

Nº 46
Segundo trimestre 2026

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 46. Junio 2026

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch y ERIH PLUS

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.



D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)

D. José Enrique Candela Talavera

Doctor en Derecho (UCLM). Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".



CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 13

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA EN TORNO A LA
ARBITRABILIDAD DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS
EN EL SENO DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE
LOS CONSORCIOS17

Enrique Soler Santos

DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL
ESPAÑOL, DE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE
CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN
EUROPEA..... 47

José Joaquín Jiménez Vacas

LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD PATRIMONIAL DEL
VALLE DE CUELGAMUROS (VALLE DE LOS CAÍDOS) Y SU
TRASCENDENCIA EN LA PROTECCIÓN COMO
PATRIMONIO HISTÓRICO 73

Fernando Luque Regueiro

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA: ESPECIAL
REFERENCIA A LOS GRUPOS VULNERABLES..... 115

Esther Molina Castañer

VEINTICINCO AÑOS DE COMISARIO DE DERECHOS
HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: SU



CONTRIBUCIÓN A LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA 161
Camilo Villajos de Silva

PONDERACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES: EL
CASO MANUEL VICENT 209
Martín Bajatierra Ruiz

LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY..... 257
Almudena Monge González

LA LEY 3/2019, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA
MUNICIPAL DE EXTREMADURA, Y LA FUNCIÓN
ASISTENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES D.
Álvaro Casas Avilés..... 319

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

FICCION AUDIOVISUAL Y DERECHOS DE LA
PERSONALIDAD: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL
SUPREMO (SALA PRIMERA) N.º 1761/2025, DE 2 DE
DICIEMBRE (ROJ: STS 5362/2025), SOBRE EL CASO
FARIÑA Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA CREACIÓN
LITERARIA FRENTE A OBRAS "BASADAS EN HECHOS
REALES" 415
Paloma Cascales Bernabeu

BASES DE PUBLICACIÓN..... 435





En el número 46 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional ocho artículos doctrinales y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de indudable interés y actualidad por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D. Enrique Soler Santos, "Consideraciones de lege ferenda en torno a la arbitrabilidad de las controversias surgidas en el seno de los órganos de administración de los consorcios", en el que se examina la posible proyección del arbitraje en un ámbito especialmente singular del Derecho público, con atención a la naturaleza de los consorcios y a las controversias que pueden suscitarse en su funcionamiento y liquidación.

A continuación, D. José Joaquín Jiménez Vacas aborda "De la práctica, en el orden constitucional español, de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea", estudio que ofrece una reflexión sobre la ejecución administrativa del Derecho de la Unión en el marco constitucional español y sobre la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, D. Fernando Luque Regueiro presenta "La permanente transitoriedad patrimonial del Valle de Cuelgamuros (Valle de los Caídos) y su trascendencia en la protección como patrimonio histórico", trabajo que profundiza en una cuestión de notable complejidad



jurídica: la determinación del régimen patrimonial del enclave y sus consecuencias en la delimitación de competencias para su protección cultural.

El artículo de D^a Esther Molina Castañer, “El derecho de acceso a la justicia: especial referencia a los grupos vulnerables”, analiza las exigencias de una justicia accesible, con especial atención a las personas con discapacidad y a los instrumentos necesarios para garantizar una participación real y comprensible en el proceso.

En quinto lugar, D. Camilo Villajos de Silva, en “Veinticinco años de Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: su contribución a la promoción y defensa de los derechos humanos en España”, sistematiza la trayectoria de esta institución y su incidencia en la protección de los derechos humanos en nuestro país.

D. Martín Bajatierra Ruiz examina, en “Ponderación y Derechos Fundamentales: El Caso Manuel Vicent”, el papel de la ponderación como método de resolución de conflictos entre derechos fundamentales, tomando como referencia la doctrina constitucional sobre libertad de creación literaria y derecho al honor.

D^a Almudena Monge González aborda, en “La expropiación por ministerio de la ley”, una institución urbanística de carácter excepcional y tuitivo frente a la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento.

Cierra la sección nacional el trabajo de D. Álvaro Casas Avilés, “La Ley 3/2019, de garantía de la autonomía



municipal de Extremadura, y la función asistencial de las diputaciones provinciales”, en el que se examina el papel de las diputaciones provinciales en la garantía de la autonomía municipal y en la prestación de servicios locales, con especial atención al micromunicipalismo y a la experiencia extremeña.

La reseña de jurisprudencia, a cargo de D^a Paloma Cascales Bernabeu, analiza la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1761/2025, de 2 de diciembre, sobre el caso Fariña y la relación entre ficción audiovisual, libertad de creación artística y derechos de la personalidad.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la



Gabilex

Nº 46

Junio 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>





LA LEY 3/2019, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA, Y LA FUNCIÓN ASISTENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES¹

D. Álvaro Casas Avilés

Secretario General de la Diputación Provincial de Cáceres.

Resumen: las diputaciones provinciales españolas están fuertemente cuestionadas por la ciudadanía, en una crisis de legitimidad democrática que podría paliarse mediante una reforma de su sistema de elección indirecta. En realidad, esta reforma electoral no es estrictamente imprescindible para el funcionamiento interno de las corporaciones provinciales. Sin embargo, lo que sí que es indispensable para mantener la actual planta municipal española (ide más de 8.000 ayuntamientos!) es reforzar la prestación de servicios locales directos a la ciudadanía por parte de las diputaciones provinciales. En este trabajo explicamos por qué, según nuestra experiencia profesional, es fundamental que nuestras entidades provinciales tengan este tipo de competencias materiales, si se quiere seguir

¹ Este trabajo va dedicado al profesor Rafael Jiménez Asensio, del que tanto he aprendido leyendo sus escritos, y cuya influencia en el legislador extremeño pude apreciar claramente en algunas de las ideas-fuerza de la Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.



el actual modelo español de ayuntamientos, la gran mayoría de los cuales no tienen capacidad económica ni de gestión para la prestación de determinados servicios mínimos municipales. Carece de sentido mantener las actuales competencias instrumentales de las diputaciones si mantenemos el modelo actual de micromunicipios, muy alejado del modelo vecino portugués. La Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, ha perdido una ocasión magnífica para profundizar en la senda de prestación provincial directa de servicios locales, tal y como están haciendo la gran mayoría de países de la Unión Europea.

Palabras clave: micromunicipalismo, servicios públicos locales, competencias provinciales, servicios provinciales por sustitución municipal, principio democrático, entidades supramunicipales en la UE.

Abstract: spanish provincial councils (or “diputaciones provinciales”) are subject to significant public criticism, amid a crisis of democratic legitimacy that could be mitigated by reforming their system of indirect election. In practice, such electoral reform is not strictly indispensable for the internal functioning of provincial councils. However, what is indispensable in order to preserve the current Spanish municipal structure (with more than 8,000 municipal councils!) is to strengthen the direct provision of local public services to citizens by provincial councils. In this paper we explain why, in our professional experience, it is essential that provincial councils hold these substantive powers if the current Spanish municipal model is to be maintained, given that



the vast majority of municipalities lack the financial and managerial capacity to deliver certain minimum municipal services. It makes little sense to retain the current merely instrumental competences of provincial councils while maintaining the existing model of micro-municipalities, which is far removed from the neighbouring portuguese model. Extremadura's Law 3/2019 on the Guarantee of Municipal Autonomy missed an excellent opportunity to further advance the direct, provincial-level provision of local services, in line with the approach adopted by the vast majority of European Union Member States.

Key words: micromunicipalism, local public service provision, provincial-level service delivery, provincial competences exercised under municipal substitution mechanisms, the democratic principle, supramunicipal governance entities in the EU.

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN: QUÉ HACEN Y QUÉ DEBERÍAN HACER LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

II. LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EUROPA.

III. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN ESPAÑA.

1. Competencias provinciales propias y competencias provinciales ejercidas por delegación.

2. Competencias impropias de las diputaciones provinciales.



3. La “provincialización” de servicios públicos municipales en función del coste efectivo del servicio.

IV. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EXTREMADURA.

1. Lo que dice sobre las diputaciones provinciales la Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

2. ¿Qué servicios prefieren nuestros ayuntamientos prestar ellos directamente y qué servicios prefieren encomendar a las diputaciones? 3. La asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios en la normativa extremeña y en la normativa estatal.

4. ¿Qué no ha regulado la norma extremeña? La relación de las diputaciones provinciales con los municipios capital de provincia. La LGAMEX y el “efecto zoo”.

5. La participación de otras Administraciones en los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

V. REFLEXIONES FINALES.

1. ¿Qué quieren ser de mayores las diputaciones provinciales españolas?

2. ¿Suprimimos las diputaciones provinciales o las reformamos?

VI. BIBLIOGRAFÍA.



I. INTRODUCCIÓN: QUÉ HACEN Y QUÉ DEBERÍAN HACER LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES.

El artículo 325 de la Constitución Española de 1812 establecía que “en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”. Y a este jefe superior, “nombrado por el Rey”, correspondía “el gobierno político de las provincias” (art. 324 de la CE de 1812). Dada la condición secretarial de quien suscribe, añadimos con gusto que ya el artículo 333 también disponía que “la diputación provincial nombrará un secretario, dotado de los fondos públicos de la provincia”.

Por tanto, durante todo el siglo XIX las diputaciones provinciales no tenían una función de cooperación y asistencia a los ayuntamientos, sino de control político de los mismos por parte del presidente de la diputación, que era nombrado directamente por el poder estatal. No es hasta el Estatuto Provincial de 1925 cuando nace la función de cooperación con los municipios, dado el escaso tamaño de muchos de ellos. Tras la Constitución Española de 1978 y con la llegada del Estado del Bienestar a nuestra sociedad, los ayuntamientos han ido cada vez asumiendo más competencias (por demanda ciudadana); competencias para las que en muchas ocasiones no tienen suficiente capacidad económica y de gestión, pues el micromunicipalismo español es cada vez más acuciante.



Como explica Enríquez Mosquera², la configuración municipal vigente en la Europa continental hunde sus raíces en la Revolución Francesa, que, (desde una óptica claramente liberal) consideraba imprescindible que todos los asentamientos poblacionales contaran con representantes políticos propios para, de esa forma, asegurar de manera real y efectiva su condición de ciudadanos de pleno derecho. No obstante, aquel modelo decimonónico respondía a un contexto marcado por la ausencia de comunicaciones fluidas y por las limitaciones del transporte, factores que dejaron de existir ya en la España del último cuarto del siglo XX. En este nuevo escenario, el desafío pasó a ser la prestación de servicios municipales que exigían estructuras organizativas más amplias y eficientes. Ante ello, surgieron dos vías: en el norte de Europa se optó por la fusión de municipios (la llamada *Estrategia del Norte*), mientras que en el sur se impulsó la creación de entidades asociativas para gestionar servicios locales de manera conjunta (la denominada *Estrategia del Sur*). España adoptó esta última opción, y durante los primeros años de la democracia proliferaron estas fórmulas asociativas para la gestión de servicios públicos locales, con especial protagonismo de las mancomunidades de municipios.

² ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J. «Las dos vertientes de la función de asistencia de las diputaciones provinciales», Revista digital CEMCI, núm. 68, diciembre de 2025.



Sin embargo, este modelo se ha demostrado fallido en España, evidenciando las graves dificultades (tanto financieras como operativas) que tienen la gran mayoría de ayuntamientos rurales para prestar servicios públicos adecuados a la realidad de los tiempos. Con la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) el legislador apostó por las diputaciones provinciales para la prestación de servicios de los municipios. A nuestro juicio, ésta opción del legislador debería ser la vía preferente para la prestación de los mismos, pero antes exige una reforma de la normativa electoral, que legitime a los representantes provinciales por su elección directa, como explicaremos en el siguiente epígrafe (“Los gobiernos provinciales en Europa”).

Las diputaciones (o entidades equivalentes en otros territorios, tales como los cabildos insulares canarios o los consejos insulares baleares) deberían ser fundamentales para la supervivencia de un inframunicipalismo que, en toda España, está herido de muerte, a la espera de su acta de defunción. Y ese momento, más tarde o más temprano, llegará, si no se toman remedios contundentes (y diferentes de los adoptados desde 1978). ¿Por qué nuestro pesimismo? La razón es sencilla y conocida por todos: si se quieren resultados diferentes, deben hacerse cosas diferentes. Y, en España, llevamos prácticamente cincuenta años tomando medidas para el mundo rural que, lamentablemente, no están mitigando su paulatina despoblación y pérdida de dinamismo. Obviamente, la solución a tal hecho no está únicamente en el fortalecimiento de las diputaciones provinciales, ni mucho menos. Pero creemos que dichas instituciones sí



pueden (o más bien, deben) ayudar a que los ayuntamientos, cuna de la democracia local española, pervivan en el mundo rural. Los municipios de mayor población ya cuidan, ellos solos, de su pervivencia: para ellos no están (o no deberían estar) las diputaciones provinciales.

A menudo, en las provincias con menor número de municipios rurales en su territorio (entre las que no se encuentran, desde luego, diputaciones de la llamada "España vaciada"), nos encontramos con que los gobiernos provinciales son, en palabras de Ramió Matas³, "diputaciones con soluciones en busca de un problema. Son instituciones con recursos financieros sin poseer unos objetivos claros, socios ideales para proyectos impulsados por las grandes ciudades y las comunidades autónomas, pero que no atienden a los intereses específicos de los pequeños municipios", razón de ser de toda diputación provincial en España.

La Constitución española, en su artículo 140, garantiza la existencia del municipio, pero no de los 8.132 municipios que existen hoy en día. Por tanto, solo hay dos modelos posibles para nuestro país: o bien (i) seguir como estamos, pero reforzando las diputaciones provinciales, para que éstas absorban servicios municipales que los pequeños ayuntamientos, por sí

³ RAMIÓ MATAS, C., "El futuro de las Diputaciones", publicado el 9 de noviembre de 2016 en: <https://www.administracionpublica.com/el-futuro-de-las-diputaciones/> (último acceso: 5 de mayo de 2026).



mismos, son incapaces de prestar; o bien (ii) fusionar todos los municipios diminutos con otros limítrofes, para que los servicios que prestan los ayuntamientos sean sostenibles financieramente. Esta última opción (la fusión municipal forzosa) fue la seguida por muchos países del norte de Europa en la segunda mitad del siglo XX, y no es incompatible con centralizar la gestión de servicios en la cabecera municipal, pero respetando la idiosincrasia propia de cada núcleo pedáneo, con una especie de "alcaldes pedáneos" para cuestiones culturales, de promoción y de representación, como sucede con las freguesías portuguesas o con las comunas francesas, donde tanto los presidentes/as de las "juntas de freguesia" como los "maire" (alcaldes) de las comunas galas son elegidos directamente por los vecinos de la misma.

Debemos partir de un hecho. España (al menos, la práctica totalidad de sus partidos políticos con representación nacional) quiere mantener su actual micromunicipalismo. Por tanto, no queda otra vía que fomentar el papel de las diputaciones provinciales, toda vez que en los últimos cuarenta años ha quedado demostrado que las mancomunidades de municipios y los consejos comarcales tampoco cuentan con recursos suficientes como para prestar, en sustitución de los ayuntamientos, los servicios locales que fomenten la igualdad de prestaciones en todo el territorio español, ya se esté en el mundo rural o en el urbano.

Municipios y provincias conforman, tal y como establecía el Libro Blanco para la reforma local⁴, "un

⁴ Accesible aquí:



único nivel de gobierno”, por lo que ambas entidades locales *territoriales* (ex artículo 3.1 LRBRL) deben compartir objetivos. En otras palabras, la STC 82/2020, de 15 de julio, declara que la provincia debe ser considerada como una agrupación de municipios, cuyos intereses no pueden ser diferentes de los de los municipios que la forman. Hoy en día, en España, los ayuntamientos están dotados de competencias materiales (artículo 25.2 LRBRL), mientras que las diputaciones provinciales tienen, principalmente, competencias instrumentales (art. 36 LRBRL), como medio para cooperar o asistir a quien tiene competencias materiales: los municipios. Sin embargo, insistimos, una gran parte de los municipios españoles no pueden, por sí solos, prestar adecuadamente todos los servicios locales que exige hoy en día la ciudadanía, por lo que necesitan la cooperación de otras instituciones supramunicipales. De hecho, más de 7.700 municipios (de los 8.132 que hay en España, esto es, el 94 % del total) tienen menos de 20.000 habitantes, por lo que son beneficiarios de la asistencia de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. Es más, según los datos del Instituto Nacional de Estadística (2025), el 84 % de los municipios españoles (6.827 municipios) tiene menos de 5.000 habitantes, población muy escasa si la comparamos con la población media de municipios con capacidad económica y de gestión suficiente para prestar adecuadamente servicios municipales; como sucede con

<https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/328/327> (último acceso, 23 de mayo de 2026).



Dinamarca (municipios con población media de más de 60.000 habitantes) o Países Bajos (municipios con población media superior a 50.000 habitantes). Pero no hace falta ir tan lejos, nuestros vecinos portugueses tienen municipios con una población media de 34.000 habitantes y, tras su gran crisis económica de 2011, otro país mediterráneo como es Grecia abordó una fusión forzosa de sus municipios, que alcanzan ya una población media de 32.000 habitantes, cifra que se considera suficiente para garantizar adecuadamente los servicios mínimos locales.

Pero, insistimos, no es éste el modelo elegido por España, que prefiere mantener su micromunicipalismo. Entonces, seamos consecuentes, y reforcemos el papel de unos gobiernos locales intermedios que presten los servicios que los infraayuntamientos no son capaces de prestar por sí mismos. ¿Quiénes deben constituir esos gobiernos locales intermedios? En España, insistimos, los hechos han demostrado que la gran mayoría de las mancomunidades de municipios (especialmente, las integradas a su vez por municipios de escaso presupuesto) y de consejos comarcales no tienen recursos económicos suficientes, por lo que no disponen de capacidad de gestión para sustituir a los municipios en la prestación de los servicios locales. Esta falta de capacidad de las mancomunidades ha llegado a tal nivel, que las mismas, de forma habitual, solicitan habitualmente asistencia técnica, jurídica y económica a las diputaciones provinciales para la tramitación de sus propios expedientes de contratación pública o de selección de personal, e incluso son beneficiarias de subvenciones por parte de las diputaciones, que ayudan,



por tanto, a su financiación. Así sucede, entre otros territorios, en Extremadura.

Descartados otros gobiernos locales intermedios, quedan por tanto las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

II. LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EUROPA.

Si comparamos nuestra situación con la de los países miembros de la Unión Europea, vemos que el esquema básico existente en España (entidades municipales y entidades supramunicipales o provinciales, pero de ámbito inferior al regional-autonómico) es también el mayoritario en el Viejo Continente. Así, Alemania posee 439 *Kreise* (o distritos), que están "por debajo" de sus 16 *Länder* (o estados federados) y "por encima", territorialmente hablando, de sus 12.013 *Gemeinden* (o municipios). Por su parte, Francia tiene 101 departamentos, "por debajo" de sus 18 regiones y "por encima" de sus 36.965 comunas (o municipios); Italia tiene 110 provincias ("por debajo" de sus 20 regiones y "por encima" de sus 8.100 municipios); o Irlanda tiene 34 *counties* (o entidades provinciales), "por debajo" de sus 8 regiones y "por encima" de sus 151 *districts councils* (o municipios).

Así, en la mayoría de los países de la Unión Europea existe una segunda categoría de gobierno local. Sólo una minoría (9) de los 27 países de la Unión (tras la salida del Reino Unido) no posee un segundo nivel de autonomía local: se trata de países pequeños (como



Luxemburgo, Malta o Chipre) o países que, por razones históricas, sólo tienen el nivel municipal básico (como Portugal, Dinamarca, Austria, Eslovenia, Bulgaria y Letonia). Por tanto, en 18 de los 27 estados miembros en la UE existen autoridades provinciales/supramunicipales. Además, salvo en España e Italia, en 16 de esos 18 países, sus órganos provinciales son de elección ciudadana directa y tienen, además, funciones administrativas propias (distintas de las municipales), adicionales a las funciones de apoyo y asistencia a los municipios que realiza la totalidad de dichos entes locales intermedios.

España e Italia van, por tanto, en sentido contrario al de la mayoría de la Europa comunitaria. No enjuiciaremos, de momento, si de forma correcta. Nos limitaremos, en este epígrafe, a mostrar la siguiente tabla de gobiernos locales supramunicipales, la mayoría de los cuales gozan de mayores capacidades (competenciales y financieras) que las 38 diputaciones provinciales de régimen común que hay en España⁵:

PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES	PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES
Alemania	439 <i>Kreise</i>	Irlanda	29 <i>county councils</i>
Bélgica	10 provincias	Italia	110 provincias
Francia	101 departamentos	Hungría	19 provincias
Holanda	12 provincias	Suecia	21 condados

⁵ ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J., *op. cit.*



Lituania	10 provincias	Eslovenia	12 regiones
Finlandia	19 regiones	Rumanía	41 distritos
Polonia	380 comarcas	Eslovaquia	8 regiones
Croacia	21 condados	Chequia	14 regiones

III. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN ESPAÑA: LO QUE HACEN Y LO QUE DEBERÍAN HACER.

