a favor de su prestación por las provincias. Ciertamente, la coordinación de los servicios municipales es una competencia que ya existía en la antigua redacción de dicha ley –art. 31.2-, pero como ha destacado la doctrina, “no se había desarrollado”⁶⁶, pero las directrices de estabilidad económica y sostenibilidad presupuestaria, han determinado, como se ha podido ver, que el coste efectivo de los servicios municipales se considere el elemento central para determinar si dichos servicios continúan siendo prestado por los municipios o los coordinan las diputaciones, coordinación que, no deja de ser un término equívoco, en cuanto que serían las mismas las que propondrán la forma de prestación de dichos servicios. Y además, la ley reconoce las máximas facilidades a aquéllas para asumir dicha gestión, a través de los

⁶⁵ KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pg. 251 y ss.

⁶⁶ KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pg. 244.

servicios de contratación centralizada, administración electrónica,... Es decir, en definitiva, la Ley pretende crear un mercado provincial de servicios públicos que sea atractivo para grandes empresas, consiguiendo con ello costes más reducidos y haciendo que sea muy difícil que los municipios puedan obtener costes inferiores en la prestación de sus servicios⁶⁷.

Ciertamente, no nos mostramos contrarios a una gestión más eficaz de los recursos públicos ni, desde luego, a evitar duplicidades entre las Administraciones Públicas, pero la ley no alude a otros criterios como la calidad de la prestación de los servicios públicos, sino sólo al coste efectivo de los mismos, y además, la autonomía de los municipios puede verse seriamente afectada por la nueva regulación establecida por la LRSAL, pues los municipios se ven avocados, *de facto*, a dejar de prestar tales servicios y a que sean las diputaciones quienes asuman la prestación de los mismos. Sin perjuicio de lo anterior, y junto a la eliminación de la dispensa, ello tiene una ventaja evidente: en todos los municipios se deberán prestar los servicios obligatorios, ya sea por los propios municipios, ya sea por las diputaciones.

Por otro lado, la doctrina también ha resaltado que la gestión provincial se enfrenta a varios problemas: por un lado, si las diputaciones poseen los medios materiales, humanos y económicos para ello, lo que es dudoso actualmente, y por otro lado, la posible falta de legitimidad democrática que se aprecia, en cuanto que decisiones ciertamente importantes para los ciudadanos, pues les afectan directamente, como es la prestación de los servicios públicos que van a recibir y que contribuyen por ellos, van a ser adoptadas por una Administración más alejada de los mismos y cuyo órganos de gobierno se eligen de manera indirecta⁶⁸.

5. CONCLUSIÓN

Ya para finalizar, consideramos necesario apuntar algunas reflexiones sobre el futuro de las provincias como entidad local. Actualmente, cualquier intento de reforma

⁶⁷ BOIX PALOP, A., op. cit.

⁶⁸ KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pg. 245.

de las diputaciones que afecte a la posición institucional de las provincias como entidad local es inviable sin la necesaria reforma constitucional. Por ello, consideramos que una reforma individualizada, focalizada en las provincias, es muy difícil que se produzca⁶⁹. Por el contrario, sí sería plausible que ello se produjera en el marco de una reforma más profunda del Título VIII de la Constitución que afectara, no sólo a las provincias, sino a la completa distribución territorial del poder en España, es decir, dentro de una modificación del actual sistema de las autonomías, redefiniendo el papel de éstas dentro del Estado, y junto a ellas, el de las provincias.

A este respecto, nos parece muy interesante la propuesta vertida por ALMEIDA CERREDA, al indicar que una posible solución sería la definición por el legislador estatal de ámbitos materiales en los que provincias y municipios pudieran desarrollar sus competencias, y una vez fijados estos, sería “el legislador sectorial, estatal o autonómico,...”, el encargado de “llevar a cabo la atribución de competencias en cada materia, teniendo en cuenta las escalas geográfico-poblacionales. Así cabría la asignación de competencias a los Municipios (siempre en función de sus respectivas capacidades), a las entidades supramunicipales, como las Comarcas, donde existieren, y a las Provincias”⁷⁰.

