

**LAS NUEVAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE  
RÉGIMEN COMÚN: ASISTENCIA, PRESTACIÓN Y  
COORDINACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES**

## OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

79. La reforma del régimen legal de las tasas y precios públicos en los servicios locales: las tasas locales.  
JOSE M<sup>a</sup> PEREZ ZÚÑIGA
80. La delimitación de competencias entre los órdenes contencioso-administrativo y social.  
ANA ISABEL OLMEDO GAYA.
81. Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía.  
FERNANDO FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO (Coord.)
82. La potestad normativa local: autoorganización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales.  
VALENTÍN MERINO ESTRADA (Coord.)
83. Competencias Ambientales de las Entidades Locales de Andalucía.  
DIEGO J. VERA JURADO y ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. (Coord.)
84. Glosario de urbanismo y suelo.  
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA
85. Las 111 preguntas más frecuentes de los concejales en Andalucía.  
PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y FERNANDO MARTÍNEZ VIDAL
86. La Administración Electrónica en el Ámbito Tributario Local. Desde la Oficina Tributaria Virtual a la Informática Decisional.  
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
87. Gestionar Mejor, Gastar Menos. Una guía para la sostenibilidad municipal.  
RICARDO MERINO ESTRADA, RICARDO RIVERO ORTEGA.
88. Fiscalidad local y protección del medio ambiente.  
CARLOS MARÍA LÓPEZ ESPADAFOR (Coord.).
89. Lecciones Teórico-Prácticas de Derecho Administrativo.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
90. la E-Administración y la contratación pública, en especial la subasta electrónica.  
JORGE FONDEVILLA ANTOLÍN.
91. Gestión y Defensa del Patrimonio Público Local.  
MARÍA JESÚS GALARDO CASTILO.
92. El procedimiento administrativo y sus peculiaridades en el ámbito local.  
GUILLERMO LAGO NÚÑEZ.
93. Una aproximación jurisprudencial a la responsabilidad patrimonial de la administración local.  
SALVADOR MARÍA MARTÍN VALDIVIA.
94. Génesis y realidad de la ley 17/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y Sostenibilidad de la administración local: ¿una nueva reforma económica local?  
LORENZO MELADO RUIZ
95. Lecciones Teórico-Prácticas de Organización Administrativa.  
VICENTE MARÍA GÓNZALEZ-HABA GUIADO.
96. La trasposición de la Directiva de Servicios: licencias, autorizaciones ambientales, comunicaciones previas y declaraciones responsables  
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ GARCÍA y JUAN FERNANDO GRANADOS RODRÍGUEZ (Coord.).

**LAS NUEVAS DIPUTACIONES  
PROVINCIALES DE RÉGIMEN  
COMÚN: ASISTENCIA, PRESTACIÓN  
Y COORDINACIÓN DE SERVICIOS  
MUNICIPALES**

COORDINACIÓN:  
**DRA. M<sup>a</sup>. ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS**

AUTORES:  
**DR. MARCOS M. FERNANDO PABLO**  
**DR. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**  
**DRA. M<sup>a</sup>. ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS**  
**DR. MIGUEL Á. GONZÁLEZ IGLESIAS**



GRANADA, 2015

© AUTORES

© CEMCi Publicaciones

Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada

Correo electrónico: [aurena@cemci.org](mailto:aurena@cemci.org)

Web: <http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-05-6

Depósito legal: GR 482-2015

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

*Para nuestros pequeños, y no tan pequeños.  
(Álvaro, Paula, Elsa, Darío, Miguel, Helena y Álvaro)*



## ÍNDICE

|                   |    |
|-------------------|----|
| PRESENTACIÓN..... | 13 |
|-------------------|----|

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN. DE NUEVO LA PROVINCIA:<br>ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, SOSTENIBILIDAD<br>FINANCIERA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS<br>LOCALES. .... | 17 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

### CAPÍTULO I: LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA HISTORIA, COMO PUNTO DE PARTIDA.

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| <i>Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i> ..... | 25 |
|--------------------------------------------------|----|

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| I. LAS NUEVAS DIPUTACIONES EN SU MARCO HISTÓRICO..... | 29 |
|-------------------------------------------------------|----|