Tal y como sostiene la exposición de motivos de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con dicha ley se refuerza el papel de las provincias y de las diputaciones provinciales. No podemos obviar que la propia existencia de las diputaciones provinciales estaba en entredicho en el contexto en que se aprobó la LRSAL.

Por tanto, las competencias de las diputaciones han dado un salto hacia adelante tras la LRSAL. Cuestión distinta es valorar la efectividad real de esta reforma, que no parece haber sido mucha.

Con carácter introductorio, podemos señalar que el artículo 7 de la LRBRL regula de forma genérica las competencias de las entidades locales, clasificándolas de la siguiente forma:

COMPETENCIAS PROPIAS → Determinadas por Ley estatal o Ley autonómica



COMPETENCIAS
genéricas de las
DIPUTACIONES
PROVINCIALES
(art. 7 LRBRL)

COMPETENCIAS
DELEGADAS

→ Delegadas por el Estado, las CCAA u otras entidades locales

Siempre que no conlleven simultaneidad con otras Administraciones públicas y además no supongan un riesgo para sostenibilidad financiera de la entidad local

COMPETENCIAS
IMPROPIAS

→

Como vemos, se trata de una clasificación competencial basada en su origen o nacimiento. Esta clasificación, en esencia, es la misma que para el resto de las entidades locales. No se trata de un agotamiento exhaustivo del reparto competencial. La LRSAL solo intentó limitar o reconducir las duplicidades de prestación de servicios públicos por las entidades locales, imponiendo requisitos concretos para el ejercicio de competencias impropias, en los términos del artículo 7.4 de la LRBRL.

En definitiva, la LRSAL llevó a cabo un "intento" de reforma de los gobiernos locales. Sin embargo, para Sánchez Morón⁶ «la LRSAL fracasó en su intento de organizar la "supramunicipalidad" y, con ella, el papel de las diputaciones provinciales».

1. Competencias provinciales propias y competencias provinciales ejercidas por delegación.

6 SÁNCHEZ MORÓN, M., «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?», *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 65, 2017. Accesible aquí: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507162> (último acceso, 4 de mayo de 2026).



En el próximo epígrafe (para ponerlo en relación con la normativa extremeña), analizaremos en mayor medida la clásica competencia propia de “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios” que, en virtud del artículo 36.1.b) LRBRL, tiene toda diputación provincial. Pero ahora, en este epígrafe, nos detendremos a hacer la siguiente clasificación de competencias que ejercen, por delegación, las diputaciones provinciales. Así, tenemos:

(i) Delegación de competencias de “mera ejecución” por el Estado a favor de las diputaciones provinciales. El artículo 37.2 LRBRL establece que el Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la comunidad autónoma interesada, delegar en las diputaciones competencias de mera ejecución “cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios”.

(ii) Delegación de competencias por las CCAA (art. 37.1 LRBRL). Sin perjuicio de lo que puedan establecer los Estatutos de Autonomía, las comunidades autónomas también pueden delegar competencias en las diputaciones, así como en los cabildos y consejos insulares. La realidad de las cosas nos dice que esta delegación de competencias es, en verdad, mucho más frecuente en las entidades insulares que en las provinciales, como describen casi a diario los boletines oficiales baleares y canarios. También pueden realizar “encomiendas de gestión ordinaria” de servicios propios de las CCAA a las diputaciones provinciales, ello en los términos previstos en los Estatutos correspondientes.



(iii) Delegación de competencias municipales en su respectiva diputación provincial, cuestión ésta a la que dedicaremos la mayor parte del presente epígrafe. Debemos tener en cuenta que “el ejercicio por las diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27” de la LRBRL, que, a su vez, detalla la forma y alcance de las delegaciones de competencias en los municipios.

En este punto, queremos destacar el artículo 23 de la Ley 3/2019, de garantía de la autonomía local de Extremadura (LGAMEX), aunque el título de dicho precepto une conceptos que son diferentes (delegación y encomienda), pues intitula así “Encomienda de gestión o delegación de competencias a las diputaciones por parte de los ayuntamientos”. Pese a la aparente confusión conceptual, materialmente el precepto sí es relevante, toda vez que dispone que:

“1. Los municipios extremeños... podrán *encomendar la gestión de actividades* de carácter material o técnico derivadas de sus competencias propias a las diputaciones provinciales.

2. También, con idéntico presupuesto estatutario, los municipios podrán *delegar competencias propias* en las diputaciones provinciales.

3. La delegación de competencias propias municipales en las diputaciones tendrá por objeto mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y evitar duplicidades administrativas...

4. La delegación establecida en el apartado anterior podrá comportar también el ejercicio de las potestades reconocidas en el artículo 4 de la Ley 7/1985... a favor de las diputaciones provinciales...

5. *La delegación* se establecerá mediante acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta del número legal de componentes y *deberá ser formalizada a través de un convenio* con la entidad provincial receptora de la misma, por



medio del cual se manifestará la aceptación expresa de la diputación provincial de la competencia delegada y del alcance de la misma...

6. En el citado convenio se podrán establecer sistemas de compensación financiera como consecuencia del ejercicio de la competencia municipal por parte de la diputación...

7. La delegación respetará en todo caso la potestad de autoorganización de la diputación provincial...

8. El convenio que se suscriba para hacer efectiva tal delegación, deberá contener al menos los siguientes extremos: (...)

Y, sumado a todo lo anterior, queremos destacar una novedad importante que establece la normativa extremeña, toda vez que mitiga las limitaciones temporales establecidas por la normativa estatal, cuando en el apartado 9 de dicho artículo 23 de la LGAMEX prevé que "

9. Atendiendo a las finalidades de mejora de la eficiencia en la gestión y de sostenibilidad financiera que especialmente cumplen, *los convenios suscritos para la delegación de competencias establecidos en el presente artículo no estarán sometidos al límite temporal determinado por el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Cada convenio, atendiendo a las funciones delegadas, establecerá el período de vigencia que sea aplicable en cada caso, no pudiendo tener en ningún caso carácter indefinido.*"

En cuanto a las relaciones municipio-diputación, debemos señalar que, desde los orígenes de las diputaciones provinciales, a éstas se les han reconocido dos grandes grupos de competencias. Las primeras son las de colaborar con los municipios en la prestación de sus servicios y actividades. Y, por otro lado, se les



reconocieron otras competencias propias, de gestión de sus propios bienes y servicios.

Pero, como ya hemos apuntado, la LRSAL conllevó una importante modificación del artículo 36 de la LRBRL. Dicho artículo establece que:

- Con carácter general: son competencias propias de las diputaciones provinciales las que expresamente les atribuyan las leyes del Estado o de las comunidades autónomas en los diversos sectores de la acción pública.

- Y, con carácter específico, el citado artículo 36 de la LRBRL enumera una serie de competencias propias de las diputaciones provinciales, y que son las tradicionales en relación con las corporaciones provinciales. En concreto, estas competencias son las siguientes: a) competencias de cooperación con los municipios de la provincia, b) competencias de sustitución de los municipios en la prestación de servicios municipales, y c) actividades y servicios de carácter supramunicipal. A continuación, las explicamos someramente.

a) Competencias de cooperación con los municipios de la provincia.

Estas competencias de cooperación con los municipios de la provincia son:

(i) 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 artículo 31.2 de la LRBRL (precepto que, a su vez, se refiere también a "la prestación integral y adecuada en la totalidad del



territorio provincial de los servicios de competencia municipal”).

(ii) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso, reza la letra b) del artículo 36.1 LRBRL, “se garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención”. Dicho límite poblacional puede ser mejorado, como mayor servicio de las diputaciones a los municipios, por la normativa autonómica. Así lo ha hecho el artículo 22.2 de la LGAMEX, aumentándolo hasta 5.000 habitantes.

(iii) La coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial, en línea con lo ya previsto por el artículo 26.2 LRBRL.

(iv) También debemos prestar atención al “seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia” (artículo 36.1.h de la LRBRL), pues “cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes”; costes efectivos de los servicios a que se refiere el artículo 116 ter de la LRBRL.



(v) Como última competencia de cooperación con los municipios de la provincia tenemos "el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis" de la LRBRL, que a su vez se refiere a la "elaboración de planes económico-financieros por incumplimiento de alguna de las tres reglas fiscales, y seguimiento de la ejecución de las medidas incluidas en los mismos, en colaboración con los servicios de la Administración que ejerza la tutela financiera".

(iv) Un punto y aparte merece una muy relevante función (por la gran cantidad de medios humanos y materiales que la misma consume) que prestan las diputaciones provinciales: la "asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria" (artículo 36.1.f de la LRBRL).

Este servicio provincial es obligatorio para los municipios de menos de 20.000 habitantes, aunque suele prestarse también a municipios mayores. Estamos, sin temor a equivocarnos, ante el servicio que con más éxito prestan las diputaciones provinciales españolas, junto al servicio de prevención y extinción de incendios, que también es obligatorio provincialmente para los municipios de menos de 20.000 habitantes. Además, queremos destacar que ambos servicios (gestión/recaudación tributaria y extinción/prevención de incendios) desbordan totalmente el concepto de "cooperación con los municipios", pues la prestación por las entidades provinciales va mucho más allá de la mera asistencia a la actuación municipal, configurándose como auténticos servicios provinciales directos a la ciudadanía, lo que incide más aún en nuestra tesis de la necesidad de reforma del modo de elección de los miembros de las



corporaciones provinciales, muy faltos de legitimidad a ojos del común ciudadano.

b) Competencias de sustitución de los municipios en la prestación de servicios municipales.

Evidentemente, no es lo mismo colaborar que sustituir. Esto último es un paso adelante, más necesario cuanto menor sea la población y capacidad de gestión del municipio. Pero en nuestro régimen local, la sustitución es subsidiaria/supletoria. Por ello, sin perjuicio de la colaboración con los municipios en la prestación de los servicios y actividades de competencia de estos últimos, el artículo 36 de la LRBRL, tras su modificación por la LRSAL, atribuyó a las diputaciones provinciales (¡ojo, para el caso de que los municipios no las presten!) las siguientes competencias:

(i) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (letra g del artículo 36.1 de la LRBRL, en relación con la D.A. 2ª, apartado 6, de la LCSP/2017, que ampara a los municipios de menos de 5.000 habitantes para encomendar los procedimientos de contratación a las diputaciones o entidades equivalentes).

