



**LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS
SUPRAMUNICIPALES EN ESPAÑA: CASO DE LAS
DIPUTACIONES PROVINCIALES**

Francisco Luis Cantero Blancas

España

**Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 14, Granada, Junio, 2019
ISSN: 2173-8254**

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria -Geral
Ibero-Americana





Resumen: La reforma de la planta local por la LRSAL, no ha dado respuesta al problema de la reordenación de las competencias municipales y al acercamiento de esta al ciudadano, ni tampoco en particular ha dotado a las Diputaciones Provinciales de atribuciones materiales-excepto la del art 26LBRL- para su intervención en el ámbito supramunicipal, dejándolas en entes locales con funciones de asistencia y cooperación a los municipios, de ahí, la necesidad de una reforma de la Administración Local, urgente y consensuada, que defina entre otras cuestiones el papel de estas instituciones provinciales-reforma o supresión-y que dé respuesta a los retos que nos asechan en el siglo XXI.

Palabras clave: Competencias municipales, sistema de gobierno, representación política, poder ejecutivo, poder legislativo

Abstract: The reform of the local plant by the LRSAL, has not responded to the problem of the reorganization of the municipal competences and the approach of this to the citizen, nor in particular has endowed the Provincial Councils with material attributions - except that of art 26LBRL - for intervention in the supramunicipal area, leaving them in local entities with assistance and cooperation functions to the municipalities, so the need for a reform of the Local Administration, urgent and consensual, which defines among other issues the role of these provincial institutions - reform or suppression – and that responds to challenges that haunt us in the twenty-first century.

Key words: Municipal competitions, system of government, political representation, executive power, legislative power



LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS SUPRAMUNICIPALES EN ESPAÑA: CASO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

Francisco Luis Cantero Blancas¹

1.-Introducción

La Constitución de 1978 en su Título VIII “*De la Organización Territorial del Estado*” en su artículo 137 dispone que “*el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas*” En el caso concreto de la provincia esta es una entidad local con personalidad jurídica propia (art 141.1 CE) encomendando a las Diputaciones Provinciales su gobierno y su administración autónoma.(art 141.2 CE)

Su garantía institucional como órgano local supramunicipal, vendría avalada por las sentencias del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio² y 31/2010,de 28 de junio³, admitiendo que los Estatutos de Autonomía pueden crear organizaciones supramunicipales propias. Sin embargo, no permitía que estas organizaciones puedan sustituir a las Diputaciones como entidades supramunicipales de nueva configuración autonómica.

No obstante, pese a que la finalidad principal de la doctrina institucional era la de preservar las características y las funciones esenciales de las Diputaciones en todo el territorio, la realidad vigente es que ello no responde a este fin. Ya que, el artículo 9 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre del Proceso Autonómico⁴, dispondría de que en las comunidades autónomas uniprovinciales que se constituyesen, la Diputación quedaría integrada en ellas. Tampoco sería de aplicación para la Comunidad Balear y de

¹ Doctorando en Derecho. Universidad de Granada

² BOE nº 193, de 13 de agosto de 1981, Recurso ante el TC de la Ley de Cataluña nº 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalitat.

³ BOE nº 172, de 16 de julio de 2010,págs 1-401.Recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁴ BOE nº 247, de 15 de octubre de 1983, pp 27969 – 27972.

Canarias, así como para el territorio histórico del País Vasco⁵, siendo pues su aplicación a aquellas Comunidades Autónomas pluriprovinciales.

Antes de la Constitución de 1978, la legislación local concebía a las Diputaciones Provinciales como entes locales supramunicipales entre el Municipio y el Estado⁶, de carácter territorial cuyas funciones respondían, por un lado, a cubrir las actividades propias de asistencia y de cooperación económica, jurídica y técnica a los municipios, y por otro, a realizar actividades y a prestar servicios de carácter local en su ámbito territorial.

A pesar de la importancia asistencial a los municipios, las actividades y la prestación de servicios de carácter supramunicipal o intermunicipal, como la red de carreteras comarcales y su mantenimiento, fomento de productos de una comarca, residencias de la tercera edad, etc-, adquirieron especial relevancia, si bien, estas no se prestaban de una manera uniforme por todas las instituciones provinciales, sino que dependía de las condiciones geográficas, poblaciones, etc.⁷

Con la creación de las Comunidades Autónomas-reguladas en el Título VIII de la CE- y su desarrollo en los Estatutos de Autonomía, así como y para salvaguardar la garantía constitucional de la institución provincial, se aprobó la Ley básica de 7/ 1985, de 4 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local LBRL, que concebía a las Diputaciones Provinciales como entes de autonomía provincial sobre las funciones de asistencia y de cooperación municipal en sus diferentes vertientes. A ello, el artículo 31 LBRL⁸ reconocía como fines propios y específicos de la provincia; el garantizar los

⁵BAYONA I ROCAMORA, A. (2017) “*El orden constitucional actual: Limitaciones, condicionantes y posibilidades de reforma de las Diputaciones*” en “El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos Locales Intermedios” serie clave 22, dirigida por Luciano Parejo Alfonso, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, pp 42,

⁶MOREL OCAÑA, L. (1976) “*La nueva Ley de Régimen Local II. La Supramunicipalidad*” Revista Española de Derecho Administrativo, num 9, Civitas., pp 243 ss.

⁷BAYONA I ROCAMORA, A. op.cit, pp 42.

⁸ *Artículo 31 de LBRL (antes de la LRSAL. de 27 de diciembre, de 2013 ,) dispone: 1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal. b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.*

principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, en el marco de una política económica y social, concretando esos fines en asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y en particular en la coordinación de la Administración Local con la de las comunidades autónomas y las del Estado.

Para tal fin, la legislación básica en su artículo 36,1 de LBRL⁹ les atribuiría una serie de competencias propias identificadas en la práctica con la función de asistencia y cooperación municipal, así como “*la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso supracomarcal*” (art 36.1.c LBRL). La carencia de concreción de competencias de materias propias de carácter supramunicipal, -aquel servicio que afecta a dos o a más municipios- de la institución provincial, hacen de estas que sus atribuciones sean dadas sectorialmente por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro del marco de sus competencias.(art 36.1 LBRL) Así pues, la prestación de servicios supramunicipales por parte de las Diputaciones Provinciales queda fundamentalmente dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas toda vez que los propios Estatutos de Autonomía de cada una de ellas les atribuyen competencias sobre dicha materia.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, La Ley 11/1987, de 26 de diciembre¹⁰, reguladora de las relaciones con las Diputaciones Provinciales de su territorio (art 15) se consideran servicios públicos de carácter supramunicipal aquellos que, siendo competencia de los municipios, se desarrollen por imperativo legal en un ámbito superior al municipal o encuentren su organización más idónea en dicho ámbito, siendo sus competencias propias de carácter supramunicipal: los de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, ciclo hidráulico, mataderos, extinción de incendios y transporte de viajeros, siempre que no se estén prestando por

⁹ Artículo 36 LBRL (antes de su reforma de la LRSAL de 27 de diciembre de 2013), dispone: 1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31. b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

¹⁰ BOE nº 17, de 7 de enero de 1988.

ellos. Para la prestación de estos servicios supramunicipales, la Diputación Provincial puede prestarlos por ella misma, mediante los consorcios o convenios que a tal efecto suscriba con los Ayuntamientos y Mancomunidades, mediante fórmula de gestión directa o indirecta, o bien por ella misma.(art 16) En el caso en el que la prestación de servicios supramunicipal(elaboración de los planes territoriales, la formación especializada del personal, etc,) participe la Junta de Andalucía, dicha actuación será coordinada y dirigida por esta (art 17).

La razón de ser de las Diputaciones, por tanto, aparece directa y estrechamente vinculada al municipio¹¹. Para algunos autores¹² LBRL refleja con precisión la inauguración de un nuevo tiempo en el que las Diputaciones, fracasada la idea originaria de convertirlas en entes al servicio de la gestión de competencias autonómicas, ven reducido su papel al derivado de su condición de entidad local con competencias propias fundamentalmente de apoyo a los municipios, lo que supone con respecto de épocas precedentes un vaciamiento de competencias y una reconversión localista de la provincia¹³.

¹¹FERNANDEZ FARRERES,G(2017) "*Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma*" Fundación Democracia y Gobierno Local "El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos Locales Intermedios" dirigida por Luciano Parejo Alfonso, serie clave 22, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid , pp 62.

¹² BARRERO RODRIGUEZ, C (2017) "*La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver*" en "El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios. Clave 22 , dirigida por Luciano Parejo, Alfonso. Fundación Democracia y Gobierno Local Madrid, pp 321. Véase GARRIDO FALLA,F (1985) "*Provincia y Constitución* " en "La Provincia". IX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo de Granada,1984. Facultad de Derecho. Universidad de Granada, pp. 81-96.