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| II. LOS PROBLEMAS HISTÓRICOS DE LOS MUNICIPIOS. .... | 34 |
|------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Los problemas de los Municipios, en especial<br>de los más pequeños, en la historia: el aumento<br>progresivo de sus funciones y obligaciones. .... | 35 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. El problema de la uniformización y<br>homogeneización de la Administración Local. .... | 48 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| III. EL RÉGIMEN NORMATIVO HISTÓRICO DE LAS<br>DIPUTACIONES PROVINCIALES. .... | 51 |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Precedentes históricos de la estructura territorial<br>provincial. .... | 51 |
|----------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. La Constitución de Cádiz de 1812: el origen de las Diputaciones Provinciales y su evolución posterior.....                                                                                                                       | 56  |
| 3. Javier de Burgos y la nueva estructura territorial de España. ....                                                                                                                                                               | 64  |
| 4. Las vicisitudes de las Diputaciones Provinciales entre moderados y progresistas. ....                                                                                                                                            | 66  |
| 5. La legislación de la Restauración Monárquica. ...                                                                                                                                                                                | 79  |
| 6. La época de Primo de Rivera: el Estatuto Provincial de 1925. ....                                                                                                                                                                | 88  |
| 7. La legislación local de la Segunda República.....                                                                                                                                                                                | 92  |
| 8. La legislación provincial de la época del General Franco. ....                                                                                                                                                                   | 92  |
| IV. LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LOS PROYECTOS NORMATIVOS POSTERIORES. ....                                                                                                                                  | 99  |
| V. EL RÉGIMEN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL ANTES DE SU REFORMA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2013. ....                  | 105 |
| 1. La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y sus modificaciones anteriores a 2013. ....                                                                                                                                            | 105 |
| 2. El régimen competencial de las Diputaciones Provinciales anterior a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013. ....                                                                          | 109 |
| <br>CAPÍTULO II. LA PROVINCIA DESPUÉS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL EFECTUADA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL: LA DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN DE SUS COMPETENCIAS. |     |
| <i>Miguel Ángel González Iglesias</i> .....                                                                                                                                                                                         | 117 |
| I. INTRODUCCIÓN.....                                                                                                                                                                                                                | 121 |
| II. LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN:.....                                                                                                                                                                                           | 130 |

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La reforma del artículo 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. .... | 130 |
| 2. Los arts. 137 y 141 CE. La técnica de la garantía institucional.....                                                                     | 136 |
| III. LA LEY BÁSICA DE RÉGIMEN LOCAL Y SU REFORMA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....             | 149 |
| 1. Planteamiento.....                                                                                                                       | 149 |
| 2. Concepto, elementos y fines. ....                                                                                                        | 154 |
| 3. Competencias: 1.- Competencias propias; 2.- Competencias delegadas; 3.- Competencias distintas de las propias. ....                      | 158 |
| IV. LA POTENCIACIÓN DEL PAPEL DE LA PROVINCIA POR LA LRSAL                                                                                  | 175 |
| 1. La coordinación de los servicios mínimos obligatorios para municipios de menos de 20.000 habitantes .....                                | 175 |
| 2. El papel de las Diputaciones Provinciales en relación con la sostenibilidad financiera .....                                             | 187 |

### CAPÍTULO III. LA PRESTACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES POR LAS DIPUTACIONES. MARCO PARA UNA NUEVA POLÍTICA PROVINCIAL.

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Marcos M. Fernando Pablo</i> .....                                                                             | 193 |
| I. INTRODUCCIÓN.....                                                                                              | 197 |
| II. DIPUTACIONES DE RÉGIMEN COMÚN Y MUNICIPIOS. PRESTACION Y COORDINACIÓN DE SERVICIOS. ....                      | 201 |
| 1. Una clarificación inicial sobre la terminología legal.....                                                     | 201 |
| 2. Prestación de servicios.....                                                                                   | 203 |
| 3. La coordinación como potestad: El régimen de los Municipios de menos de 20.000 habitantes (art. 26 LBRL). .... | 210 |
| 3.1 La potestad de coordinación en su aspecto “estático”.....                                                     | 212 |