Debemos tener en cuenta que el acuerdo de adhesión de un municipio a la central de compras de su diputación provincial no constituye, en puridad, una encomienda de gestión. Como explica el (vigente a estos efectos, pues en esto la LCSP/2017 no ha introducido



modificaciones respecto a la LCSP de 2007) informe de la JCCA de Aragón 5/2010, de 14 de abril, en su considerando jurídico IV:

«La adhesión a la central de contratación, al igual que ocurre con la adhesión a los sistemas de contratación centralizada no implica necesariamente, por definición, una "transferencia de función o actividad alguna", ni mucho menos una cesión o delegación de competencia; sino una técnica de racionalización de la contratación pública que asume, y a la que se adhiere, la entidad local correspondiente. Y, en cuya virtud (ex artículo 197.2 de la LCSP de 2007), la central de contratación que se constituya a tal efecto podrá actuar adquiriendo suministros y servicios para otros órganos de contratación; y adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.

Además, en el supuesto de la consulta, nos encontramos ante una manifestación típica del ejercicio, por parte de la Diputación Provincial de Huesca, de la competencia de "asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión", que el artículo 36.1.b) de la LRBRL atribuye a las diputaciones provinciales. De manera que sería suficiente con la adhesión a la central de contratación, mediante un convenio, o instrumento jurídico similar, con el contenido y determinaciones que estime la Diputación de Huesca».

(ii) La prestación de los servicios de *tratamiento* (ino habla el precepto de recogida, sino de tratamiento!) de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes (letra c del artículo 36.1 LRBRL).

(iii) La prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes (aquí, aumenta el tramo poblacional con respecto al tratamiento de residuos), "siempre y cuando éstos no procedan a su prestación"



(letra c del artículo 36.1 LRBRL). No obstante, también es posible (y no infrecuente, por un tema de economías de escala) que municipios incluso de población superior a 20.000 habitantes presten este servicio de prevención y extinción de incendios a través de consorcios provinciales o de la misma diputación provincial, como sucede con los municipios de Plasencia y Cáceres capital, en sus correspondientes convenios con la Diputación de Cáceres. En este caso, no estamos ante una obligación prestacional por parte de la diputación (que sólo está forzada a prestar el servicio en los municipios de menos de 20.000 habitantes), sino ante un acuerdo inter partes, a través del correspondiente convenio entre Administraciones, por el cual una de ellas (el municipio) delega su competencia en la otra (la diputación o entidad equivalente). Obviamente, ello conlleva la correspondiente compensación económica por el servicio que se encomienda, pues dicha "transferencia de funciones" implica una "transferencia de recursos económicos", en función del coste efectivo del servicio (art. 116.ter de la LRBRL). Como ejemplo de la cuantificación de dicho coste, y las correspondientes transferencias económicas por el Ayuntamiento de Plasencia a la Diputación de Cáceres, véase el convenio publicado en el B.O.P. de Cáceres de 14 de mayo de 2024.

(iv) También tienen sustantividad propia los servicios de recaudación tributaria que, en nombre de los municipios, prestan directamente las diputaciones provinciales a los vecinos de su territorio, para aquellos ayuntamientos que hayan delegado tal competencia de



gestión y recaudación tributaria. Así, aunque (como norma general) la colaboración de las diputaciones provinciales con los municipios lo es con aquellos de menor tamaño; sin embargo, en materia tributaria el artículo 36.1.f) de la LRBRL incluye la 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 de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”*. Incluso, es frecuente que dicho servicio directo a la ciudadanía se preste también a municipios con población superior a ese umbral de 20.000 habitantes, mediante el correspondiente convenio de delegación.

Tres apuntes importantes a este respecto: (1) No estamos ante una *“asistencia”* de la diputación a los municipios; pues, en puridad, estamos ante la prestación, por sustitución, de un servicio: el de recaudación. (2) La prestación de dicho servicio (ya sea por una diputación provincial, por un cabildo o consejo insular, o por una CCAA uniprovincial) debe ser conveniada entre las partes, lo que exige que ambas partes consientan dicha delegación. (3) Por último, destacamos que ninguna norma establece que la prestación de ese servicio por una diputación o entidad equivalente tenga que ser gratuito o a coste cero para el ayuntamiento delegante. Así, por la entidad provincial puede establecerse una tasa o figura equivalente por la prestación de los servicios de recaudación.

En este sentido, el artículo 7.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) determina que *“(d)e conformidad con lo dispuesto en el art. 106.3 LRBRL, las entidades locales podrán delegar*



en... otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que esta ley les atribuye"; así como "las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de Derecho público que les correspondan." Este precepto, que no ofrece mayor dificultad comprensiva, ha sido interpretado en el sentido propio de sus palabras (interpretación literal) por la sentencia del TSJ de Canarias (Tenerife) 159/2018, de 18 mayo, recurso 95/2017.

c) Actividades y servicios de carácter "supramunicipal".

Entre las competencias propias de las diputaciones, hemos analizado hasta ahora las de cooperación (con los municipios) y las de sustitución (de los municipios, en la prestación de sus servicios). Restan las actividades y servicios de carácter supramunicipal que el art. 36 encomienda a las diputaciones, que son:

(i) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal. Por ejemplo: un plan de servicios culturales o de teatro, a nivel provincial.

(ii) La "cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial" (letra d/ del art. 36.1 LRBRL), aunque ello deberá hacerse "de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito". Nos encontramos ante una competencia provincial



instrumental, cuya ejecución depende directamente del ámbito competencial material de cada municipio. El carácter abierto y flexible de esta competencia instrumental provoca que su despliegue adopte configuraciones muy diversas según la provincia de turno, algo que responde, en buena medida, a las marcadas diferencias geográficas, demográficas y socioeconómicas existentes entre los distintos territorios de nuestro país. No obstante, esta función de impulso (que supone "el fomento del desarrollo económico y social... en el territorio provincial") es especialmente relevante en los municipios rurales, puesto que facilita iniciativas que evitan su desconexión respecto de los procesos de transformación socioeconómica en curso; como sucede, por ejemplo, con la alfabetización digital de las personas mayores de nuestros pueblos. En este marco, la competencia se ha utilizado también para finalidades de toda índole, como la promoción turística, el fomento de actividades tradicionales y artesanales, denominaciones de origen protegidas, el apoyo a trabajadores autónomos o la concesión de ayudas a empresas, entre otras.

En ese sentido, véase la importante STS de 10 de febrero de 1996 (recurso 4617/1991). En esta relevante sentencia, el TS desestima el recurso de apelación interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra acuerdo de la Diputación de Barcelona que crea el "Institut del Teatre", considerando que la creación del mismo ni excede las competencias de la diputación provincial (artículo 36.1.d de la LRBRL), ni por ello las competencias en materia de cultura de la Generalidad han resultado afectadas. Así, la competencia exclusiva de la CCAA en materia de cultura no priva a las entidades



locales (incluidas las diputaciones) de sus competencias en materia de servicios culturales (ejemplo: una red de teatros provinciales).

(iii) Por último, también tiene carácter supramunicipal, "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" (art. 36.1.i de la LRBRL).

De esta forma, esta competencia ha de ser *convenida* con la CCAA, y la formalización de cualquier convenio requiere una actitud voluntarista por las dos partes firmantes del mismo. Han de ponerse de acuerdo. En consecuencia, la competencia atribuida a las diputaciones en el art. 36.1.i/ de la LRBRL requiere de una intervención directa de éstas en su relación con las comunidades autónomas titulares de la competencia. Por tanto, el precepto comentado no implica una atribución competencial directa a las diputaciones, que necesitan en este caso de la venia de la CCAA.

2. Competencias impropias de las diputaciones provinciales.

El artículo 1 de la LRSAL modificó bastantes preceptos de la LRBRL y, entre ellos, el art. 7 LRBRL, dando carácter normativo (por primera vez) a las denominadas "competencias impropias". De acuerdo con esta idea, las entidades locales (y, por tanto, también las diputaciones provinciales) pueden ejercer competencias



distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, pero siempre y cuando “no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública” (art. 7.4 LRBRL). Para ello, se exige la emisión de informes previos con carácter necesario y vinculante por parte de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades; así como también de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas “competencias impropias” deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. Éstas últimas han dictado numerosa normativa al respecto. Por ejemplo, puede verse el Decreto 15/2021, de 24 de marzo, por el que se regula el procedimiento de emisión del informe de inexistencia de duplicidad para el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación por las entidades locales de Extremadura (D.O.E. de 30 de marzo de 2021).

Conviene reflexionar sobre el hecho de que esta modificación del art. 7 de la LRBRL (realizada por la LRSAL), en esencia, tenía un carácter limitativo; intentando enmarcar la realización de las competencias municipales en el cumplimiento de la sostenibilidad financiera de la entidad y en la evitación de duplicidades.



Sin embargo, el reconocimiento explícito de la legalidad en la realización de “competencias impropias” solo lo estaba prevista en relación con los municipios (ino con las diputaciones!), ya que el artículo 25.1 de la LRBRL preveía que “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. No existía habilitación residual similar para el resto de las entidades locales, diputaciones provinciales incluidas. Sin embargo, tras la LRSAL ya sí que la hay, despejando la duda de si las competencias locales estaban “tasadas” legalmente o no, quedando ahora claro que solo lo están (tasadas) para las consideradas como “competencias propias”. Para el resto (competencias impropias), hay “barra libre”, siempre y cuando se cumplan los requisitos y el procedimiento previstos en el artículo 7.4 LRBRL y en la normativa autonómica correspondiente (ejemplo: el recién citado decreto extremeño 15/2021, de 24 de marzo).

3. La “provincialización” de servicios públicos municipales en función del coste efectivo del servicio.

La LRSAL, al relacionar en el artículo 26 de la LRBRL los servicios municipales obligatorios (en el apartado 1), atribuye a las diputaciones provinciales la asunción de estos servicios en casos concretos (apartado 2), al afirmar que “cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios,



repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso". Y esos servicios, refiere el propio artículo 26.2 LRBRL, son (en los municipios de menos de 20.000 habitantes) los seis siguientes: "a) Recogida y tratamiento de residuos. b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. c) Limpieza viaria. d) Acceso a los núcleos de población. e) Pavimentación de vías urbanas. f) Alumbrado público."

Realmente, esto no es en sí mismo una ampliación competencial, puesto que la coordinación de los servicios municipales ya estaba dentro de las competencias que originalmente atribuyó a las diputaciones provinciales la versión original de la LRBRL en 1985. No obstante, con la LRSAL sí que se concreta el ejercicio de esta coordinación, aunque solo restringida para la coordinación de estos servicios citados (artículo 26.2 LRBRL). La STC 111/2016, de 9 de junio, considera que esto ha de interpretarse en el sentido siguiente. Si realizada la provincialización del servicio, con acuerdo del propio municipio, posteriormente éste quisiera recuperar la competencia prestacional, entonces deberá acreditar ante la diputación provincial que puede prestarlo a coste inferior al soportado por la propia diputación. Como vemos, resulta difícil de interpretar el precepto (pues, en realidad, habla de que "será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación" de dichos servicios. De ahí que la citada STC de 9 de junio de 2016 se haya encargado de aclarar que la coordinación o prestación de dichos servicios por parte de la diputación sólo será posible si así lo consiente el ayuntamiento correspondiente.