¹³ DIARIO DE DERECHO MUNICIPAL (2014) "*La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*" Ed Isutel, pág 8.Véase SILVA ARDANUY, F (2014) "*Estatutos de Autonomía de "segunda generación" competencias exclusivas frente al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*" Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Enero-Julio, pp 80-84 y PARADA, R (2015)" *Derecho Administrativo I*" Open Ediciones Universitarias.25 Edición, Madrid, pp 279, dice que "*no sorprende que los autores de Libro Blanco del Gobierno Local, como del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, elaborados a iniciativa del gobierno socialista en 2005, contemplasen a la provincia como un ente local, pero sin intereses ni gobierno propio e hicieron explícito su pretensión de convertirlas en simples entes de gestión al servicio de los municipios*"

II.- La prestación de servicios supramunicipales de las Diputaciones Provinciales tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)

1.1.- Objetivos de la reforma

Después de varios anteproyectos de ley¹⁴ y del informe del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013¹⁵, con la LRSAL se pretendía reordenar y fortalecer a las Diputaciones Provinciales, y eliminar las duplicidades competenciales, del modelo procedente de la LRBRL de 1985, y por otro lado, reducir el déficit público, garantizando la sostenibilidad financiera sin que para ello hubiese que acudir a la supresión forzosa de municipios¹⁶ como se ha realizado en otros países de nuestro entorno.

Esta Ley muy esperada y demandada desde el ámbito político y jurídico, ha sido muy criticada, al considerar que la ley es recentralizadora, sin una dirección definida del proceso, y sin un mínimo consenso, y que vulnera la distribución de competencias y lesiona la autonomía local¹⁷

¹⁴ JIMENEZ ASENSIO,R (2014) “La reforma Local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” *Anuario Aragonés del Gobierno Local*”, pp 289 ss.. Véase CASTILLO BLANCO,F.A (2014) “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013,de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” *Diario de Derecho Municipal* ,Iustel(enero)

¹⁵ Dictamen del Consejo de Estado de 25 de junio de 2013.BOE 26/06/2013.Véase por su importancia sobre el posible vaciamiento de la autonomía municipal y el reforzamiento de las Diputaciones provinciales.

¹⁶ CASTILLO BLANCO, A (2018) “Las competencias provinciales: ¿Resultan la solución adecuada a los problemas de nuestra planta local?” en el libro colectivo *Descentralización administrativa, perspectiva luso-española*. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,Coimbra,pp 142 señala que “la actual planta municipal de España es ineficiente en términos económicos y, su optimización y racionalización, aconsejaría fusionar municipios, lo que, junto a dotar a los municipios resultantes de mayor capacidad técnica y de gestión, permitiría eventualmente disminuir los gastos de este nivel de gobierno. La idea que subyacía-en la reforma de 2013- a dicho planteamiento, en lo esencial, es que las economías de escala provenientes de esos procesos de reducción del número de entidades locales producirían una reducción del gasto público que se cifraba por el Gobierno, sin explicar muy bien cómo, en varios millones de euros”

¹⁷ GARRIDO JUNCAL, A. (2016) “Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras LRSAL” *Dereito*, Vol 25, nº extraordinario, pp 217, señala que han sido varias Las Comunidades Autónomas que han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos, principalmente por atentar contra la autonomía municipal. En particular, lo han promovido la Asamblea de Extremadura(2014);el Consejo de Gobierno de Andalucía(2014);el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias(2014);el Parlamento de Cataluña(2014) y el Gobierno de Cataluña(2014); el Parlamento de Navarra(2014); y el Gobierno de Canarias(2014).Véase GALAN GALAN,A (2015) “La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” nº extraordinario de enero, <http://revistaonline.inap.es>

1.2.- El artículo 36 de la LBRL reformado por el art 1.13 de LRSAL : competencias propias de las Diputación Provincial.

Conforme al nuevo art 36 LRBRL resultante de la reforma contenida en LRSAL, -y de su posterior interpretación por el Tribunal Constitucional en diversas sentencias,- las competencias propias de las Diputaciones Provinciales son las que le atribuyan en este concepto las Leyes del Estado de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las que cita el precepto (art 36.1 LRBRL). La Ley permite que la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica, atribuya competencias propias sin límite a las Diputaciones Provinciales, por lo que, habrá que estar en cada territorio provincial a lo que se establezca en esa legislación sectorial estatal y autonómica como competencias propias de las Diputaciones y justificarlo en cada expediente. A ello, el Tribunal Constitucional en Sentencia 214/1989 manifestó que las Administraciones supramunicipales son Entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica¹⁸

La LBRL en su artículo 36.1 dispone que son competencias propias de la Diputaciones Provinciales, a saber:

- a) La coordinación de los servicios mínimos municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a la que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31¹⁹
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría.

¹⁸BARRERO RODRIGUEZ, C.“Formulas asociativas municipales de prestación de servicios”. Jornadas de Estudios sobre Consorcios Locales, pp 44

¹⁹ Artículo 31,2. *Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.*

- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular asumirá la 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 estos no procedan a su prestación.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito
- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis
- f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- g) La prestación de servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.²⁰
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de la provincia. Cuando la Diputación detecte que estos coste son superiores a los de los servicios de coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir costes.
- i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

La mayor parte de las competencias propias que el art 36 LRBRL atribuye a las Diputaciones son competencias instrumentales o funcionales, no materiales, y además, se vinculan directamente a la asistencia a los municipios. Hay algunas que, por su

²⁰ La STC 111/2016, de 9 de junio,(BOE, nº 170, de 15 de junio, de 2016), ante el recurso de inconstitucional interpuesto por la Comunidad Autónoma de Andalucía, vendría a afirmar que corresponde a la Diputación Provincial como competencia propia. Véase ALMONACID LAMELAS, V (2016) “*Implantación práctica de la Administración Electrónica: Colaboración del sector público con el sector privado*” Revista digital CEMCI, nº 30-31, abril-septiembre, Granada, pp 6.

naturaleza transversal, otorgan a las Diputaciones una potencialidad de actuación muy amplia, como la de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en virtud de la cual se garantiza el acceso de los ciudadanos, especialmente de municipios con una menor capacidad económica y de gestión, a los servicios mínimos de competencia municipal. Esta atribución habilita a la Diputación Provincial para desarrollar una amplia gama de actividades y acciones de fomento dirigidas a los ayuntamientos de la provincia para facilitar el ejercicio de sus competencias propias, es decir, a las recogidas en los artículos 25 y 26 de la propia Ley de Régimen Local²¹, y

²¹El artículo 25 LBRL, con la reforma queda redactado como sigue: «1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación. b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. E) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante) Protección de la salubridad pública) Cementerios y actividades funerarias) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre) Promoción de la cultura y equipamientos culturales) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. 4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

El artículo 26 LBRL, con la reforma queda redactado como sigue. 1) Los Municipios deberán de prestar, en todo caso, los siguientes servicios :a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos. C) En

no solo en relación con los servicios mínimos, como ratifica el propio artículo 26.3 de la Ley. Con ello, de forma indirecta, se amplía de forma muy notoria la habilitación competencial de las Diputaciones Provinciales permite un amplio abanico de actividades.

Para algunos autores²², las competencias funcionales que ahora se asignan a las Diputaciones de los servicios mínimos municipales no difieren tanto de las que ya se atribuían a la anterior LBRL; lo que se hace con la reforma de LRSA es enumerarlas de manera más destacada, aunque en algunos casos su verdadera concreción está a merced de la forma en la que se aplique la ley. No obstante, cabe señalar que se amplía la prestación de servicios supramunicipales por la Diputación provincial, y se suprime la competencia de “*fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia*”²³

Para la “*prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial(art 36,1,c,LBRL)*”²⁴,

los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención de incendios e instalaciones deportivas de uso público c) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano⁵. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

²² BARRERO RODRIGUEZ, C (2017) “op.cit, pp 345.Véase SALVADOR CRESPO, M (2014) “*Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013,de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*”. Cuaderno de Derecho Local. Febrero, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp 135.

²³ BARRERO RODRIGUEZ, C (2017) “op.cit. Para PARADA,R.,op.cit, pp 393, “*La legislación autonómica ha venido reduciendo las competencias provinciales. Entre otras materias, en las tradicionales de carreteras, sanidad y servicios sociales. Y allí, donde estas competencias u otras siguen en manos de las Diputaciones han quedado sometidas a una estricta coordinación por parte de la Administración autonómica, mediante planes y directrices y otras fórmulas..*” Véase JIMENEZ ASENSIO, R,op,cit,pp 318, opina de que el legislador no ha pensado en exceso en el envenenado proceso en el que se mete al pretender transferir las competencias- a las Comunidades Autónomas- en materias tan sensibles como servicios sociales, salud o educación. Lo que implica necesariamente el traspaso de instalaciones, personal, etc.,

²⁴ GARCIA RUBIO, F.(2014) “*Las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad*” Cuadernos de Derecho Local, nº 34,Febrero, pp 182, dice que “ *el propio artículo 36 de LBRL no excluye la existencia de comarcas en esas comunidades-pluriprovinciales-como ocurre efectivamente en el caso de Aragón, cuya legislación positiva ha optado por este sistema dual de entidades locales supramunicipales provinciales y comarcales, coexistiendo lo*

la Diputación Provincial asumirá la prestación de servicios mínimos 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 habitantes²⁵, cuando estos no procedan a su prestación.²⁶ De este precepto se deduce de que se trata de una competencia

expuesto en dicho precepto". Para ZAFRA VICTOR, M (2012) "Relaciones entre municipios y provincias" Cuadernos de Derecho Local, num 29, junio. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp 125, señala que la prestación supramunicipal sería el siguiente estadio, cuando ni la garantía de la prestación integral ni la cooperación ni asistencia posibilitaran la provisión del servicio a la población provincial.