|                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                          |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2                                                                                                                                 | El ejercicio en concreto de la coordinación (aspecto dinámico). Una interpretación ...                                                                                   | 218 |
| 3.2.1                                                                                                                               | La propuesta de coordinación.<br>¿Un programa estratégico para la provincia? .....                                                                                       | 218 |
| 3.2.2.                                                                                                                              | El coste efectivo de los servicios.<br>Seguimiento.....                                                                                                                  | 220 |
| 4.                                                                                                                                  | Coordinación genérica (art. 36-1-a) y el análisis del coste efectivo: El papel del Plan Provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal ..... | 226 |
| III.                                                                                                                                | A MODO DE CONCLUSIONES: ¿HACIA UNA POLITICA PROVINCIAL <i>FUERTE</i> ? .....                                                                                             | 227 |
| CAPÍTULO IV. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A TRAVÉS DE LA GESTION COMPARTIDA: LOS CONSORCIOS, LAS MANCOMUNIDADES Y OTRAS FORMULAS. |                                                                                                                                                                          |     |
|                                                                                                                                     | <i>M<sup>a</sup> Ángeles González Bustos</i> .....                                                                                                                       | 231 |
| I.                                                                                                                                  | LA PRESTACIÓN COORDINADA DE SERVICIOS.....                                                                                                                               | 235 |
| II.                                                                                                                                 | LOS CONSORCIOS LOCALES. ....                                                                                                                                             | 244 |
| III.                                                                                                                                | LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS. ....                                                                                                                                   | 253 |
| IV.                                                                                                                                 | OTROS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN COMPARTIDA.....                                                                                                                            | 263 |
| 1.                                                                                                                                  | Planes Provinciales de cooperación. ....                                                                                                                                 | 263 |
| 2.                                                                                                                                  | Fórmulas alternativas. ....                                                                                                                                              | 265 |
| V.                                                                                                                                  | CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                       | 266 |
|                                                                                                                                     | BIBLIOGRAFÍA. ....                                                                                                                                                       | 269 |

## **PRESENTACIÓN**

Este año es especialmente importante para el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCi) al concluir el Proyecto que aprobó su Consejo Rector en noviembre de 2011. Proyecto comprensivo del cuatrienio 2012-2015 y que, a nuestro juicio, se ha ido desarrollando con un alto grado de cumplimiento y fidelidad a la literalidad de los objetivos allí plasmados.

Conocen ustedes que el Centro conjuga la investigación y la divulgación. Una investigación de alta calidad que no se queda en las aulas, porque dispone de eficaces instrumentos divulgativos y de comunicación. También es conocido que investigación y difusión de la obra investigada encuentran su excelencia al alcanzar la meta de toda formación que se precie: poner al alcance del mayor número posible de usuarios la labor académica de sus máximos especialistas en los ámbitos que tienen encomendados. En nuestro caso, los temas relacionados con la Administración Local.

El Plan 2015 concreta sus grandes líneas generales de actuación incorporando nuevos retos, ideas y actuaciones como consecuencia de la actitud permanente de estar alerta ante las nuevas necesidades o posibles mejoras, por un lado, y por mantenerse en constante actualización e innovación, por otro. Así, las líneas generales básicas han sido cumplidas e incluso superadas. Tres son sus pilares básicos de actuación: formación, investigación y documentación-publicación.

Ciñéndonos a este tercer pilar, la labor editorial de este Centro dependiente de la Diputación Provincial de Granada se une así a las formativas e investigadoras, desde el convencimiento de que todas forman un conjunto armonioso que camina y se enriquecen mutuamente al unísono. Responsables y técnicos del Centro estamos imbuidos de la nítida voluntad de quienes rigen la acción de la Diputación, y por ende del propio CEMCi, y no sólo por imperativo legal, de trabajar sin pausas ni desmayos en el servicio a los ayuntamientos y a otros entes locales desde todas sus áreas de gestión.

A este Centro le corresponde servirlos mediante la formación de sus dirigentes electos y del personal que trabaja en ellos. Todos servidores públicos que tienen la ineludible obligación de ofrecer las mejores prestaciones a sus destinatarios finales, los ciudadanos. Por ello, anualmente viene diseñando junto a sus programas de formación e investigación el Programa de Publicaciones y Documentación. Una programación ambiciosa, completa, que suma su actividad editorial a la que ininterrumpidamente realiza con la recopilación, clasificación y difusión de la información.

A este objetivo responden las colecciones diseñadas para atender temáticas varias. Éstas responden según sus contenidos a temas de administración local, a análisis y comentarios, a perspectiva histórica y a estudios de divulgación.

Ahora le llega el turno al número 97 de la Colección Temas de Administración Local que lleva por título *Las nuevas diputaciones provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*. Una publicación colegiada, todos ellos profesores titulares de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca, coordinada por Dña. M<sup>a</sup> Ángeles González-Bustos. Son los doctores Marcos M. Fernando Pablo, Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, María Ángeles González Bustos y Miguel Á. González Iglesias.