No parece sencilla la aplicación de este procedimiento de provincialización de ciertos servicios municipales. Además, hay que advertir que, pese a haber transcurrido ya casi quince años tras la aprobación de la LRSAL (y con la interpretación que la citada STC 111/2016 hizo de este polémico artículo 26.2 LRBRL); sin embargo, no se ha hecho uso de tal potestad por ninguna de las diputaciones provinciales, por lo menos con carácter obligatorio hacia los municipios afectados. Tal vez, el único efecto significativo ha sido concienciar al poder político local de que en la prestación de servicios públicos debe tender a la minimización del coste, para lo que hay fórmulas colaborativas provinciales que pueden reducir los mismos en la prestación en los servicios locales, tal y como explica la muy ilustrativa (y recomendable) sentencia del TS núm. 686/2024, de 24 de abril (recurso 3319/2021), a propósito de la constitución de un consorcio provincial de servicios medioambientales (ciclo integral del agua y recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, básicamente), por parte de la Diputación Provincial de Cáceres).

IV. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN EXTREMADURA.

Dentro de las comunidades autónomas que han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de régimen local, podemos distinguir dos bloques. Por un lado, están aquellas que sólo han asumido competencias de desarrollo legislativo y ejecución (Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Comunidad



de Madrid y Región de Murcia). Estas últimas CCAA aplican totalmente, por tanto, la legislación estatal. Y, por otro lado, están las CCAA que han asumido como competencia exclusiva el "régimen local", respetando la normativa estatal básica: Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, Valencia, Extremadura. En este epígrafe, nos centraremos en esta última CCAA, analizando qué dice la LGAMEX en relación con las diputaciones provinciales y sus relaciones con los ayuntamientos respectivos.

En cuanto a las peculiaridades regulatorias de Extremadura, no haremos ni una loa ni una crítica de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, pues no es ése el objetivo de este trabajo. Nuestro propósito es más bien exponer qué dice (¡y qué no dice, esto también es importante!) la citada LGAMEX acerca del papel de las diputaciones provinciales.

1. Lo que dice sobre las diputaciones provinciales la Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.

El capítulo II del título II de la LGAMEX tiene por nombre "Competencias municipales, prestación de servicios y diputaciones provinciales". Dicho capítulo regula los principios generales de actuación por la provincia (art. 19), el ámbito competencial de la intermunicipalidad (art. 20), la garantía de las competencias municipales a través de las diputaciones provinciales (art. 21), las competencias de asistencia de las diputaciones a los municipios (art. 22) y la encomienda de gestión o delegación de competencias a



las diputaciones provinciales por parte de los ayuntamientos (art. 23).

En cuanto a las funciones asistenciales de las diputaciones, y más allá de la sustitución de los ayuntamientos en la prestación de servicios municipales (posibilidad apuntada en el epígrafe anterior y que desarrollaremos, en mayor profundidad, en el subepígrafe siguiente), el artículo 20 de la LGAMEX reconoce que “para la dirección política de la intermunicipalidad..., la diputación provincial 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 subsidiariedad. Con análoga finalidad la diputación provincial dispone de competencias para el diseño, implementación, ejecución y evaluación de planes y programas de ámbito provincial que afecten los municipios”.

Por otra parte, declara con solemnidad el artículo 19 de la LGAMEX que “provincia y municipios integran un mismo nivel de gobierno”, toda vez que una provincia es una “entidad local determinada por la agrupación de municipios”. Por ello, la diputación provincial es el órgano de gobierno y administración de la provincia, “para garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipales e impedir que la vecindad administrativa discrimine el acceso a los servicios públicos”. Y, como “gobierno intermedio” que es la provincia, afirma el apartado 3 de dicho artículo 19, a la



provincia corresponde “articular las relaciones institucionales entre los municipios y la comunidad autónoma”. Ésta es la teoría, que las relaciones entre la Junta de Extremadura y los ayuntamientos deberían canalizarse a través de las diputaciones provinciales de Cáceres y Badajoz (recordemos, provincia y municipios integran un mismo nivel de gobierno”, según nuestra Ley 3/2019). La realidad de las cosas es bien distinta, sobre todo cuando Junta de Extremadura y ayuntamiento en cuestión son de un mismo signo político, distinto al partido político gobernante en la correspondiente diputación provincial.

Volviendo a la legalidad (y dejando atrás esas cuestiones de oportunidad) el citado capítulo II de la LGAMEX tiene por objeto no sólo la prestación de servicios por los ayuntamientos, sino el papel de las diputaciones provinciales en la prestación de dichos servicios municipales. En este sentido, afirma el preámbulo de la LGAMEX, las diputaciones provinciales “conforman junto con los municipios una sola comunidad local articulada con la finalidad de salvaguardar el principio de subsidiariedad. Así, se *configura la garantía de la prestación de las competencias municipales en torno al papel institucional de las diputaciones provinciales* mediante la articulación de un elenco importante de competencias funcionales que se despliegan esencialmente sobre el ámbito de la asistencia técnica o de la prestación a solicitud de los propios municipios, y más concretamente a través de las técnicas de encomienda de gestión y delegación de competencias de los municipios (o de determinados municipios) en las diputaciones provinciales, como medio imprescindible de que la titularidad de las



competencias siga en poder de los municipios, si bien la gestión o prestación pueda ser llevada a cabo en determinadas circunstancias por los entes provinciales”.

En este sentido, el apartado III de la exposición de motivos de la citada Ley 3/2019 afirma que:

“...el municipio por sí mismo (sobre todo si sus dimensiones son reducidas y su capacidad de gestión también) requiere necesariamente para la gestión eficiente de los servicios públicos de soluciones institucionales de gestión compartida o de un reforzamiento de la intermunicipalidad, especialmente a través del *papel complementario que deben jugar las diputaciones provinciales para hacer efectivo ese amplio elenco de competencias* asignadas a los municipios.

Conviene hacer referencia, por tanto, al *papel de las diputaciones provinciales como medio de garantía de la autonomía municipal*. Y, en este punto, no se puede perder de vista la realidad demográfica, socioeconómica y funcional del municipalismo extremeño, pues este particular contexto obliga necesariamente a tomar en consideración el nivel provincial de gobierno local como escala idónea para el desarrollo de las funciones de asistencia y cooperación técnica en la prestación de servicios por parte de los ayuntamientos (especialmente aquellos que disponen de menor peso poblacional, menos recursos y escasa capacidad de gestión). A todo lo anterior se añade la existencia de importantes retos para el municipalismo extremeño que difícilmente podrá asumir por sí solo, tales como el envejecimiento de la población y el despoblamiento rural. Para afrontar tales cuestiones *se requerirá, tal vez, plantear más tarde o más temprano estrategias de redefinición de la planta municipal, pero en ese ínterin temporal que puede ser extenso el inframunicipalismo tiene que estar acompañado por el necesario papel de las diputaciones provinciales* con el fin de que los ayuntamientos puedan ejercer de forma



adecuada el amplio elenco de competencias que les reconoce la presente ley.

En efecto, no cabe minusvalorar el importante papel que, en una planta municipal dominada por ayuntamientos de bajo peso demográfico, tienen las diputaciones provinciales como instituciones encaminadas a salvaguardar, a través del arsenal de competencias funcionales que disponen, el correcto ejercicio de las competencias municipales. Esa asistencia y cooperación técnica, así como, en su caso, las facultades de coordinación que la legislación básica les reconoce en los términos que ha venido acotando la jurisprudencia constitucional, tienen la finalidad en última instancia de salvaguardar la autonomía local y el principio de subsidiariedad, evitando que tales competencias municipales salten a otro nivel de gobierno.../... En cualquier caso, esta ley, como se viene señalando, no persigue regular la autonomía provincial, sino más concretamente la autonomía municipal. Pero no cabe duda alguna de que, como también se ha reflejado, salvaguardar plenamente la autonomía municipal exige, en no pocos casos, un activo papel por parte de las diputaciones provinciales como baluartes institucionales de un modelo de intermunicipalidad que pretende dar respuesta a necesidades objetivas de los ayuntamientos para la prestación efectiva de los servicios públicos. (...)

Es decir, que la LGAMEX es muy consciente (art. 4) de que son los ayuntamientos los que deben, en primer lugar, prestar los servicios públicos derivados de las competencias propias municipales. Pero, como en no pocas ocasiones los pequeños ayuntamientos (débiles en capacidad económica y de gestión) de Extremadura no pueden asumir tal carga, el apartado 2 de dicho precepto dispone que "en el caso de que tal prestación de servicios públicos no fuera viable, por razones de falta de capacidad de gestión con el objeto de mejora de la eficiencia", los citados servicios "podrán ser prestados



por otras entidades locales de carácter asociativo” (se está pensando aquí en las mancomunidades de municipios) o “por medio de consorcios”. Y la prestación de los servicios básicos municipales a través de los consorcios provinciales medioambientales adscritos a las diputaciones provinciales de Cáceres y Badajoz han demostrado:

- tanto ser un éxito de aceptación (a día de hoy, 189 de los 224 municipios de la provincia de Cáceres se han adherido a los servicios prestados por su consorcio provincial, MásMedio, con similar aceptación también en el consorcio provincial de Badajoz, Promedio);
- como ser una posibilidad respaldada por el Tribunal Supremo. Así, hasta en cuatro sentencias ha validado nuestro Alto Tribunal el actuar de las dos diputaciones extremeñas (entidades matrices y promotoras de los respectivos consorcios) para prestar servicios públicos municipales, por encomienda o encargo de los respectivos ayuntamientos. Véanse las SsTS de 29 de junio de 2022 (recurso de casación 4474/2020, contra el consorcio pacense), de 24 de abril de 2024 (casación 3319/2021, contra el consorcio cacereño), de 25 de abril de 2024 (casación 3470/2021, contra el consorcio pacense) y de 9 de mayo de 2024 (casación 7962/2020, contra el consorcio pacense).

2. ¿Qué servicios prefieren nuestros ayuntamientos prestar ellos directamente y qué



servicios prefieren encomendar a las diputaciones?

Como es sabido (y no es necesario que nos lo recuerde el artículo 18.1 de la LGAMEX) "la titularidad de la competencia es irrenunciable". Por ello, el ayuntamiento debe ejercer las competencias propias que la Ley le atribuye (art. 25.2 LRBRL) y prestar los servicios mínimos obligatorios fijados por Ley estatal. Estos servicios mínimos obligatorios en Extremadura son, en función de su rango poblacional, los fijados en el artículo 26.2 LRBRL, toda vez que la LGAMEX no ha fijado ningún otro servicio mínimo obligatorio para los ayuntamientos, pudiendo haberlo hecho, tal y como hace el artículo 31 de la Ley 5/2010, de 11 de julio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).