Ciertamente, y a pesar de las críticas que hemos realizado a la LRSAL en esta materia, más de forma que de fondo, esta ley ha seguido el camino indicado por parte de la doctrina de reforzar la utilidad de las diputaciones mediante la prestación de servicios públicos en pequeños municipios, al menos, mientras la reforma constitucional no se produzca⁷¹. En nuestra opinión, en Comunidades Autónomas pluriprovinciales, con relativa lejanía entre los centros de decisión autonómicos y los municipios, las diputaciones pueden desarrollar un papel esencial, por un lado, por su conocimiento de la realidad provincial y de sus necesidades, y por otro, en el citado apoyo, colaboración, e incluso, prestación de servicios en municipios carentes de recursos para ello. No se puede desconocer el hecho de que estas funciones, sobre todo, las relativas a la prestación de servicios, debe ser desarrolladas por alguna Administración Pública ante

⁶⁹ En el mismo sentido, ALMEIDA CERREDA, M.: “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración Local”, op. cit., pg. 32 y ss.

⁷⁰ ALMEIDA CERREDA, M.: “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración Local”, op. cit., pg. 32 y ss.

⁷¹ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., pg. 675.

la imposibilidad de prestación municipal, sea la provincial, otras de ámbito territorial inferior –las comarcas, por ejemplo-, o incluso, la autonómica, pues, en caso contrario, se corre el riesgo real de que tales servicios públicos no sean prestados por los municipios, lo que generaría una desigualdad evidente entre los ciudadanos en función de su residencia y contribuyendo a aumentar los desequilibrios que al respecto existen entre los diferentes territorios de nuestro país, y en definitiva, a medio y largo plazo, a la despoblación de los núcleos rurales y a su desaparición en muchos supuestos. Si la prestación de tales servicios es inexcusable, la desaparición de las diputaciones conllevaría un ahorro mínimo, en cuanto que la Administración que los prestara debería contar con los medios humanos, económicos y materiales necesarios para ello, y posiblemente se gastarían más recursos en la puesta en marcha de la gestión de los mismos por otro escalón administrativo que con el mantenimiento de las diputaciones.

En todo caso, se deben adoptar otras medidas que ayuden a la pervivencia de las diputaciones, como la necesidad de dotarles de una superior legitimidad democrática que las hiciera más reconocibles para los ciudadanos, mediante métodos de elección directa⁷², que debería ir seguido de un mejor encaje en el Estado de las Autonomías, por ejemplo, a través de asumir la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas⁷³, opción que, como dijimos anteriormente, se presenta difícil por la negativa de los gobiernos autonómicos a profundizar en esta opción, y que actualmente, es de difícil marcha atrás, pero no imposible. Si por el contrario se opta por mantener la situación actual, nos tememos que las críticas hacia la existencia de las diputaciones continuarán, e incluso, se harán más patentes.

REFERENCIAS

ALMEIDA CERREDA, M. (2013). “La reforma de la planta, organización, articulación y estructura competencial de la Administración Local”, ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho

⁷² KONINCKZ FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M.J.: “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local...*, op. cit., pg. 245 y 246.

⁷³ BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., y DÍAZ REVORIO, F.J., pg. 675.

Administrativo (AEPDA), celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E. y DÍAZ REVORIO, F.J. (2000). “La provincia y la diputación: Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 284, pgs. 649-680.

BELTRÁN DE FELIPE, M. (2016). “La Administración Local”, en la obra colectiva ALONSO GARCÍA, C., BELTRÁN DE FELIPE, M., DELGADO PIQUERAS, F., y MORENO MOLINA, J.A. (Coord.): *Derecho Público de Castilla-La Mancha*, ed. Iustel, Madrid, pg. 171 y ss.

BELTRÁN DE FELIPE, M. (2013). “Las Diputaciones Provinciales en la legislación de régimen local de Castilla-La Mancha”, en la obra colectiva DELGADO PIQUERAS, F. (Dir.): *Derecho Local de Castilla-La Mancha*, ed. Iustel, Madrid, pgs. 69 a 88.