La obra la estructuran en cuatro capítulos, tras una Introducción que intitulan: “De nuevo la provincia: estabilidad presupuestaria,

sostenibilidad financiera y prestación de servicios locales”. Los capítulos responden a los siguientes epígrafes: “Las competencias de las diputaciones provinciales en la historia, como punto de partida”, “La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la determinación del régimen de competencias”; “La prestación y coordinación de los servicios municipales por las diputaciones. Marco para la nueva política provincial”; y “La prestación de los servicios a través de la gestión compartida: los consorcios, las mancomunidades y otras fórmulas”.

Al atractivo de estos contenidos, enunciados en estos epígrafes, se une a nuestro modo de ver el que, desde el reconocimiento al avance que ha supuesto en la construcción de esa nueva política provincial la reciente reforma de nuestro Régimen Local, los autores apuesten, como expresamente aseguran en la Introducción, por seguir avanzando en un terreno para ellos capital, el de la elección de los corporativos de las diputaciones provinciales. Dicen textualmente: “Queda pendiente, no obstante (y la deficiencia es grave), el disparatado régimen de representación de los electores en el Gobierno de la Diputación Provincial. Sin elección directa, los componentes de tal Corporación probablemente no se sientan asistidos de la legitimidad necesaria para hacer verdadera política provincial, y el cuerpo electoral, el conjunto de vecinos de los Municipios de la Provincia, no puedan ver en sus decisiones una opción política defendible, sino los restos de un gobierno decimonónico”.

*CEMCI*



## **INTRODUCCIÓN.**

### **DE NUEVO LA PROVINCIA: ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS LOCALES.**

En virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local -LRSAL- se efectúa una reforma parcial, pero profunda, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -LBRL- con el fin de adaptar algunos aspectos del régimen competencial y de organización y funcionamiento de la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales impuestos tanto por el art. 135 de la Constitución Española -CE- como por su normativa de desarrollo: la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Así se reconoce expresamente en su Exposición de Motivos, cuando declara que esta Ley trae causa de la necesidad de adaptar el régimen jurídico de las Entidades locales a las previsiones que se contienen en la Ley Orgánica 2/2012, aprobada en desarrollo del art. 135 CE, que, tras la reforma aprobada el 27 de septiembre de 2011, recoge expresamente como principio que debe inspirar la actuación de las Administraciones públicas el de estabilidad presupuestaria.

Debido a ello, pues, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado

Social que proclama el art. 1.1 de nuestra Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos.

De esta manera, la estabilidad presupuestaria juega un doble papel: primero, estamos en presencia de un nuevo límite constitucional cuya contravención podrá llevar aparejada la inconstitucionalidad y nulidad, y, segundo, funciona como una orientación constitucionalmente vinculante al prescribir un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública.

En conclusión, la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria introduce un nuevo canon de constitucionalidad para las futuras leyes, resultando, por ello, que el nuevo mandato constitucional de que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria vincula a todos los poderes públicos y, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En este contexto, la Ley Orgánica 2/2012 contiene reglas específicas sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera referidas a las Corporaciones Locales que constituyen un marco completo de referencia para el despliegue por parte de aquellas de su actividad específica. En términos generales, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria derivará en la aprobación de un plan económico-financiero que ha de permitir a la Entidad Local incumplidora encauzar su actividad hacia el cumplimiento del citado objetivo (art. 21).

Por ello, la nueva LRSAL tiene por objeto acometer una profunda reforma del régimen jurídico vigente aplicable a las Entidades Locales a través de la modificación de un buen número de preceptos y disposiciones de la LBRL y de dos artículos del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (los arts. 213 y 218, introduciendo, además, el nuevo art. 193 bis), así como mediante un conjunto de disposiciones integradas en su parte final con las que

se pretende lograr la racionalización de la Administración Local y garantizar su sostenibilidad financiera.