²⁵ la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, que sigue vigente, establece distintas obligaciones a los ayuntamientos en materias, entre otras, la elaboración de un Plan Municipal de Protección Civil. En particular, en su art 14, señala que corresponde a las diferentes Administraciones públicas, entre otras actuaciones preventivas la de asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento. La LRSAL ha supuesto adscribir los servicios de bomberos a las Diputaciones, lo que obliga que sea su personal profesional quien atienda estas funciones. Hasta el momento, el esquema organizativo se basaba en mecanismos de cooperación local en los que los municipios o entidades supramunicipales que disponían de Parque de Bomberos convenidos con las institución provincial repartiendo las cargas del servicio momento, el esquema organizativo se basaba en mecanismos de cooperación local en los que los municipios o entidades supramunicipales que disponían de Parque de Bomberos convenidos con las institución provincial repartiendo las cargas del servicio mediante la aportación de medios personales a cargo de los municipios, mientras que las Diputaciones ofrecían, material, formación, equipos y la dirección técnica. La LRSAL determina ahora la prestación directa de estos servicios a cargo de las Diputaciones y su personal, si no la realizan los propios municipios. Y, por tanto, esta modificación normativa obliga a que estos servicios sean prestados sustancialmente a cargo de los funcionarios de la propia Diputación para los municipios de menos de 20.000 habitantes. Probablemente el elemento más complejo por su impacto en cuanto a esta modificación, sea esta necesidad de contar con la intervención de agentes bomberos profesionales en preferencias a los agentes voluntarios que, en gran medida han venido atendiendo estas funciones en pequeños municipios, lo que supone un reto sobrevenido en las tareas de programación y organización de estos servicios para alguna Diputación Provincial, ya que, implica una alteración evidente en cuanto a las dotaciones de personal y su cualificación que deberán de atribuir la prestación de estos delicados Y del mismo modo, hemos de ser conscientes de las exigencias establecidas por las diferentes normativas que persiguen una estabilidad presupuestaria y que cercenan, singularmente, la capacidad para aumentar el número de plazas nuevas de personal con la cualificación que implica a los bomberos profesionales, en sus diferentes niveles y categorías. con la cualificación que implica a los bomberos profesionales, en sus diferentes niveles y categorías.

En el ejercicio de esta competencia provincial de carácter supramunicipal, en Andalucía. el Defensor del Pueblo Andaluz, a tenor de la queja 14316 de enero de 2014, realizo dos años más tarde de oficio un seguimiento sobre un servicio propio de extinción de incendios y salvamento en el núcleo residencial de Sierra Nevada, donde apreció que no se había avanzado e insto a las instituciones implicadas a su creación. Véase Informe anual 2016. Defensor del Pueblo Andaluz, <http://www.defensorpuebloandaluz19/11/2018>.

²⁶ STC 111/2016, de 9 de junio, (.BOE nº 170, de 15 de julio, de 2016, págs 50172 - 50220). Ante el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra algunas de las atribuciones introducidas en el art 36.1 letra c) LBRL, en la redacción dada por el art 1.13 de la Ley 27/2013, por entender este que el Estado habría traspasado los márgenes de su título competencial (art 149.1.18CE) vulnerando competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de régimen local (arts 60, 92 y 96) así como, infringiendo la garantía institucional de la autonomía municipal (arts 137 y 140 CE). Destacando que las atribuciones previstas en el art 36 de la LBRL a diferencia de las reguladas en el art 26-2 LBRL, ni siquiera están sujetas en su ejercicio a la conformidad del municipio. El TC señala que (FJ10) "LBRL configura el tratamiento de residuos, por un lado y la prevención y extinción de incendios, por otro, como prestaciones básicas que los vecinos pueden exigir. En particular el art 26 LBRL los establece como servicios obligatorios en municipios que

municipal,(art 25.2LBRL) ²⁷en cuyo caso, su prestación está atribuida la Diputación de forma subsidiaria previa aceptación municipal, pero sin necesidad de acudir a un proceso de autorización previa que exige la coordinación para la prestación de servicios.

Además de las competencias propias, LRSAL ampliaría el abanico competencial de las Diputaciones provinciales facultándoles en colaboración con la Comunidad Autónoma, la coordinación y supervisión en la fusión de municipios (art 13,5 de la LBRL).

alcanzan un determinado umbral poblacional...el tratamiento de residuos obligatorio en municipios de más de 5.000 habitantes, y los servicios de prevención y extinción de incendios lo son en municipios de más de 20.000 habitantes. Naturalmente el art 26,1 LBRL, no impide que los municipios que no alcanzan estas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios. No les impone la obligación de establecerlos, simplemente; la legislación autonómica sobre el régimen local o las regulaciones sectoriales, podrán configurar estos servicios como municipales. Tales servicios, aunque el legislador básico no los haya configurado en este caso como servicios mínimos, son igualmente indispensables desde la perspectiva del vecino. La previsión recurrida establece por ello que, si los ayuntamientos no la prestan, la diputación provincial podrá hacerlo con carácter subsidiario; en particular, asumirá la 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 estos no procedan a su prestación...con el fin de asegurar que también los vecinos de las zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables”

²⁷ Artículo 25,2 LBRL dispone que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias ... C) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. Véase artículo de BARRERO RODRIGUEZ, C (2017) “La Ley de reforma de régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios? Revista Española de Derecho Administrativo, nº 184, (abril-junio), pp 7 ss., dice que la nueva redacción dada al art.25 LBRL suprime el que el municipio pudiese asumir las actividades y prestar servicios que estimasen conveniente en beneficio de los vecinos, debiéndose ahora con la reforma articularse a través del art 7.4.De igual manera, se plantea si la lista de materias de competencia municipal adquiere la condición de *numerus clausus* que impide cualquier atribución de competencias al municipio al margen de ella. Una pregunta a la que se ofrecerán respuestas diversas por la doctrina, por distintos órganos consultivos y los recursos de inconstitucionalidad planteados por varias Comunidades Autónomas, así como los planteados por un buen número de municipios en defensa de la autonomía local. En el Dictamen 8/2014, de 27 de febrero, del Consejo de Garantías estatutarias de Cataluña que coincide con el Consejo de Estado y con el órgano andaluz, el reformado artículo 25.2 impide que las Comunidades Autónomas puedan ampliar las competencias de los municipios fuera de las materias previstas en el precepto. Para el Consejo Consultivo del Principado de Asturias en su Dictamen 51/2014,de 24 de marzo no admite que el art 25,2º ofrezca un listado cerrado de competencias.

A ello el Tribunal Constitucional en sentencia 41/2016,de 3 de marzo(BOE de 8 de abril, de 2106) manifiesta que “..las materias enumeradas en el art 25.2 son solo un espacio dentro del cual los municipios deben de disponer en todo caso de competencias propias, por lo que debe de excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en dicho precepto. Si el Estado quisiera apoyarse en el art 149.1.18 CE para interferir en las competencias de las Comunidades Autónomas tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Corresponde pues a las Comunidades Autónomas decidir hasta qué punto, los municipios deben de tener competencias propias, sin más limites que los derivados en la Constitución.”

Asimismo, el artículo 37 LBRL prevé que las Comunidades Autónomas podrán “delegar” competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. De igual manera, el Estado previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, podrá delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo, como la recaudación de impuestos. En algunas leyes sectoriales como la reciente Ley 3/2019, de 22 de enero, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, los municipios pueden delegar competencias propias en las Diputaciones Provinciales “con el objeto de mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y evitar duplicidades administrativas”(art 23,3)²⁸ También en el artículo 7.4 LBRL recoge la posibilidad de que la institución provincial pueda “ejercer competencias distintas a las propias” siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda provincial.

1.2.- La Coordinación por la Diputación Provincial de la prestación de servicios municipales. (artículo 26,2 LBRL)

El artículo 36.1 c) en conexión con el artículo 26.2 de la LBRL, -según la redacción dada por la Ley 27/2013,- establece que en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:²⁹

²⁸ B.O.E, de 13 de febrero, de 2019. La delegación se establecerá mediante Acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del número legal de componentes y deberá de ser formalizada a través de un Convenio con la entidad provincial receptora de la misma, por medio del cual se manifestara la aceptación expresa de la Diputación Provincial de la competencia delegada y del alcance de la misma.(artículo 23,5).