Debemos destacar que el citado artículo 31 de la LAULA determina que los denominados "servicios públicos básicos" son obligatorios en TODOS los municipios de Andalucía, independientemente del número de habitantes del mismo. Y "tienen la consideración de servicios públicos básicos los servicios enumerados en el artículo 92.2.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía", a saber: "abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros". En este sentido, debe advertirse que el artículo 26.2 de la LRBRL sólo fija como obligatorio:

- el transporte colectivo urbano de viajeros, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes;



- la prevención y extinción de incendios, en los municipios con más de 20.000 habitantes; y
- el *tratamiento* de residuos (ique no *recogida* de residuos, que es obligatoria en todos los municipios!), en los municipios con más de 5.000 habitantes.

Pues bien, siendo irrenunciable la competencia por quien la ostenta (artículo 8.1 de la LRJSP), la realidad es que muchos municipios no pueden llevar a cabo de forma óptima el ejercicio de las suyas. Por ello, el artículo 18.2 de la LGAMEX prevé que los servicios públicos municipales puedan “llevarse a cabo por el propio municipio o a través de fórmulas asociativas”, determinando los municipios afectados “las condiciones del ejercicio conjunto”, y pudiendo “las competencias municipales propias podrán ser ejercidas también a través de delegación a las diputaciones provinciales” (artículo 18.3 LGAMEX).

De esta forma, “con la voluntad previa expresa de los municipios”, cada vez es más habitual (al menos en la España interior, como es Extremadura) que sean las diputaciones provinciales las que lleven a cabo “la gestión integrada de los servicios básicos establecidos en el artículo 26.2 de la LRBRL”. Y esa gestión integrada es subsidiaria (dice el artículo 18.5 LGAMEX) y aplicable en aquellos casos (muy habituales en el inframunicipalismo español) “en que no proceda la prestación del servicio primariamente por el propio municipio o no sean factibles o viables, desde el punto de vista de la eficiencia



o coste efectivo de los servicios, fórmulas de gestión compartida”.

Mi experiencia como secretario general de la Diputación de Cáceres es que son los propios ayuntamientos los que, voluntariamente, renuncian a dichas fórmulas de gestión compartida, optando el 85 % de los municipios integrados en el Consorcio Provincial MásMedio por la encomienda de la gestión de servicios municipales a dicho consorcio provincial, cuyos funcionarios son funcionarios propios de la Diputación de Cáceres. Ésa, y no otra, es la realidad de las cosas. Y muy similar es la situación en la provincia de Badajoz: los alcaldes y alcaldesas prefieren encargarse de otras competencias, más lúdico-festivas (cultura, turismo, deporte, etc.) o de mayor proximidad a la ciudadanía (servicios a personas mayores, servicios sociales de todo tipo, etc.), que de competencias puramente técnicas (como son la recogida y tratamiento de residuos o la depuración de aguas residuales, que necesitan de profesionales ingenieros altamente especializados). Este tipo de servicios (que la diputación organiza por sí mismos, sin perjuicio de que los consorcios u organismos autónomos provinciales puedan, en su caso, integrar en sus consejos rectores a alcaldes de la provincia) se diferencian claramente de la función instrumental que es la asistencia a municipios; puesto que no se trata de un apoyo al servicio prestado por el ayuntamiento, sino la prestación directa por la entidad provincial, lo que incluye tanto la relación sin intermediarios con los usuarios como, en su caso, el cobro de tarifas.

Como ya hemos apuntado, y siguiendo la tendencia del derecho comparado (por ejemplo, los



servicios supramunicipales que prestan los *Kreise* alemanes), la LRSAL ha implantado en las diputaciones provinciales españolas la obligación de prestación directa de algunos servicios municipales, más allá de la mera asistencia a los ayuntamientos, relacionándose las corporaciones provinciales directamente con los vecinos. Así sucede, con el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, con la prevención y extinción de incendios en los municipios de menos de 20.000 habitantes o con la recaudación tributaria en los municipios de menos de 20.000 habitantes (competencias todas ellas previstas en las letras c y f del art. 36.1 LRBRL). Estamos, de esta forma, ante servicios que (voluntariamente, dice el citado precepto) son "externalizados" por los municipios en las diputaciones provinciales.

La razón de fondo detrás de esta tendencia (que se está acelerando en España en esta segunda década del siglo XXI) es que los municipios constatan que, en determinados servicios, la proximidad al vecino no genera ventajas comparativas en su prestación. Por su propia naturaleza logística y territorial, estos servicios resultan más eficientes cuando se organizan a escala supramunicipal. En particular, las características que justifican que una entidad provincial asuma la prestación de este tipo de servicios (como el ciclo integral del agua, la recogida de perros vagabundos, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, la gestión y recaudación tributaria, la prevención y extinción de incendios o, en algunos supuestos, incluso la disciplina



urbanística, como sucede con las dos diputaciones extremeñas) son las siguientes:

(1) El alto grado de especialización técnica. Se trata de servicios que requieren conocimientos y recursos muy cualificados, constituyendo áreas funcionales diferenciadas dentro del propio ayuntamiento. Un ejemplo paradigmático es el servicio de gestión y recaudación tributaria.

(2) Los elevados costes fijos, puesto que la magnitud de los mismos hace que su prestación en ámbitos territoriales amplios genere economías de escala significativas. Así ocurre, por ejemplo, con el tratamiento y/o la recogida de residuos sólidos urbanos (RSU).

(3) La ausencia de mayor valor añadido en esos servicios por el mero hecho de prestarse con más proximidad a sus usuarios. Estamos ante servicios cuya calidad no se ve menguada por una menor cercanía al ciudadano o que, incluso, ganan eficacia cuando se gestionan desde ámbitos más amplios. Éste es el caso, entre otros, del servicio de prevención y extinción de incendios, donde el principio de territorialidad incrementa su eficiencia.

En consecuencia, los ayuntamientos tienden a externalizar en la diputación provincial este tipo de servicios territoriales (donde la relación con la persona es a través del territorio), de carácter menos personal y más logístico; concentrando así sus recursos en aquellos otros ámbitos donde la proximidad sí aporta un valor añadido significativo: los servicios a las personas; como son los educativos, sanitarios, culturales, deportivos o de



acción social (residencias de mayores, centros de día, atención domiciliaria, entre otros). En este sentido, Enríquez Mosquera⁷ concluye que esta prestación de servicios territoriales directos al ciudadano por parte de las diputaciones provinciales "aporta, además, un plus de eficacia en la gestión de los fondos públicos de las mismas. Efectivamente, de las diputaciones siempre se ha dicho que reciben unos recursos con finalidad de distribuirlos, de una u otra forma, entre los municipios, pero que no está claro que una parte importante de dichos fondos se pierda en burocracia o mala gestión o, en todo caso, se distribuya más con criterios políticos que otra cosa". Pero si las corporaciones provinciales comienzan a prestar servicios directamente al usuario final, entonces desaparecerá ese carácter de ente instrumental o intermedio, otorgando esto a su actividad un plus de eficacia, por destinar los fondos públicos directamente a la ciudadanía. Así, los vecinos pasarían a ser los nuevos "clientes" de las diputaciones provinciales, cuyos actuales "clientes" son los ayuntamientos, formados por los concejales que eligen a los diputados y diputadas provinciales (elección indirecta que abogamos por reformar).

3. La asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios en la normativa extremeña y en la normativa estatal.

⁷ ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J., *op. cit.*



El artículo 4.2 de la LGAMEX reconoce la posibilidad de que los servicios públicos municipales no sean prestados por los ayuntamientos, en caso de "falta de capacidad de gestión", pero teniendo la prevención de que éstos sean "prestados preferentemente por los ayuntamientos" (artículo 4.1), si ello fuera posible. Y, en relación con ello, el apartado 3 del mismo precepto dispone que "las diputaciones provinciales podrán asimismo prestar u ofertar la prestación de servicios públicos municipales en el marco de sus competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios, establecidas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Extremadura". En la misma línea, prevé el artículo 18.4 de la LGAMEX que "las diputaciones provinciales ejercerán competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a los municipios en los términos establecidos en el art. 22 de la presente ley, con la finalidad de garantizar ese ejercicio de las competencias propias en condiciones satisfactorias para la ciudadanía y con estándares de calidad y eficiencia".

En este sentido, y con la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales, el artículo 22 de la LGAMEX dispone que:

"Las competencias de asistencia prestadas por las diputaciones provinciales a los municipios, por sí o asociados, adoptarán las siguientes vías:

1. Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, entre otras, en estas materias: urbanismo; contratación pública: potestad normativa municipal; políticas y gestión de recursos humanos, formación y selección de personal; transparencia y acceso a la información pública; participación ciudadana en las entidades locales; administración electrónica y simplificación de



procedimientos y trámites: actividades; innovación organizativa; formación de políticos locales y directivos públicos; haciendas locales y recaudación. *La asistencia deberá regularse por normativa provincial* atendiendo con preferencia a los municipios de menor población.

2. A petición del municipio y en los términos que determine la normativa provincial correspondiente, la diputación provincial prestará, al menos, estos servicios municipales: inspección, gestión y recaudación de tributos; disciplina urbanística y ambiental; disciplina del personal funcionario y laboral; negociación colectiva en el empleo público; representación y defensa judicial; derecho de acceso a la información pública; *asistencia en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios con población inferior a 5.000 habitantes.*

3. Asimismo, las diputaciones provinciales asistirán a los municipios en la confección y ejecución o seguimiento de los planes económico-financieros y en los procedimientos de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos. También podrán proponer algunas de las medidas establecidas en la legislación básica de régimen local, así como cualquier otra, para que sean valoradas voluntariamente por el municipio y, en su caso, incorporadas antes de la aprobación del plan económico-financiero.”

A estos efectos, la STC 105/2019, de 19 de septiembre (aunque dictada en relación con la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de la Generalitat, de mancomunidades de la Comunitat Valenciana), nos recuerda que el artículo 137 CE garantiza la autonomía a la provincia para la gestión de sus intereses, aunque sin precisar ni cuáles sean estos intereses ni cuál es el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia. Añade que la concreta configuración institucional de la



autonomía provincial corresponde al legislador (estatal o autonómico, como sucede con la LGAMEX), que debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre los intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial (STC 27/1987, F.J. 2). Continúa dicha STC 105/2019 recordando que las competencias de las diputaciones provinciales serán las que decidan atribuirles el Estado y las comunidades autónomas, cada uno en el marco de sus respectivas competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la "autonomía provincial" (STC 214/1989 F.J. 3, y STC 41/2016, F.J. 9). El TC en esta sentencia denomina como "*competencias instrumentales*" de las diputaciones provinciales a aquellas que tienen como destinatario inmediato a los municipios, considerándolas como el "núcleo esencial" de sus competencias, entendiendo que las competencias provinciales de cooperación con los municipios (o de asistencia a éstos) no solo no vulneran la autonomía municipal, sino que facilitan su desarrollo efectivo.