Con el respaldo constitucional del art. 135 CE y al amparo de los títulos competenciales contemplados en el art. 149.1. 14ª y 18ª CE, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir, entre otras cuestiones, con la mayor precisión posible las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración Local, diferenciándolas de las competencias estatales o autonómicas. Se exige, pues, que las Entidades locales vinculen su derecho a intervenir en el marco de sus competencias al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera valorando el impacto financiero de las decisiones que adopten en relación con el resto de Administraciones públicas. En este sentido, dichas Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuya la Ley y para las que no cuentan con la financiación adecuada. Por lo tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de su hacienda y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Junto a ello, el eterno problema de la planta municipal española recibe un tratamiento menos agresivo (supresiones y fusiones forzosas) que el propuesto en algún Anteproyecto, al tiempo que se trata de salvaguardar, materialmente el objetivo presupuestario y financiero, mediante el desplazamiento material (aunque no inmediatamente efectivo) de buena parte de los servicios de la mayor parte de Municipios españoles (los de menos de 20.000 habitantes), en favor de la entidad local histórica de segundo nivel.

Nuestra atención se centra en examinar si es posible resituar la política provincial en un nivel que permita hablar de la recuperación del papel de la Provincia como Entidad Local. La larga trayectoria histórica de las Diputaciones Provinciales muestra lo decisivo que

su buen funcionamiento ha sido para la provisión de servicios en todo el territorio.

En efecto, a pesar de la evidente necesidad, por meras razones de extensión territorial, de las Provincias en España, nunca han tenido mucho sosiego en la historia, proponiéndose en no pocas ocasiones (y no siempre por procedimientos correctos), e incluso en la actualidad, su directa eliminación, o más concretamente la de sus órganos político-administrativos, de las Diputaciones Provinciales.

Pero, por un lado, las Provincias han sido el ámbito territorial que permitió en su día la modernización de la Administración española y, por otro, las Diputaciones Provinciales han sido esenciales en la sociedad española durante mucho tiempo, y contribuyeron a la administración de los intereses públicos territoriales, sirviendo, como señaló Ortega y Gasset, en su atinada obra *“La redención de las provincias”*, de nexo de unión entre la vida de la aldea y la vida nacional, concibiéndolas como piezas decisivas de *“una constitución española”* (aunque a renglón seguido las criticara).

Además, debemos resaltar que no sería completo un análisis sobre estas nuevas Diputaciones Provinciales sin conocer su evolución histórica; en particular en relación con su importante función de auxilio a los Municipios más pequeños.

Efectivamente, quizás la fotografía más nítida de las Diputaciones, desde el régimen político anterior a la actual etapa constitucional hasta la actualidad, sea precisamente su función de ayuda a la prestación de servicios por los pequeños Municipios, sin perjuicio de que atendieran asimismo a sus peculiares intereses provinciales; cobrando un objetivo y real sentido que se contraponía precisamente a la corriente que pregonaba su desaparición.

Pero, en su historia esta importante función apenas se atisbaba, sirviendo durante muchos años a los correspondientes intereses políticos, no siempre adecuados, y a la prestación de algunos servicios

de los que el Gobierno no se ocupaba; lo que generó no pocos problemas, como resaltan crudamente las obras de Vera y Casado y de Romera de finales del siglo XIX.

Posteriormente, bien entrado el siglo XX, la legislación local comienza a tener en cuenta la compleja estructura municipal de España, y se comienza a dotar a las Diputaciones de un trascendental papel en la prestación de servicios a la sociedad, cuando los pequeños Municipios no los pueden llevar a cabo convenientemente. Además, lógicamente se les asignan funciones propias a sus intereses peculiares.

En concreto, en virtud de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local se lleva a cabo una reforma parcial, aunque ciertamente trascendente, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local con el fin de adaptar, entre otras materias, algunos aspectos de su régimen competencial a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Estos principios, introducidos en el art. 135 CE y desarrollados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, han adquirido un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación de nuestras Administraciones Públicas de forma que de la acomodación de su actuación a los aludidos principios dependerá la prosperidad presente y futura tanto de los ciudadanos como de las propias Administraciones Públicas, y, entre ellas, de la Administración Local.

Por ello, el legislador estatal ha tratado de delimitar con la mayor precisión posible las competencias que deben ser ejercidas por la Administración Local exigiendo, para ello, que las Entidades Locales vinculen su derecho a intervenir en el marco de sus competencias al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera valorando el impacto financiero de las decisiones que adopten en relación con el resto de Administraciones

Públicas. Así pues, dichas Entidades Locales no deberían asumir competencias que no les atribuya la Ley y para las que no cuenten con una financiación adecuada. De esta manera, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de su hacienda y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por parte de otra Administración Pública.