²⁹ FONT I LLOVET, T.(2014) “El nuevo papel de las Diputaciones según la LRSAL y su articulación con las demás entidades locales supramunicipales” Seminari de Dret Local. Federació de Municipis de Catalunya, pp 2, dice que “la configuración de esta intervención provincial sobre los municipios municipales ha sido uno de los puntos más discutidos a lo largo de la tramitación de la reforma, y su redacción ha sufrido notables variaciones, resultado en buena parte de algunos informes contundentes, como es el la Comisión Nacional de la Competencia y en particular, el Dictamen del Consejo de Estado, especialmente críticos en relación al concepto de “coste estándar” que manejaba en el anteproyecto, como también lo fue en la doctrina, a través del informe de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Véase RIVERO YSERN, J.L.(2014) “La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre, de 2013” Revista General de Derecho Administrativo, 36 (Iustel-mayo), pp 6, dice que “la oportuna intervención del Consejo de Estado y las no pocas presiones municipales, provinciales y autonómicas al Proyecto provocaron que el Texto actual del artículo 26 de LRSAL, fuese distinto”

- a) Recogida y tratamiento de residuos.³⁰
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamientos de aguas residuales.³¹
- c) Limpieza viaria
- d) Acceso a los núcleos de población
- e) Pavimentación de vías urbanas
- f) Alumbrado público.³²

En la coordinación³³ por la Diputación Provincial de prestación de servicios medioambientales: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a

³⁰ En cuanto al tratamiento de residuos, la cuestión se aclara con el art 12.5 de la Ley de Residuos 22/2011, de 28 de julio, que atribuye a los municipios, por si o asociados, entre otras, la prestación obligatoria del servicio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. Esa norma se estableció por el legislador a pesar de que el tratamiento ya era un servicio mínimo obligatorio en los municipios de más de 5000 hab, desde 1985. Una de las cuestiones que se vienen planteado por algunos municipios inferiores a 5.000 habitantes es a quién corresponde el cobro del tratamiento de la basura, cuando el servicio es prestado por la Diputación Provincial, como por ejemplo en Granada, donde se ha interpuesto un recurso por los Municipios de Pitres, Dilar, La Taha, Guéjar Sierra y Morelabor (Diario Ideal de Granada de 19 de septiembre de 2019) y al que el TSJA manifestó que *“corresponde a la Diputación prestar dicho servicio con cargo a su presupuesto”* En otras ocasiones EL TSJA ha anulado algunos preceptos de las Ordenanzas provinciales sobre la tasa de recogida de basura por no ser ajustada a Derecho. Véase GRANADA DIGITAL de 19 de octubre de 2015. Recurso Interpuesto por el Ayuntamiento de Baza (Granada) contra la Ordenanza de la Diputación Provincial de Granada, aprobada en el Pleno de 2 de mayo de 2013. Véase el actual Reglamento Regulador del Servicio Público de Tratamiento de Residuos Municipales de la Provincia de Granada. .BOP nº 195, de 13 de octubre de 2017. Véase la sentencia 103/2013, de 25 de abril, de 2013, dada por el TC, al recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cataluña, por entender que la atribución de esta competencia a las Diputaciones, sin contar con los municipios y los Consejos Comarcales que tienen dicha competencia, suponía la reducción de la autonomía local de los entes locales afectados. El TC rechazaría dicho recurso de inconstitucionalidad

³¹ Este servicio es de competencia municipal, por lo que para que este sea gestionado por la Diputación provincial requiere de su delegación. En Andalucía, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas en su artículo 13,3 dispone que *“Los servicios de competencia de los municipios podrán ser desarrollados por sí mismos o a través de las Diputaciones provinciales y los entes supramunicipales de la forma que indica la ley”*. También el artículo 32,2 dispone que *“El sistema de gestión supramunicipal del agua de uso interno, podrá ser gestionado por los entes supramunicipales previstos en el art 14 de esta ley, o por las diputaciones provinciales, que asumirán en tal caso las funciones atribuidas por esta Ley a dichos entes”* Véase BOP de Almería, de 23 de mayo, de 2017, donde se plantea un recurso por los Ayuntamientos de los Gallardos, Bedar, Garrucha, Serón, Armunia y Lucar, contra el acuerdo adoptado por el Pleno de la Diputación Provincial de Almería, por la aprobación provisional de la ordenanza de tasas para la prestación de los servicios supramunicipales relacionados con la gestión del ciclo integral del agua, y su ordenanza fiscal, no existiendo previa delegación de competencias por parte de estos municipios

³² La Diputación provincial asistirá a los municipios para la prestación eficiente del servicio público básico de Alumbrado Público, el cual se configura como uno de los elementos esenciales de la política energética municipal, a la par que elemento esencial para el desenvolvimiento de la convivencia ciudadana en nuestros municipios.

domicilio y tratamientos de aguas residuales, los Gobiernos y Administraciones Locales, singularmente los de carácter municipal, a pesar de sus limitadas competencias, tampoco han dejado en el olvido la dimensión ambiental en la regulación y desarrollo de diversas materias que, de una u otra forma, afectan a la protección del medio natural, en sus muy diversas manifestaciones: calidad de las aguas, del suelo y del aire, eliminación de residuos, extinción de incendios, ordenación del tráfico y del transporte público, contaminación atmosférica, acústica y lumínica, otorgamiento de licencias ambientales³⁴

Pese a que la distribución competencial en materia de medio ambiente corresponde al Estado (art 149 CE) y las Comunidades Autónomas (art 148 CE y Estatutos de Autonomía), a las Administraciones Locales antes de la Ley 27/2013 les quedaban aparentemente aquellas competencias que las Administraciones superiores no querían. Así, el derogado artículo 28 LBRL de la Ley 7/1985, incluía la posibilidad de ejercicio de competencias complementarias *“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la protección del medio ambiente”*³⁵

Con la nueva Ley 27/2013, se establece un nuevo modelo de delimitación de competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente. De una parte, se reduce el ámbito de actuación de los municipios en dicha materia (art.25,2LBRL) que puede ser ampliada por la legislación sectorial, y por otra, se amplía las competencias en medio ambiente de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes.

³³ SANCHEZ MORÓN, M (1992) *“La coordinación administrativa como concepto jurídico”*. Documentación Administrativa, pp 230-231. Véase la STC 111/2016, de 9 de junio, donde el TC dice que *“el legislador llama “coordinación” a fórmulas que la doctrina constitucional denomina “colaboración” o “cooperación” o a todo lo más “coordinación voluntaria” (FJ12)*

³⁴ CASADO CASADO, L(2014) *“ Las competencias medioambientales en los entes locales, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Breve apunte.”*, en el *“El Medio Ambiente Local”*. Medio Ambiente y Administración Local: competencias limitadas y sostenibilidad económica, nº 25, Fundación Democracia y Gobierno Local. segundo semestre, pp 3

³⁵ CASADO CASADO, L, op,cit, pp 6.

En cuanto a los municipios, el artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local recoge como competencia propia, además del “*abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*” el medio ambiente urbano, y pormenoriza su contenido, que es más reducido que el anterior “protección del medio ambiente”³⁶

En relación a los servicios mínimos de prestación obligatoria para los municipios, en función del número de habitantes, el art 26.1 LBRL, continua incluyendo algunos servicios ambientales. Todos los municipios deben de prestar los servicios de recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Los de población superior a 5000 habitantes, además el tratamiento de residuos. Los de más de 20000, además los de protección civil y prevención y extinción de incendios. La novedad radica en la configuración del medio ambiente urbano-en lugar de la protección del medio ambiente-como servicio obligatorio para los municipios de más de 50000 habitantes. Este concepto es más limitado y, en principio quedarían fuera actividades relacionadas con los espacios naturales, con el suelo no urbanizable de especial protección

El abanico competencial de los municipios en materia ambiental, debe complementarse con las competencias que puedan ejercer por delegación (art 27 LBRL) como la de colaborar con el resto de administraciones en la determinación de un programa de Caminos Naturales y Vías Verdes de la provincia

En definitiva, la LRSAL ha procedido teóricamente al reforzamiento de las Diputaciones Provinciales, tanto en sus tradicionales funcionales de cooperación y asistencia como en su nuevo papel como prestadoras de servicios. Desde la perspectiva ambiental, cabe destacar, en primer lugar la configuración como competencia propia la prestación de servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20000 habitantes cuando estos no procedan a su prestación. Y en segundo lugar, la atribución

³⁶ CASADO CASADO, L, op,cit,pp 13.

las Diputaciones Provinciales de la coordinación de la prestación de determinados servicios medio ambientales de menos de 20000 habitantes a los que ya nos hemos referido ³⁷, en materia de recogida y tratamiento de residuos y de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales³⁸

Por otra parte, pese a no ser una competencia propia de las Diputaciones Provinciales estas han asumido mediante la realización de programas el impulso a las políticas de Energías Renovables y Cambio Climático en la provincia, especialmente desde la perspectiva local, desarrollando una Política Energética provincial que busque la máxima dependencia energética de las fuentes renovables para los ayuntamientos y para la propia Diputación.³⁹

En Andalucía-la primera comunidad autónoma- con la pretensión de abordar las causas y efectos de este fenómeno que ya venía abordando desde el 2002, se dictaría la ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición de un nuevo modelo energético, en donde en su artículo 15, apartado 6 dispone” las