Pero, a pesar de que esa cooperación y asistencia a los municipios es el núcleo esencial de las competencias provinciales, añade la mencionada STC 105/2019 que el modelo de autonomía provincial no queda limitado única y exclusivamente al desarrollo de ese contenido esencial de competencias provinciales que comprenden la función de cooperación económica a la realización de obras y servicios municipales, o el apoyo a los municipios; sino que, además, se extiende a todo aquello que resulte necesario para la definición del modelo común de autonomía provincial.



La normativa extremeña parte del artículo 36 LRBR, regulador de las competencias de las diputaciones provinciales, entre las cuales establece destacadamente la de "asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios", especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Actualmente, ésta es la competencia más importante que prestan las diputaciones provinciales, pero no existe un desarrollo normativo concreto para la aplicación de esta competencia, salvo diversas referencias en la propia LRBR y algunas otras normativas, tanto estatales como autonómicas. Con carácter general, para el conjunto de las Administraciones públicas, la asistencia y la cooperación son parte de las relaciones interadministrativas. Sin embargo, su regulación y sistematización no es, ni ha sido, algo suficientemente claro y concreto. Este artículo 36 LRBR es temporalmente anterior a la normativa postconstitucional que, con carácter general, regulaba el régimen jurídico y el procedimiento administrativo de las Administraciones públicas. Ya la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, regulaba ligeramente las relaciones interadministrativas, que de alguna forma y con carácter general intentaba concretar las dudas doctrinales y jurisprudenciales que se había generado en el intento de diferenciar especialmente coordinación y colaboración. Actualmente, es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la que regula la materia en su título tercero. Y conocer esa



diferencia conceptual tiene importancia a la hora de interpretar el artículo 36 de la LRBRL.

No obstante, ni en la doctrina ni en la normativa administrativa ha existido unanimidad diferenciadora entre colaboración y cooperación. El artículo 140 LRJSP, al referirse a los principios de las relaciones interadministrativas, diferencia conceptualmente la colaboración, la cooperación y la coordinación, mientras que la asistencia la incluye como parte de la colaboración, de acuerdo con las siguientes ideas:

- *Colaboración*: entendida como el deber de actuar con el resto de Administraciones públicas para el logro de fines comunes. Y dentro de esta colaboración se encuentra la "asistencia".
- *Cooperación*: cuando dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- *Coordinación*: en virtud del cual una Administración pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé nuestra Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Añade el artículo 140 de la LRJSP que la asistencia y colaboración requerida "sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté



facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado". Así, la negativa a prestar la asistencia requerida (dentro de las técnicas de colaboración) debe comunicarse motivadamente a la Administración solicitante.

Pero, volvamos a la normativa local, en lo que se refiere a la colaboración y cooperación de las diputaciones provinciales con los municipios (en concreto las referidas en el artículo 36 LRBRL). Aquí, la función de *asistencia* a los municipios tiene un contenido diverso, que en todo caso y tal como añade el artículo 26.3 LRBRL, "se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos". En la práctica, este contenido diverso tiene las siguientes clases: (A) asistencia jurídica, (B) asistencia económico-financiera y (C) asistencia técnica.

A) Asistencia jurídica.

Con carácter general, las diputaciones provinciales, en cumplimiento de las obligaciones que, como competencias instrumentales, les impone el art. 36 LRBRL, disponen de servicios especializados, que dan asesoramiento jurídico a las entidades locales (especialmente a los municipios de menor tamaño), concretándose estas funciones en:



- Servicio de *consultoría*, asesorando en relación con las cuestiones que en materia jurídica son planteadas desde las entidades locales de la provincia, especialmente los municipios de menor tamaño (procedimiento administrativo, régimen organizativo de los órganos colegiados, contratos, subvenciones, urbanismo, bienes, personal, etc.).
- Emisión de *informes* específicos para su incorporación al expediente administrativo, a solicitud de los municipios y demás entidades locales de la provincia.
- Servicio de *representación y defensa jurídica* ante órganos judiciales y administrativos diversos, normalmente municipios de menor tamaño.
- La colaboración con las entidades locales de la provincia, especialmente con los municipios de menor tamaño en la elaboración de programas, planes, estudios, proyectos, programas; y *colaboración en la elaboración de normas*, en especial de ordenanzas y normas de organización municipales.
- La prestación de los “servicios de *administración electrónica y la contratación centralizada* en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (letra g del art. 36.1 LRBRL).



- Asistencia administrativa mediante la prestación del *servicio de secretaría e intervención*. El artículo 36 LRBRL impone como obligación de las diputaciones provinciales la de garantizar la prestación del servicio de secretaría e intervención en municipios de menos de 1.000 habitantes.

No obstante, este precepto actualmente hay que ponerlo en relación con el artículo 55 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que regula la figura de la "comisión circunstancial" en los casos de ausencia, enfermedad o abstención legal o reglamentaria de funcionario con habilitación nacional en municipios de menos de 1.000 habitantes, que "se realizará a petición de la Corporación interesada mediante el comisionando de un funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional para la realización de cometidos especiales de carácter circunstancial, por el tiempo imprescindible". Añade este artículo 55 del citado RD 128/2018 que "corresponderá su nombramiento a la Administración o corporación local que atienda los servicios de asistencia". No hay que perder de vista el carácter básico del artículo 36 LRBRL y, por tanto, deben ser las entidades provinciales las que obligatoriamente realicen el nombramiento de estas comisiones circunstanciales en municipios de menos de 1.000 habitantes, prestándola directamente las comunidades autónomas uniprovinciales, por sustitución de las anteriores diputaciones provinciales. Recordemos, en este punto, que el artículo 22.3 de la LGAMEX amplía dicho tramo poblacional, cuando establece que "la



diputación provincial prestará... asistencia en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios con población inferior a 5.000 habitantes". Otro acierto de la LGAMEX, pues ampliando dicho tramo poblacional se cobija a un enorme porcentaje de los municipios de Extremadura. Acierto exportable a otras normativas autonómicas, pues prácticamente el 85 % de los municipios españoles tienen menos de 5.000 vecinos.

En definitiva, las diputaciones provinciales dan soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomiendan.

En este sentido, es muy destacable el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, dictamen 3/2015, de 9 de febrero, correspondiente a la consulta facultativa formulada por el Consejero de Política Local y Territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja (C.A.R.), sobre el alcance de las encomiendas de gestión que los pequeños municipios pretendan hacer a la C.A.R., ex artículos 26.2 y 36.1 a) y b), de la LRBRL, a propósito de una pretensión en tal sentido efectuada por el Ayuntamiento de Castañares de Rioja. Recordemos que el artículo 36.2, letra d), de la LRBRL dispone que "la diputación provincial o entidad equivalente: (...) d) Da soporte a los ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden". Pues bien, en relación con esto, el F.J. 3 del citado dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, de 9 de febrero de 2015,



acertadamente concluye que (sic) «los artículos 36.1.a), 36.1.b) y 36.2.d) de la LRBRL no pueden ser interpretados como atributivos a los municipios de una posición jurídica que les permita, unilateral e ilimitadamente, imponer a la CCAA de La Rioja que ésta tramite cuantos procedimientos y realice cuantas actividades materiales y de gestión les encomienden aquéllos».

B) Asistencia económico-financiera

Este tipo de asistencia se encuentra a mitad camino entre la propia asistencia administrativo-jurídica y la asistencia técnica. Dentro de este tipo específico de asistencia, las diputaciones provinciales, con carácter general, canalizan esta colaboración con los municipios de esta forma:

- *Asesoramiento económico-financiero.* Aunque este asesoramiento tiene una gran relación con lo jurídico y administrativo, adquiere no obstante sustantividad propia, ya que se encuentra más próximo a la función de control interno de la actividad económica de la entidad local, es decir la función de intervención. Comprende el asesoramiento sobre la gestión, ejecución y liquidación presupuestaria, contabilidad, control interno, cuentas anuales, la auditoría, cumplimiento de las tres reglas fiscales, prudencia financiera y otras similares.
- Elaboración de *planes económico-financieros*, planes de ajuste, planes de saneamiento.



- *Concesión de subvenciones* diversas para la financiación por los ayuntamientos de servicios y obras. Dentro de ellas, adquieren especial relevancia las que se canalizan mediante los planes provinciales de obras y los más recientes planes de concertación.
- *Concesión de préstamos*. El artículo 30 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado mediante RDL 781/1986 (TRRL), además de incluir dentro de la colaboración de las diputaciones provinciales con los ayuntamientos la concesión de préstamos, establece la creación de cajas de crédito para facilitar a los ayuntamientos operaciones de este tipo.

C) Asistencia técnica.

La asistencia técnica por parte de las diputaciones provinciales es amplia en su objeto, tan amplia como el ámbito competencial de los municipios. Por ello, el artículo 62 del TRRL, en cuanto se refiere a las "relaciones interadministrativas" en el ámbito local, considera que la asistencia técnica "consistirá en cualquier ayuda prevista por las leyes, y, en especial, la elaboración de estudios y proyectos relativos a la ejecución de obras, prestación de servicios o cualquier otra actividad propia de las Entidades locales o de interés común."

El mismo TRRL, pero ya en el capítulo dedicado a las competencias de las diputaciones provinciales, más concretamente en su artículo 30.5, dispone que:



“También cooperará la diputación en la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos previos al otorgamiento de licencias y gestión tributaria, construcción y conservación de caminos y vías rurales y demás obras y servicios de la competencia municipal”.

Por tanto, vemos que la colaboración técnica alcanza a la mayor parte de los servicios que prestan los ayuntamientos.

4. ¿Qué no ha regulado la norma extremeña? La relación de las diputaciones provinciales con los municipios capital de provincia. La LGAMEX y el “efecto zoo”.