En lo que específicamente afecta a las Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares o entidades equivalentes, debe señalarse que si bien es cierto que la determinación de su régimen competencial no resulta sencillo ya que para llevarse a cabo su delimitación específica no será suficiente con acudir a las explicitadas en la LBRL, tras su modificación por la LRSAL, sino que, además, habrá de atenderse a las contempladas en la legislación estatal y autonómica, a los acuerdos o resoluciones sobre delegación de competencias del resto de administraciones y, en su caso, a los convenios interadministrativos suscritos en interés común, debe advertirse que el legislador ha querido adjudicarles un papel relevante a la hora de contribuir a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Así, partiéndose del postulado de que la prestación de ciertos servicios municipales a escala provincial producirá significativos ahorros en sus costes de prestación, el legislador apuesta por otorgarles un nuevo papel potenciando o reforzando a las Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares o entidades equivalentes como entes prestadores de servicios municipales.

Y ello se lleva a cabo no sólo reconociendo nuevas competencias propias tales como las de prestaciones de servicios de recaudación tributaria, las de administración electrónica o las de contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o, de otro lado, la referente a la función de llevar a cabo la coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de municipios, sino también,

atribuyéndoles la coordinación de servicios mínimos obligatorios de aquellos municipios que cuenten con un número de habitantes que sea inferior a 20.000 cuando éstos no puedan prestarlos de manera eficiente. El contenido y ejercicio efectivo de tal coordinación (que puede llevar a fórmulas de prestación unificada o prestación directa por la Diputación) vendrá potenciado por la competencia sobre el seguimiento del coste efectivo de los servicios, y por la vinculación entre este parámetro, la coordinación provincial y el Plan de Cooperación de Obras y Servicios.

El diseño legal no es cerrado ya que en el propio texto se contemplan unos mecanismos (propuesta de coordinación, ofrecimientos de coordinación, fórmulas de prestación supramunicipal...) que se asientan sobre la idea de que el coste efectivo de prestación de los servicios municipales en todo el territorio provincial debe ser el menos posible y que ofrecen a las Diputaciones Provinciales y a sus equipos de gobierno un cierto margen de actuación.

Es de destacar el nuevo rol institucional de las Diputaciones en la coordinación de esos servicios bien de forma directa por ella misma o utilizando la gestión compartida por medio del consorcio, mancomunidad u otras fórmulas. La gestión compartida supone utilizar instrumentos ya existente e incluso en ocasiones crear nuevos para de esa forma prestar unos servicios de la forma más eficiente posible plasmándose así el eje central de sostenibilidad que contiene la reforma local.

Este no será, sin embargo, un resultado automático, sino que su puesta en práctica va a requerir un aprendizaje institucional por parte de las Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares o entidades equivalentes, lo que terminará convirtiéndose, partiéndose de las referencias legales, en el futuro diseño y ejecución de una política provincial propia. Desde este punto de vista la reciente reforma del Régimen Local español ha terminado siendo una llamada a construir esa política provincial, con planeamiento estratégico y acción política continuada.

Queda pendiente, no obstante (y la deficiencia es grave), el disparatado régimen de representación de los electores en el gobierno de la Diputación Provincial. Sin elección directa, los componentes de tal Corporación probablemente no se sientan asistidos de la legitimidad necesaria para hacer verdadera política provincial, y el cuerpo electoral, el conjunto de vecinos de los Municipios de la Provincia, no puedan ver en sus decisiones una opción política defendible, sino los restos de un gobierno decimonónico.

CAPÍTULO I  
LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES  
PROVINCIALES EN LA HISTORIA, COMO PUNTO  
DE PARTIDA

DR. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ  
PROF. TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO.  
FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE SALAMANCA.