³⁷ CASADO CASADO, L, op.cit, pp 13

³⁸ CASADO CASADO, L, op.cit,

³⁹ La actuación regional y el desarrollo de estrategias dirigidas a los municipios cobran protagonismo en el contexto internacional. Si las diputaciones asumen el liderazgo de la sostenibilidad local, se conseguiría afrontar los retos globales con garantías, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos generando un empleo sólido y de calidad En esta reunión se planteó la propuesta de recopilar experiencias que se están ejecutando en materia de adecuación al cambio climático. De este modo, se pretende que los municipios afronten los retos de una necesaria transición a un modelo local adaptado al cambio climático, basado en la participación y que promueva la colaboración entre entidades. El Pacto de Alcaldes promovido por la Unión Europea y coordinado en Andalucía por la Junta de Andalucía y las Diputaciones Provinciales, nació para reducir voluntariamente la emisión de CO2 al menos un 20%.A finales del 2016, esta iniciativa inicio una nueva etapa pasando a denominarse Pacto de por el Clima y la Energía, ampliando además la meta de la reducción de emisiones de CO2 hasta el 2023 en un 40%.Veasé el 14^a Congreso Nacional de Medio Ambiente. “*El papel de las Diputaciones en la adaptación al Cambio Climático*” Fundación Conama. Diputación Provincial de Huelva. [Http://www.diphuelva.es/b/noticias/10155](http://www.diphuelva.es/b/noticias/10155). 16,10,2018 Véase “*Contra el Cambio Climático*”(2016) Revista Democracia y Gobierno Local nº 33.segundo semestre ,Fundación Democracia y Gobierno Local, donde el Presidente de la Diputación de Huesca manifiesta que dicha Diputación coordina la Red de Entidades Locales por la Sostenibilidad del Alto Aragón, pp 21 ss.

diputaciones provinciales en el ámbito de sus competencias podrán prestar apoyo a los municipios para la elaboración de planes municipales contra el cambio climático”⁴⁰

“Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”(art 26,2)⁴¹

Cuando la Diputación asuma la prestación de estos servicios, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. Ahora bien, cuando la Diputación acredite en un informe, a petición del municipio, que este puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión decidida por la Diputación provincial, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de dichos servicios⁴²

El Dictamen del C.G.E 8/2014, de 27 de febrero, y La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, argumenta que dicha coordinación provincial sobre los servicios de los municipios menores de 20.000 habitantes está fundamentada constitucionalmente en la necesaria concurrencia de voluntades de los municipios

⁴⁰ Ley 8/2018 de Medidas frente al Cambio Climático y para la transición para un nuevo modelo energético en Andalucía. BOJA nº 199 de 15 de octubre de 2018

⁴¹ Este precepto sería modificado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 111/2016, de 9 de junio, BOE nº 170, de 15 de julio de 2016, declarando inconstitucional los siguientes incisos del art 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art 1.9 de la Ley 27/2013, siendo su anterior redacción. “Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela” Véase NIETO GARRIDO, E (2014) “La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local” Revista de Derecho Administrativo, 165 (julio-septiembre), pp. 103-145.

⁴² GARCIA RUBIO, Fernando (2014) “Las entidades supramunicipales en el Gobierno Local español. Reflexiones tras la reforma de sostenibilidad” Cuadernos de Derecho Local, nº 34, febrero., Fundación Democracia y Gobierno Local pp 183.

afectados y en que no se niega la competencia municipal, por tanto es en cierta manera una medida de cooperación y no de coordinación⁴³.

Para algunos autores⁴⁴, esta función coordinadora no debe de ser vista como una usurpación o un desapoderamiento de competencias municipales, ya que, la capacidad decisoria sobre la prestación coordinada del servicio se mantiene en la esfera municipal, y solo opera si hay conformidad expresa (STC 111/2016). Se trata pues, de una formula no impuesta a la que pueden acudir aquellos municipios incapaces de gestionar los servicios obligatorios. En este sentido se ha manifestado la Comunidad Autónoma de Extremadura en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal en su artículo 18.5, que dispone que *”con voluntad previa expresa de los municipios, las Diputaciones provinciales podrán llevar a cabo la gestión integrada de los servicios básicos establecidos en el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. No obstante, de acuerdo con los principios establecidos en la presente ley, esa gestión integrada será subsidiaria y únicamente aplicable en aquellos casos en que no proceda la prestación del servicio primeramente por el municipio o no sean factibles o viables, desde el punto de vista de la eficiencia o coste efectivo de los servicios, fórmulas de gestión compartidas”*⁴⁵

No obstante, la realidad es que a pesar del objetivo del Gobierno de impulsar la reforma, y en concreto el artículo 26.2 de la LBRL, la asunción efectiva por las

⁴³ ARROYO GIL, A.(2016) *“Otra vuelta de tuerca a la Autonomía Local.(Breve comentario a las SSTC 41/2016 de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio de 2016)*. UNED.. Teoría y Realidad Constitucional, nº 38,2016 pp 701-716. Vease CASTILLO BLANCO ,F. A, op,cit pp 158. Para GARCIA RUBIO, F ,op, cit, pp 185, dice que *“Quizá de los instrumentos de cooperación el más representativo es el clásico plan provincial de cooperación de obras y servicios municipales, que no tiene por qué ser necesariamente realizado por una diputación provincial....caso de Cataluña”*. Señala FONT I LLOVET, T, op, cit., pp 3, que también en el Dictamen del C.G.E 8/2014, de 27 de febrero se ha entendido que basta con la previsión de esta conformidad del municipio afectado para entender que se respeta la capacidad decisoria y no se vulnera la autonomía local.

⁴⁴ GIFREU FONT, J(2017) *“La autorización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: La operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales”* en el *“Futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios”*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, pp 211 ss

⁴⁵ B.O.E, núm 38, de 13 de febrero, de 2019

Diputaciones, o entidad equivalente de los servicios mínimos de los municipios de menos de 20.000 habitantes, ha sido un precepto inaplicable al día de hoy⁴⁶.

3.- El proceso de “provincialización”

En el sistema de coordinación por la Diputación provincial de los servicios municipales, la pieza esencial es la determinación del coste efectivo del servicio. Al efecto, todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior (art 116 ter-1). Para el cálculo del coste efectivo de los servicios deberá tener en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos, dados por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas donde se desarrollaran los criterios de cálculo (art 116 ter-2) Como medida de transparencia, todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación (art 116 ter-3)⁴⁷

Asimismo, el artículo 36,e)LBRL, otorga a la institución provincial el ejercicio de funciones de coordinación cuando las corporaciones locales por incumplimiento del

⁴⁶ BARRERO RODRIGUEZ, C, op,cit, pp 16 ss, dice que ello ha sido debido “ A las dificultades en la aplicación del precepto no es ajeno, en fin, el tratamiento uniforme que la ley dispensa a todos los municipios de menos de 20.000 habitantes, bajo la premisa no bien contrastada quizás, de que todos ellos son ineficientes en la prestación de servicios, la incapacidad, y que puede ser también que falta voluntad, de muchas diputaciones para asumir el nuevo papel que la ley les asigna, o la práctica ausencia, en ese ordenamiento dictado por las Comunidades Autónomas para la aplicación de la LRSAL, de medidas que hubieran podido contribuir a la efectiva prestación de los servicios del artículo 26.1 en ámbitos supramunicipales”

⁴⁷ STC 111/2016, de 9 de junio, ante el recurso planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, dice “El art. 116 ter LBRL impone dos obligaciones a los entes locales que en modo alguno entrañan una injerencia en su autonomía: calcular el «coste efectivo» de sus servicios conforme a una serie de criterios, que habrá de desarrollar una orden ministerial (ya adoptada: Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre); y comunicar el cálculo resultante al Estado para su publicación. No por ello los entes locales han visto menoscabadas sus posibilidades de intervención en los asuntos que les afectan. No hay injerencia alguna sobre su ámbito competencial; hay la imposición de una tarea de elaboración y análisis de datos con publicidad que facilita la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía. Podrán discutirse políticamente los criterios de cálculo y el propio concepto legal de «coste efectivo», pero es evidente que unos y otros no vulneran los arts. 137, 140 y 141 CE.”

objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla del gasto, formulen un plan económico financiero. En este caso el art 116bis-3 LBRL dispone que la Diputación Provincial asista al resto de corporaciones locales y colabore con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de medidas contenidas en los planes económicos –financiero. Para ello, la institución provincial propondrá y coordinará las medidas recogidas en el art.116bis,2)LBRL⁴⁸, cuando tengan carácter de supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluso el seguimiento de la fusión de las Entidades Locales que se hubiera acordado.