BERNARDÍ y GIL, X. y GALÁN GALÁN, A. (2012). *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las propuestas electorales*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.

BOIX PALOP, A. (2014). “Tres notas explicativas sobre el sentido y orientación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: limitación de la autonomía local, recentralización y redefinición de los mercados de servicios locales”, *Diario del Derecho municipal*, Iustel, tres de enero de 2014.

CARBONELL PORRAS, E. (2013). “La planta de Gobierno local”, ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013.

CARBONELL PORRAS, E. (2013). “Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, nº 31, febrero 2013.

CARBONELL PORRAS, E. (2012). “La división del territorio en provincias y su evolución”, en la obra colectiva VV.AA.: *Sobre un hito jurídico: la Constitución de 1812*, Universidad de Jaén, pgs. 505 y ss.

- CASTILLO BLANCO, F. (2014). “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Diario del Derecho municipal*, Iustel, tres de enero de 2014.
- COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (dir.) (2012). *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Navarra.
- EMBED IRUJO, A. (2012). “Crisis económica y reforma local”, en la obra colectiva COSCULLUELA MONTANER, L., y MEDINA ALCOZ, L. (dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Civitas-Thomson, Navarra.
- ESTEVE PARDO, J. (Dir.) (1996). *La Provincia en el estado de las autonomías*, Ed. Marcial Pons y Diputación de Barcelona, Madrid.
- FANLO LORAS, A. (1990). *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control de las entidades locales: el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016). “Jaque a las diputaciones”. Recuperado el 20 de mayo de 2016 de <http://rafaeljimenezasensio.com/>
- KONINCKZ FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J. (2014). “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en la obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, ed. ThomsonReuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pgs. 241-294.
- MELLADO RUIZ, L. (2012). “Notas críticas sobre el Anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local, entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, 17.
- MIR i BAGO, J. (1991). *El sistema español de competencias locales*, ed. Marcial Pons, Madrid.
- MORELL OCAÑA, L. (1985). “Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia”, en VV.AA.: *La Provincia: IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Universidad de Granada, pgs. 9-79.
- MORELL OCAÑA, L. (1988). *El régimen local español*, ed. Cívitas, Madrid.

- MORENO MOLINA, J.A. y VILLANUEVA CUEVAS, A. (2014). “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en obra colectiva DOMINGO ZABALLOS, M.J.: *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, ed. ThomsonReuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pgs. 187-216.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1988). *Tratado de Derecho Municipal*, 2 vols., ed. Cívitas, Madrid.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2012). “Crisis económica y cambios estructurales en el régimen del ejercicio de actividades”, en *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la AEPDA, INAP, Madrid.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1996). “El papel de la Provincia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”, en ESTEVE PARDO, J. (Dir.): *La Provincia en el Estado de las Autonomías*, Ed. Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (2013). “Los Entes Locales en la Comunidad de Castilla-La Mancha”, en la obra colectiva DELGADO PIQUERAS, F. (Dir.): *Derecho Local de Castilla-La Mancha*, ed. Iustel, Madrid, pgs. 31-68.
- PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1994). *Manual de Derecho Administrativo*. Ariel Derecho, 3ª edición, Barcelona, pg. 261.
- PAREJO ALFONSO, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1995). “Organización territorial y corporaciones locales”, en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.): *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2011). *Derecho Administrativo. Parte General*. Ed. Tecnos, Madrid, 7ª ed.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990). *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, ed. Cívitas, Madrid.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. (2012). “Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos”, en la obra colectiva COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (Dir.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, ed. Cívitas-ThomsonReuters, Cizur Menor (Navarra), pg. 75 y ss.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General I*. Ed. Iustel, 2º Edición, Madrid.
- SOSA WAGER, F. (1983). “La autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, nº 100-102, vol. III.
- TORNOS MAS, J. (1991). “La provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas”, en la obra colectiva GÓMEZ-FERRER, R. (Dir.): *La Provincia en el sistema constitucional*, ed. Cívitas, Madrid, pgs. 241-266.