# **CAPÍTULO I.**

## **LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA HISTORIA, COMO PUNTO DE PARTIDA**

SUMARIO: I. LAS NUEVAS DIPUTACIONES EN SU MARCO HISTÓRICO. II. LOS PROBLEMAS HISTÓRICOS DE LOS MUNICIPIOS. 1. LOS PROBLEMAS DE LOS MUNICIPIOS, EN ESPECIAL DE LOS MÁS PEQUEÑOS, EN LA HISTORIA: EL AUMENTO PROGRESIVO DE SUS FUNCIONES Y OBLIGACIONES. 2. EL PROBLEMA DE LA UNIFORMIZACIÓN Y HOMOGENEIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. EL RÉGIMEN NORMATIVO HISTÓRICO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. 1. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL PROVINCIAL. 2. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812: EL ORIGEN DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y SU EVOLUCIÓN POSTERIOR. 3. JAVIER DE BURGOS Y LA NUEVA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ESPAÑA. 4. LAS VICISITUDES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ENTRE MODERADOS Y PROGRESISTAS. 5. LA LEGISLACIÓN DE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA. 6. LA ÉPOCA DE PRIMO DE RIVERA: EL ESTATUTO PROVINCIAL DE 1925. 7. LA LEGISLACIÓN LOCAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA. 8. LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL DE LA ÉPOCA DEL GENERAL FRANCO. IV. LA INCIDENCIA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y LOS PROYECTOS NORMATIVOS POSTERIORES. V. EL RÉGIMEN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL ANTES DE SU REFORMA POR LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2013. 1. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1985 Y SUS MODIFICACIONES ANTERIORES A 2013. 2. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ANTERIOR A LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2013.



## I. LAS NUEVAS DIPUTACIONES EN SU MARCO HISTÓRICO.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE del 30)<sup>1</sup>, no ha sido

<sup>1</sup> En general, ver QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *La Reforma del Régimen Local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

Sobre la incidencia de la nueva Ley en las Diputaciones Provinciales, además de los restantes capítulos de esta obra, ver CAMPOS DAROCA, J. M<sup>a</sup>., “Las Diputaciones provinciales y la reforma local”, en *La Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*, Ed. Bosch (Grupo Wolters Kluwer), Barcelona, 2014, pp. 151-163; CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”, en CARRILLO DONAIRE, J. A., y NAVARRO RODRÍGUEZ, P. (Coords.), y otros, *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, Ed. La Ley-El Consultor (Grupo Wolters Kluwer), Las Rozas (Madrid), 2014, pp. 237-263; GARCÍA RUBIO, F., “El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Coord.), y otros, *La Reforma de 2013 del Régimen Local Español*, 2<sup>a</sup> ed., Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, pp. 193-303; GONZÁLEZ IGLESIAS, M. Á., “Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), CASARES MARCOS, A. (Coord.), y otros, *La Reforma del Régimen Local*, cit., pp. 243-301; MEDINA GUERRERO, M., *La Reforma del Régimen Local*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014; KONINCKX FRASQUET, A., y ALONSO MAS, M<sup>a</sup> J., “Las nuevas competencias de las Diputaciones Provinciales”, en DOMINGO ZABALLOS, M. J. (Coord.), y otros, *Reforma del Régimen Local*, Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 241-294; SALVADOR CRESPO, M., “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 (QDL)*, n<sup>o</sup> 34/2014, monográfico sobre “La revisión

una reforma más del marco normativo de las Administraciones Locales, cuya historia es larga y que cuenta con un buen número de textos normativos, ni probablemente sea la última, pero ha realizado importantes modificaciones en la legislación básica sobre régimen local, en particular en relación con las Diputaciones Provinciales, al asignarles un nuevo papel de coordinación de servicios mínimos obligatorios de los Municipios con menos de 20.000 habitantes cuando éstos no puedan prestarlos de manera eficiente, según el criterio del coste efectivo de los mismos, recibir la titularidad de la prestación directa a nivel provincial de nuevos servicios o supervisar y coordinar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, los procesos de gobierno del territorio, renovando así su tradicional tarea de asistencia a los Municipios, por lo que ciertamente se puede hablar de unas nuevas Diputaciones Provinciales, más reforzadas jurídicamente.

No obstante, estos nuevos cometidos, y la propia figura de las Diputaciones después de la reforma citada, no podrían entenderse completamente sin analizar su origen y evolución en la rica historia normativa española contemporánea, en particular en relación con sus funciones y competencias en general, y sobre todo con las tradicionales de asistencia a los Municipios, especialmente a los más pequeños y económicamente más necesitados.

Pero, las Provincias, a pesar de su indudable necesidad en un país como España, nunca han tenido mucho sosiego, ni una posición político-administrativa firmemente asentada, siendo criticadas frecuentemente, tanto en el pasado como actualmente (pidiéndose incluso, con pocas razones de peso y a veces no de la manera más adecuada, su eliminación).

Con ciertas atinadas críticas hacia las Provincias de su época, aunque bien podría reflejar algunas situaciones actuales, ORTEGA Y

---

del Gobierno y la Administración Local en la Ley 27/2013”, pp. 126-144.