Por otra parte, la Diputación coordinará mediante convenio con la Comunidad Autónoma respectiva, la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes (art 36-1, i)

Para la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral(art 36.1,a LBRL), así como para la asistencia y cooperación jurídica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión(art.36.1,b) y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal (art.36.1c) la Diputación aprobará anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal en cuya elaboración deben de participar los Municipios de la Provincia⁴⁹. El plan, deberá de contener una memoria justificativa de

⁴⁸ El artículo 116 bis 2) dice que *“Adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas: a) Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que preste la Entidad Local para reducir costes c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el periodo medio de pago a proveedores supere en más de treinta días previsto en la normativa de morosidad”*

⁴⁹ STC 180/2016, de 20 de Octubre, de 2016, (.BOE nº 285, de 25 de noviembre, de 2016). Ante el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra. el TC realiza una interpretación de conforme a las facultades de coordinación de la Diputación, a través de los planes de cooperación de obras y servicios. Véase en la STC 111/2016, de 9 de junio, donde el Tribunal interpreta el art 36,2

los objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso deberán de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios,. Dicho plan podrá financiarse con medios propios de la Diputación Provincial, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y Estado a cargo de sus respectivos presupuestos y con los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la

a),diciendo: ” *En el presente caso, cabe apreciar, en primer término, que el art. 36.2 a), segundo párrafo LBRL, perfila algunos aspectos del poder de coordinación provincial a la vez que trata de proteger intereses supramunicipales sin dejar de tomar en consideración los municipales. La competencia de coordinación está legalmente atribuida –de manera muy general– en las letras a) y c) del apartado 1 del art. 36 LBRL y –de modo algo más concreto– en el propio apartado 2,a), que aísla algunos de sus elementos fundamentales: a) la coordinación se refiere, por definición, a competencias de titularidad municipal y, por tanto, a competencias cuya gestión corresponde (y debe seguir correspondiendo) a los ayuntamientos; b) la coordinación se instrumenta a través del plan provincial de cooperación; c) consiste en «fórmulas de prestación unificada o supramunicipal» cuyo contenido y alcance no se concretan; d) procede cuando los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por la diputación; y e) debe orientarse a la reducción de los costes efectivos. A su vez, el legislador básico, al atribuir estas facultades de coordinación, pretende proteger intereses supramunicipales, singularmente, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria (arts. 31.2 y 135 CE).....Funcionan, en fin, tres modalidades de intervención o participación municipal. En primer lugar, según hemos dicho ya, la coordinación tiene por objeto, naturalmente, competencias de titularidad municipal; «no supone ... una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma», «antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada» (SSTC 27/1987, FJ 2; 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8, y 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 9). Ello implica que quien ejerza la competencia coordinada será siempre el propio ayuntamiento. En segundo término, los municipios de la provincia «deben participar» específicamente en la elaboración del plan provincial y, por tanto, en el diseño mismo de las fórmulas de coordinación [art. 36.2 a) LBRL]. Y, en tercer lugar, a través de los concejales municipales que forman parte de la diputación (arts. 202 a 209 LOREG), los ayuntamientos intervienen de algún modo, no solo en la elaboración del plan de cooperación, sino también en la aplicación y desarrollo de las facultades de coordinación; el sentido de que los municipios –no los ciudadanos– sean quienes estén directamente representados en los órganos provinciales de gobierno es, precisamente, en términos de principio, que los municipios son los destinatarios principales o directos de este tipo de competencias, característico de la provincia como entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE).....Consecuentemente, el párrafo segundo del art. 36.2 a) LBRL sería contrario a los arts. 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, esta interpretación ha de excluirse, habida cuenta de que hay otra que, siendo igualmente razonable, resulta conforme a la Constitución.. Véase también la STC 180/2016, de 20 de Octubre, de 2016.BOE nº 285,de 25 de noviembre, de 2016.Recurso de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Navarra. En ella ,el TC realiza una interpretación de conforme a las facultades de coordinación de la Diputación a través de los planes de cooperación de obras y servicios.(artículo 36.2.a LBRL).Sobre la interpretación del artículo 36.2.a) véase también las sentencias dadas por el Tribunal Constitucional 44/2017,de 27 de abril; 54/2017/11 de mayo, la 93/2017,de 6 de julio y la 101/2017,de 20 de octubre, ante el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias (BOE, de 11 de agosto, de 2017)*

coordinación de los diversos planes provinciales,(art 36,2 LBRL)⁵⁰ de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la LBRL.

Mediante estos Planes Provinciales Obras y Servicios las Diputaciones Provinciales se encargan del desarrollo y mantenimiento de infraestructuras (carreteras, caminos provinciales, saneamiento, alumbrado, etc) en pequeños municipios de la provincia, que por sus escasos recursos económicos, no pueden acometer con el presupuesto municipal⁵¹.

En el caso de que la Diputación detectase que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos. Asimismo, el Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pudiendo sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo y podrán tener en cuenta el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios (art 36,2 LBRL).

Para algunos autores⁵², la aplicación del reformado art 26 LBRL, plantea una dificultad interpretativa, debido a que deja dudas importantes por resolver que incide en

⁵⁰SANCHEZ MORON,M (2015) “*Derecho Administrativo*” Parte General. Undécima Edición. Editorial Tecnos. Madrid, pp 394, dice que “*esta competencia ha sido añadida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, pero no es exclusiva, pues se le atribuye de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas (art 36.1,d).Por un lado esta competencia da cobertura a algunas actividades tradicionales de las Diputaciones como son la promoción del turismo, del patrimonio histórico o de actividades artesanales y otros valores de la provincia. Por otro, introduce algún tipo de intervención en la planificación territorial, que ha sido hasta ahora competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y municipio, intervención que deberá de concretarse en la legislación de aquellas en materia de ordenación del territorio*”

⁵¹ CASTILLO BLANCO,F.A, op,cit, pp 156.

⁵² BARRERO RODRIGUEZ, C. op, cit, pp, 9 ss, dice “*La norma, muy defectuosa técnicamente, suscita numerosas cuestiones de interés y deja abiertas dudas importantes por resolver. Así, entre las más destacadas, el propio alcance de la potestad de coordinación que confiere a las diputaciones que, en contra del significado atribuido a este principio por la jurisprudencia constitucional, más bien parece consistir en la prestación del servicio por la instancia provincial. De otra parte, y esta es una omisión especialmente grave, el precepto no determina como y cuando se ha de producir “la conformidad de los municipios afectados” con la forma de gestión del servicio propuesta por la Diputación. La introducción de esta exigencia no consiguió además disipar completamente las dudas de constitucionalidad suscitadas por el precepto en su conexión con la autonomía local que, como considero el Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014, de 22 de mayo podía verse sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida, ante la imposición de una norma de que cada servicio se preste sin rebasar un umbral*”

la aplicación de los servicios supramunicipales por parte de la Diputación Provincial, máxime si tenemos en cuenta que previamente debe de contar “*con la conformidad de los municipios afectados*”, lo que dificulta aún más su aplicación. Este modelo competencial de prestación de servicios municipales a favor de las Diputaciones Provinciales sería objeto de censura por parte del Consejo de Estado⁵³

III.- Reforma o supresión de las Diputaciones Provinciales. ¿Es la institución provincial una entidad Local adecuada para la prestación de servicios supramunicipales?

En opinión de algunos autores⁵⁴, para que las Diputaciones Provinciales puedan dar respuesta a la necesaria prestación de servicios en un ámbito supramunicipal

En conclusión, estamos ante una previsión que carece de claridad necesaria, además de la debida coherencia consustancial igualmente al principio de seguridad jurídica, en la medida en que, como consecuencia sin duda de las distintas reformas que sufre durante su tramitación, en ella aparecen reglas que no encajan bien entre sí. Y es que su apuesta en favor de la prestación de los servicios en ámbitos supramunicipales tropieza con la necesaria “conformidad de los municipios afectados” Para FONT I LLOVET, T, op,cit, pp 7 ss, dice “*Basta la transcripción de estos preceptos-artículos 26.2, 36,116 bis y 116 ter LBRL-para darse cuenta de la vasta tarea que deberá emprenderse antes de poder hacer realidad todo el proceso de coordinación provincial de los servicios municipales. En su aplicación práctica surgen diversas dudas que habrá que ir resolviendo ¿Qué pasa con los servicios sujetos a la “provincialización” que estaban prestados en forma indirecta? ¿Si la prestación es ineficiente que habrá que modificar o resolver el contrato? ¿Será suficiente la subrogación por la Diputación? ¿Cabe una sociedad mixta: Diputación-Ayuntamiento-privado?*”

⁵³ CASTILLO BLANCO, F. A. op, cit, pág 158 ss, dice “*que los argumentos más relevantes se situaban en tres consideraciones: en primer lugar, no parece adecuado al Dictamen que las competencias municipales-prestación de servicios municipales-pase a manos de unas diputaciones provinciales que no tienen legitimidad democrática directa, ya que, pueda afectar directamente a la garantía institucional de la autonomía municipal recogida en la Constitución, pero en segundo lugar, el Consejo de Estado censura asimismo que esa operación de traslación de la prestación de servicios no se haga por otras vías más adecuadas, tales como la creación de mancomunidades...o que no se promueva una simple y llana fusión de municipios, operación que estima perfectamente constitucional...;por último, entiende negativo que se trasladen tales competencias municipales a unas Diputaciones provinciales que solo tienen atribuidas competencias funcionales y no materiales*”

⁵⁴ SUAREZ RAMOS,J.B,(Interventor de la Diputación de la Coruña), (2014)“*El papel de las Diputaciones provinciales en la Reforma Local*”” Escuela Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela, 25 de abril de 2014, pp. 1 a 21, donde señala que un ejemplo son las Comunidades intermunicipales de servicios que impulsado la Diputación Provincial de la Coruña. De acuerdo con el convenio marco aprobado por el Pleno en el 2012, se trata de un modelo de cooperación intermunicipal basada en una agrupación voluntaria de municipios limítrofes para prestar en común los servicios públicos que se determinen ,sin crear con ello una nueva persona jurídica. Para JIMENEZ ASENSIO, R (2016)“*Diputaciones Provinciales: ¿tiempo de prorroga?*”. Revista Democracia y Gobierno Local, nº 35, opina que las diputaciones siempre han sido unas instituciones acostumbradas a prestar servicios mediante una búsqueda de sus propias competencias de carácter genérico y funcional; pero ahora se les pedía un paso más: reivindicar su propio papel institucional coordinando y supervisando a aquellos municipios de los cuales partía su propia legitimidad.

deberían de adaptar su estructura organizativa y representativa de los ámbitos territoriales donde se pretende actuar, partiendo de las premisas de que en una misma provincia existen dichos ámbitos territoriales o realidades socioeconómicas diferentes. Pero incluso en el marco de la legislación vigente, nada obsta para que las diputaciones traten de gestionar servicios para determinados ámbitos territoriales acotados y menores que el territorio provincial.

Para ZAFRA VICTOR⁵⁵, mantiene que a pesar del carácter instrumental de asistencia y apoyo a los municipios para hacer efectiva la dirección política encomendada por la Constitución, las Diputaciones Provinciales aseguran a estos *“una garantía frente a otros niveles de Gobierno, especialmente el autonómico, para evitar que la baja capacidad de gestión o las reducidas dimensiones de su territorio jueguen contra el principio de subsidiariedad. Con la intervención de un ente local intermedio, intercalado entre pequeños municipios y la Comunidad Autónoma, lo supramunicipal se vuelve intermunicipalidad, sigue siendo local, de tal forma que impide que la dinámica y exigencias del principio de subsidiariedad, hagan saltar la competencia municipal a nivel autonómico”*

Para otros autores⁵⁶ el modelo previsto para las Diputaciones Provinciales en la LRSAL, no es el adecuado para atender el ámbito supramunicipal, ni tampoco justifica

⁵⁵ ZAFRA VICTOR, M (2011) *“El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provincial en España”* Cuadernos de Derecho Local, núm 27, octubre. Fundación Democracia y Gobierno Local, pp 99, Señala que las Diputaciones Provinciales, *“A pesar de su aparente carácter instrumental de unas competencias funcionales de asistencia y apoyo, estas disponen de facultades suficientes para hacer efectiva la dirección política encomendada por la Constitución. La elaboración de planes y programas para la prestación integral de servicios y el ejercicio equilibrado de las competencias municipales, confiere a la provincia capacidad de iniciativa y autonomía para el despliegue de políticas propias y diferenciadas. La intermunicipalidad debe de ser gobernada, no solo administrada”*

⁵⁶ SANCHEZ MORON, M (2017) *“Deben de suprimirse las diputaciones provinciales? El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 65, Ed Iustel, enero. (Véase también el artículo de opinión publicado por dicho autor *“Un residuo del siglo XIX”*, en el Diario el País, de 7 de marzo de 2016), donde en su opinión *“En atención a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la administración local, se intentó atribuir a las Diputaciones Provinciales la prestación de una serie de servicios municipales básicos en los municipios de menos de 20.000 habitantes. A medida que progresaba la iniciativa legislativa, esa responsabilidad de prestación de servicios se redujo a una más indefinida facultad de coordinación y, en último extremo, mediante fórmulas que cuenten con la conformidad de los municipios afectados (art 26.2 LBRL), de manera que son los municipios los que decidirán si sus servicios se prestan por las Diputaciones u otras entidades supramunicipales o no. De momento, a los tres años de aprobada la Ley, no conozco que en ninguna provincia existan planes o**

su papel sobre todo si se atiende a su rendimiento institucional, y porque es un formidable aparcamiento clientelar y político⁵⁷. Para estos, la única función importante es la asistencia financiera y técnica a los pequeños municipios que fue la que le asignó la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, si salvamos lo dispuesto en el art 26,2 y 116 bis⁵⁸. Al respecto, -SANCHEZ MORON- opina que la pervivencia de esa única función relevante que es la de cooperación y asistencia a los pequeños municipios, no justifica en un futuro el mantenimiento de la institución. por lo que hay que suprimirlas.⁵⁹ También para CASTILLO BLANCO, quien opina que salvo que las Diputaciones adquieran un nuevo rol que se proyecte realmente sobre la realidad municipal de su demarcación provincial, *“estas deben de suprimirse como ente local obligatorio y la interiorización de ese espacio supramunicipal en el ámbito autonómico (SSTC 179/1985, 214/1989,etc) sin perjuicio de la subsistencia de ésta como circunscripción electoral, y permitiendo fórmulas como la del municipio cabecera de comarca”*⁶⁰

Con la supresión de las Diputaciones Provinciales de régimen común, además de suponer un importante ahorro económico de unos 1.200 millones anuales⁶¹, *“dejarían de aplicarse políticas irracionales alejadas de sus competencias propias, ineficientes, innecesarias y poco coordinadas con otras Administraciones”*⁶²

proyectos para organizar la prestación de esos servicios básicos a nivel provincial. En este punto, como en otros de la misma Ley, la última reforma local parece abocada al fracaso”

⁵⁷ FONT I LLOVET, T y GALAN GALAN, A (2013) *“Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ¿Es esta la reforma deseada?”* Fundación Democracia y Gobierno Local, mayo, pp24.

⁵⁸ CRESPO SALVADOR, M (2014) *“Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”*. Cuadernos de Derecho Local, nº 34, pp 135.

⁵⁹ En este sentido se ha manifestado la Comunidad Autónoma de Extremadura con la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal, la cual en su artículo 22, le atribuye a las Diputaciones Provinciales funciones de asistencia a los municipios.

⁶⁰ CASTILLO BLANCO, F.A. op,cit, pp 169 ss ,recoge la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, donde en su Fundamento Jurídico 4º, se dispone que para las entidades locales no básicas (Las comarcas y las entidades locales menores) es exclusividad de las Comunidades Autónomas, determinar y fijar las competencias de las Entidades Locales que procedan crear en sus respectivos ámbitos territoriales.

⁶¹ FUNDACION ¿HAY DERECHO?(2015) *“Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario”*, mayo, pp 15.

⁶² FUNDACION ¿HAY DERECHO? op,cit, pp 48.

Así pues, para la mayoría de la doctrina, la reforma dista mucho de haber afrontado con solvencia los retos de la Administración Local, y por tanto de las Diputaciones Provinciales. La reforma debería de haberse realizado con otra metodología⁶³, y con otros presupuestos conceptuales, que no pusieran a los municipios de menos de 20.000 habitantes como auténticos causantes de un problema de desequilibrio presupuestario o de deuda pública, cuando realmente no lo son, ensalzando el papel de las Diputaciones Provinciales que son instituciones con rendimiento institucional discutible⁶⁴.

Para algunos partidos políticos como Ciudadanos y el PSOE abogan por la supresión de las Diputaciones Provinciales⁶⁵. Este último propone el traspaso de las competencias de las Diputaciones a las autonomías, quienes tendrán capacidad de decidir cuáles son los organismos territoriales intermedios más adecuados para el desarrollo de la coordinación institucional con los entes municipales⁶⁶.

IV.- CONCLUSION

En mi opinión, creo necesaria una reforma en profundidad de la Administración Local, consensuada por todos los sectores implicados, con el fin de acometer entre otras cosas la reordenación de las competencias municipales y el acercamiento de esta al ciudadano, ya que, la realizada no ha satisfecho sus expectativa más allá de contribuir a una mayor implantación en el ámbito local de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

⁶³LUCIANO PAREJO, A.(2014) “*Lecciones de Derecho Administrativo*”, 7ª Edición revisada. Tirant lo Blanch, Valencia, pp 269.

⁶⁴ CASTILLO BLANCO, F. A. (2015) “*La Reforma de los Gobiernos Locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una Planta Local competitiva y sostenible?*”. Reestructuración de las Administraciones Públicas: Aspectos Administrativos y Laborales. Ed Comares, Granada 2015, pp 57-86

⁶⁵ En algunas Comunidades Autónomas como la Andaluza -PSOE y PP- se manifestaron en contra de la supresión de las Diputaciones Provinciales por entender que estos organismos son un factor de cohesión territorial para los pequeños municipios. Diario Ideal, de 24 de Febrero, de 2016.

⁶⁶ SANCHEZ MORON, M, op.,cit., Véase BERNARDI GIL y GALAN GALAN,A(2012) “*El debate actual sobre las diputaciones provinciales. Un análisis de las últimas propuestas electorales*” Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.

En el ámbito provincial el legislador debe de plantearse la supresión de las Diputaciones Provinciales de régimen común, teniendo en cuenta que no existe un criterio uniforme del espacio supramunicipal en todo el territorio nacional, y de que se trata de una institución que en el siglos XIX, hasta el último tercio del siglo XX, contribuyo en cierta medida al desarrollo de las ciudades, pero que actualmente no tiene razón de ser en la nueva vertebración territorial del Estado, lo que supondría necesariamente reformar los artículos 137 y 141 de la Constitución de 1978.

Las Diputaciones Provinciales *“han estado y siguen estando muy cuestionadas desde algunas perspectivas políticas y académicas: la Ley de 27/2013 de 27 de diciembre buscó redefinir su rol institucional, pero su carácter dispositivo y la escasa interiorización, la han convertido en papel mojado”*⁶⁷

Con la creación de las Comunidades Autónomas de su red administrativa territorial mediante delegaciones y servicios provinciales, las Diputaciones Provinciales han ido perdiendo competencias propias que han sido asumidas por aquellas, produciéndose un vacío competencial siendo su única función relevante la de cooperación y asistencia a los municipios pequeños, tal y como se recoge en los artículos 20 y 22, de la reciente Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁶⁸. Asimismo, las Diputaciones están sirviendo para la financiación de los partidos políticos, por la vía de asegurar una retribución de alcaldes y concejales, con ahorro para los partidos políticos. Y además ha contribuido la colocación en puestos eventuales a elementos de aparatos de los partidos⁶⁹

⁶⁷ JIMENEZ ASENSIO,R (blog)“*Los retos del Gobierno Municipal:2019-2023 (I)*” en Buena Gobernanza

⁶⁸ El artículo 20, dispone que *“sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 36 de LBRL, para la dirección política de la intermunicipalidad y el cumplimiento de los fines.... la Diputación tiene competencias de asistencia al objeto de proporcionar a los municipios la capacidad de gestión requerida para el ejercicio de las competencias de titularidad municipal y la consiguiente efectividad del principio de subsidiaridad.”*

⁶⁹ En el periódico digital Andaluces,(25-03-2014) se dice, que la Diputación Provincial de Granada cuenta con más de 40 asesores, ascendiendo al total de retribuciones al año de más de 2 millones de euros, sin tener en cuenta lo que perciben anualmente los corporativos.

Con la supresión de la Institución provincial, y la interiorización de ese espacio supramunicipal en el ámbito autonómico,(que tendrá la capacidad de decidir cuáles son los organismos intermedios más adecuados para el desarrollo de la coordinación municipal con los entes municipales) además de suponer un importante ahorro económico, de unos 1.200 millones⁷⁰-sin dejar de prestar servicios en municipios de menor de 20.000 habitantes-, dejarían de aplicarse “*políticas irracionales, alejadas de sus competencias propias, ineficientes, innecesarias y poco coordinadas con otras Administraciones*”⁷¹

Para la cercanía de la Administración al ciudadano y para una eficaz y eficiente administración local, se establecería en el municipio de mayor población de la comarca o mancomunidad un Consejo de Alcaldes. Al municipio se le dotaría de medios materiales y humanos de la suprimida institución provincial para la resolución de problemas (urbanísticos, medio ambientales, planificación y realización del plan de obras y servicios, asistencia jurídica, fomento de la cultura y turismo, etc) y para el fomento y desarrollo de la zona, todo ello, sin perjuicio de que la provincia pueda mantener las actuales circunscripciones electorales.

⁷⁰ FUNDACION ¿HAY DERECHO? op,cit, pp 48.Diario Ideal de Granada, día 18 de mayo, de 2016

⁷¹ FUNDACION ¿HAY DERECHO? op, cit, pp 48

BIBLIOGRAFÍA:

ALMONACID LAMELAS,V(2016) *“Implantación práctica de la Administración Electrónica. Colaboración del sector público con el sector privado”* Revista digital. CEMCI,nº 30-31, (abril-septiembre), Granada.

ARROYO GIL,A(2016) *“Otra vuelta de tuerca a la Autonomía local(Breve comentario a las SSTC 41/2016 de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio).UNED. Teoría y realidad constitucional,*

BARRERO RODRÍGUEZ, C (2017) *“La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver”* en “El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios, serie clave 22 , dirigida por Luciano Parejo, Alfonso. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid,

BARRERO RODRÍGUEZ, C (2017) *“La Ley de reforma de régimen local de 2013:¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?”* Revista Española de Derecho Administrativo, nº 184, (abril.junio),

BAYONA I ROCAMORA,A (2017) *“El orden constitucional actual: limitaciones condicionantes y posibilidades de reforma de las Diputaciones”* en el “Futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos Locales Intermedios”, serie clave 22, dirigida por Luciano Parejo, Alfonso, Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid

CASADO CASADO,L (2014) *“Las competencias medioambientales en los entes locales, tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”* en el libro “Medio Ambiente Local”. Fundación Democracia y Gobierno Local, núm 25, segundo semestre.

CASTILLO BLANCO, F.A (2014) *“Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”* Diario de Derecho Municipal. Iustel, (enero).

CASTILLO BLANCO, F.A(2015) *“La Reforma de los Gobiernos Locales en España: ¿Una oportunidad perdida para lograr una Planta Local competitiva y sostenible?”*

Reestructuración de las Administraciones Públicas: Aspectos Administrativos y Laborales. Ed. Comares, Granada.

CASTILLO BLANCO, F.A (2018) “*Las competencias provinciales:¿Resultan la solución adecuada a los problemas de nueva planta local*” en el libro colectivo *Descentralización administrativa: perspectiva luso-española*. Instituto Jurídico de Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

CRESPO SALVADOR,M (2014).”*Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*” Cuadernos de Derecho Local, nº 35

DIARIO DE DERECHO MUNICIPAL (2014) “*La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”. Ed.Iustel.

¹FERNANDEZ FARRERES, G. (2017) ”*Qué hacer con las diputaciones provinciales (Presupuestos y límites constitucionales para su reforma*” *Fundación Democracia y Gobierno Local* “ en “El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos Locales Intermedios”,serie clave 22, dirigida por Luciano Parejo Alfonso Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.

FONT I LLOVET,T y GALAN GALAN,A(2013) “*Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local .¿Es esta la reforma deseada?*”.Fundación Democracia y Gobierno Local, mayo.

FONT I LLOVET,T (2014) “*El nuevo papel de las Diputaciones según la LRSAL y su articulación con las demás entidades supramunicipales*”. Seminari de Dret Local. Federació de Municipis de Catalunya.

FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO? (2015) “*Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario*”, mayo.

GALAN GALAN, A (2015) “*La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*” número extraordinario de enero, [http/revistaonline, inap.es](http://revistaonline.inap.es).

GARCIA RUBIO, F (2014) “*las entidades supramunicipales en el Gobierno local español. Reflexiones tras la reforma de la sostenibilidad*” Cuadernos de Derecho Local, nº 34,febrero, Fundación Democracia y Gobierno Local

GARRIDO FALLA, F (1985) “*Provincia y Constitución*” en la “Provincia”. IX Congreso Ítalo- Español de Profesores de Derecho Administrativo de Granada,1984. Facultad de Derecho. Universidad de Granada. Granada.

GARRIDO JUNCAL, A (2016) “*Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras LRSAL*” Dereito volumen 25 n° extraordinario,

GIFREU FONT, J (2017) “*La autorización de la planta municipal y sus repercusiones en la prestación eficiente de los servicios mínimos obligatorios: La operatividad de la función coordinadora de las diputaciones provinciales*” en “El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios”, serié clave 22, dirigida por Luciano Parejo, Alfonso. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid,

JIMENEZ ASENSIO,R (2014) “*La reforma local; primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*” Anuario Aragonés de Gobierno Local.

JIMENEZ ASENSIO, R (2016)“*Diputaciones Provinciales: ¿tiempo de prorroga?*”. Revista Democracia y Gobierno Local, n° 35,

JIMENEZ ASENSIO,R (Blog) “*Retos del Gobierno Municipal:2019-2023*”, en Buena Gobernanza

LUCIANO PAREJO,A (2014) “*Lecciones de Derecho Administrativo*”, 7ª edición revisada. Tirant lo Blanch, Valencia.

MOREL OCAÑA, Luis (1976) ”*La nueva Ley de Régimen Local II. La Supramunicipalidad*” Revista Española de Derecho Administrativo, num 9, Civitas,

NIETO GARRIDO, E (2014) “*La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*” Revista de Derecho Administrativo,165(julio-septiembre).

PARADA, R (2015) “*Derecho Administrativo I*” Open Ediciones Universitarias, 25 edición. Madrid

RIVERO YSERN,JL(2014) “*La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre, de 2013*” Revista General de Derecho Administrativo, n° 36,Iustel (mayo)

SALVADOR CRESPO,M (2014) “*Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalidad y sostenibilidad de la*

Administración Local” Cuadernos de Derecho Local, Febrero. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M (1992) “*La coordinación administrativa como concepto jurídico*” Documentación Administrativa.

SÁNCHEZ MORÓN, M (2015) “*Derecho Administrativo*” Parte General. Undécima Edición. Editorial .Tecnos, Madrid.

SÁNCHEZ MORÓN, M (2016) “Un residuo del siglo XX” artículo publicado en el Diario el País, de 7 de marzo, de 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M (2017) “*Deben de suprimirse las diputaciones provinciales?*” El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, nº 65. Iustel, enero

SIVLA ARDUNY, F (2014) “*Estatutos de Autonomía de “segunda generación” competencias exclusivas frente al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*” Revista Jurídica de Derechos Sociales. Enero-Julio.

SUÁREZ RAMOS, J. (2014) Ponencia. “*El papel de las Diputaciones en la Reforma Local*” “Escuela Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela, 25 de abril.

ZAFRA VICTOR, M (2011) “*El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España*” Cuadernos de Derecho Local, núm 27, octubre. Fundación Democracia y Gobierno Local.

ZAFRA VICTOR, M (2012) “*Relaciones entre municipios y provincial*” Cuadernos de Derecho Local, núm, 29, junio. Fundación Democracia y Gobierno Local.