Un problema que tienen las diputaciones provinciales españolas y que no existe, o existe en menor medida, en los países de nuestro entorno es el relativo a la relación de los gobiernos provinciales con las grandes ciudades sitas en su territorio. En este sentido, el artículo 36 de la LRBRL ha enfocado las principales competencias de las diputaciones a la asistencia a los municipios de menos de 20.000 habitantes. Los municipios con población mayor a ese umbral en España deberían caer fuera de la actuación de las diputaciones. Sin embargo, la realidad es que dichos “municipios mayores” reciben importantes prestaciones (como los servicios de prevención y extinción de incendios, servicios de recaudación tributaria o servicios de promoción turística y festivales financiados por las



diputaciones y que, a menudo, se celebran en la capital provincial correspondiente). ¿Y por qué ese trato de favor a los municipios con mayores recursos económicos, si no era esa la intención del legislador de 1985? Por una razón sencilla: estos municipios con más de 20.000 habitantes son, precisamente, los que más votos aportan en sus respectivos partidos judiciales para la elección (indirecta) de los diputados provinciales. Y dicha dinámica electoral provoca que reciban servicios y actividades que, en principio, deberían dedicarse a los municipios rurales.

Como apunta Enríquez Mosquera⁸, “el peligro es que el peso de los municipios de mayor tamaño condicione la prestación del servicio y, por ello, se olvide a los municipios pequeños, que son a los que se les debe dar la asistencia”. Al contrario que en los países de nuestro entorno, la legislación española no soluciona el problema de las relaciones de las diputaciones con los municipios de más de 20.000 habitantes, existiendo un vacío normativo importante que, en Extremadura, la LGAMEX podía haber solucionado (regulando qué servicios podían prestarse a los municipios de más de 20.000 habitantes por las Diputaciones de Cáceres y de Badajoz) y no ha hecho. También podía haberse regulado a partir de qué población podía excluirse (o tarifarse en mayor cuantía) de la prestación de servicios públicos directos a la ciudadanía por parte de las diputaciones provinciales. Así, por ejemplo, si dicho límite se hubiera puesto en Extremadura en 50.000 habitantes, únicamente los municipios de Badajoz, Cáceres y Mérida habrían tenido que pagar un mayor

⁸ ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J., *op. cit.*



importe (por los servicios recibidos) que el resto de los municipios. Precisamente porque se trata de los tres municipios con mayor capacidad económica, al ser los únicos que se acogen en Extremadura al régimen de financiación especial de los artículos 111 y siguientes del TRLRHL, puesto que sólo los municipios que son capital de provincia, capital de comunidad autónoma o con más de 75.000 habitantes, reciben un porcentaje (pequeño en términos relativos, no así en términos absolutos) de la recaudación del IRPF, IVA e impuestos especiales en su municipio.

En el derecho comparado, es frecuente que cuando los municipios superan una determinada población, dejen de formar parte de la correspondiente entidad supramunicipal. Así, por ejemplo, en Alemania, cuando el correspondiente *Land* considera que un determinado municipio tiene capacidad suficiente para convertirse en una ciudad independiente, sale del ámbito del correspondiente *Kreis* (que es una entidad local supramunicipal, como son las provincias en España). No existe una población específica u obligatoria para que se produzca este proceso; pero, también en Italia⁹ y otros países de la Unión, suele ocurrir cuando superan los 100.000 habitantes. Por tanto, la LGAMEX ha perdido una buena oportunidad para regular el papel de las

⁹ En 2015, por ejemplo, las provincias de las principales ciudades italianas (entre ellas, Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia, Regio de Calabria, Palermo, Catania y Mesina) fueron suprimidas dando lugar a trece ciudades metropolitanas.



diputaciones extremeñas en los municipios de más de 20.000 habitantes, dados los importantes servicios que se les presta en la actualidad a Almendralejo, Badajoz, Cáceres, Don Benito, Mérida, Plasencia y Villanueva de la Serena.

Por otra parte, la LRBRL no conceptualiza con rigor los distintos tipos de asistencia que pueden prestar las diputaciones provinciales. Por tanto, era un buen momento para que el legislador extremeño hubiera diferenciado entre los dos principales tipos de funciones que puede prestar una diputación: por una parte, el simple apoyo a las actividades municipales (realizando informes, colaborando y poniendo a disposición personal provincial para la realización de trabajos propios municipales, etc.); y, por otra parte, la realización por la propia diputación de la organización y gestión íntegra del servicio público, relacionándose el ente provincial directamente con los vecinos.

A) La Ley extremeña 3/2019 y el “efecto zoo”.

La LGAMEX (al contrario que la Ley de Autonomía Local de Andalucía) ha desaprovechado la ocasión para añadir nuevas obligaciones mínimas a las diputaciones extremeñas. Aunque es cierto que las diputaciones extremeñas prestan los servicios que a continuación se describen, ciertamente lo hacen de forma voluntarista y no obligadas ni por la normativa estatal ni por la normativa autonómica. Al contrario, en Andalucía, el artículo 14.2 de la LAULA dispone que las entidades provinciales andaluzas prestarán obligatoriamente estos servicios municipales (subrayamos aquellos que van más



allá de los obligatorios por la LRBRL): "a) Inspección, gestión y recaudación de tributos. b) Disciplina urbanística y ambiental, c) Disciplina del personal funcionario y laboral. d) Representación y defensa judicial."

Asimismo, el artículo 15 de la LAULA añade que "la provincia tendrá competencias en las siguientes materias: 1. Carreteras provinciales. 2. Los archivos de interés provincial. 3. Los museos e instituciones culturales de interés provincial".

Las anteriores competencias se añadirían a las mínimas previstas por el artículo 36 de la LRBRL. En este sentido, debemos partir de que, tras la LRSAL, la normativa básica estatal establece una serie de obligaciones mínimas a las diputaciones provinciales para evitar que los fondos públicos se destinen a finalidades no alineadas con las competencias provinciales (es decir, para evitar un "efecto zoo"). El llamado "efecto zoo" deriva del *teorema de Oates* (formulado por el economista estadounidense *Wallace Oates*, teorema que ha tenido un gran impacto en la teoría económica contemporánea) y se traduce en la tendencia de las entidades instrumentales (como son las diputaciones provinciales, pues sirven de instrumento a otras entidades, los ayuntamientos, para prestar servicios municipales) a realizar nuevas actividades y prestar nuevos servicios no existentes hasta ese momento, y que son accesorios, pero que crecen hasta desdibujar la finalidad inicial de la institución (provincial, en nuestro caso).



Coincidimos con Enríquez Mosquera¹⁰ en que este “efecto zoo” es especialmente acusado en las entidades instrumentales, porque que no existe en ellas un control democrático directo por los ciudadanos, por ser la elección de los diputados indirecta y porque el coste se reparte entre los contribuyentes de forma difusa (es decir, no pagan impuestos que se relacionen directamente con las mayores actividades que realiza la entidad instrumental que es la diputación provincial). Este “efecto zoo” es otro de los motivos por los que las corporaciones provinciales españolas realizan actividades muy diferentes entre sí. Además, hasta la Ley 27/2013, esta circunstancia era fomentada incluso por la propia legislación estatal, que no establecía obligaciones concretas para las diputaciones provinciales, de forma que esa cooperación y apoyo a los municipios era realizada por cada una como consideraba más conveniente. Aunque, ciertamente, para contrarrestar este “efecto zoo” (en parte, pues la situación en cada diputación española sigue siendo muy heterogénea, ya que a día de hoy unas prestan el servicio de asistencia judicial o de bibliotecas locales y otras no, por poner dos de ejemplos), la LRSAL estableció unas obligaciones mínimas de asistencia que deben de ser cumplidas por todas las diputaciones provinciales. Sin embargo, dadas las enormes diferencias existentes entre los municipios y provincias de nuestro país, estas obligaciones son sólo un mínimo común denominador, que podrían haber sido completadas por el legislador extremeño (ilos municipios de Cáceres y Badajoz no son tan distintos entre sí como

¹⁰ ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J., *op. cit.*



los municipios de Alicante o de Cádiz!). Insistimos, la LGAMEX ha desaprovechado aquí una estupenda ocasión de continuar paliando los muy diferentes servicios provinciales que prestan no sólo las diputaciones españolas entre sí, en general, sino las Diputaciones de Cáceres y de Badajoz entre ellas, mismamente.

5. La participación de otras Administraciones en los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

A nuestro juicio, ha acertado el legislador extremeño cuando afirma (art. 21 LGAMEX) que, “en garantía del ejercicio las competencias municipales y para la efectividad del principio de subsidiariedad, las diputaciones provinciales aprobarán la normativa necesaria y observarán un determinado procedimiento en la elaboración de planes y programas”. Pero, más importante aún, continúa el precepto señalando que “la elaboración de tales planes y programas, siempre que afecten a competencias propias municipales, deberán ser adoptados *de forma concertada* con los municipios”.

Hagamos en este punto un “breve *excursus*”. El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (PPCOS) es el procedimiento esencial para canalizar la cooperación y coordinación de las diputaciones provinciales en las obras y servicios municipales. Actualmente, el PPCOS está regulado por el artículo 36 LRBRL y por los artículos 31 y 32 del TRRL. Su desarrollo (estatal) corresponde al RD 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación



económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. Las comunidades autónomas pueden regular también su propio desarrollo, cosa que la CCAA de Extremadura no ha hecho, desaprovechando así una ocasión en la citada Ley 3/2019.

Así, los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal son el instrumento de cooperación económica del Estado (y, potencialmente, también podrían serlo de las CCAA, como sucede en Cataluña) con las entidades locales, donde las diputaciones actúan de intermediarias.

Respecto de su financiación, fundamentalmente se realiza (i) con los medios propios de la diputación provincial, (ii) sin perjuicio de las aportaciones municipales y (iii) las subvenciones que acuerde la comunidad autónoma correspondiente y (iv) la Administración del Estado, con cargo a sus respectivos presupuestos. No obstante, continúa la letra a) del artículo 36.2 LRBRL, tanto Estado como comunidades autónomas "pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo, y tendrán en cuenta además el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios". En este sentido, es importante también tener en cuenta que corresponde a las CCAA "asegurar en su territorio la coordinación de los diferentes planes provinciales", de acuerdo con el art. 59 LRBRL. Pero, como veremos, la participación autonómica en los planes provinciales (tanto para financiarlos como para coordinarlos) es un reflejo más de las complejas relaciones entre CCAA y diputaciones provinciales, como reflejan, entre otras muchas, la STC 109/1998, de 21 de mayo, en relación



con la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña; o la más reciente STSJ de la C. Valenciana 255/2024, de 22 de abril (recurso 252/2023), entre la Diputación de Alicante y la Generalitat Valenciana, a propósito del recurso interpuesto por la Diputación de Alicante, contra el acuerdo de 24 de marzo de 2023, del Consell de la Generalitat Valenciana, que aprobó el Plan Sectorial de Financiación Básica del Fondo de Cooperación Municipal para el ejercicio 2024.

El plan provincial de cooperación se aprueba anualmente por cada diputación provincial, aunque en su elaboración deben participar los municipios de la provincia. Debe contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, tal y como mandata la letra a) del artículo 36.2 LRBRL, en relación con el art. 164 del vigente Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL). Estos criterios de distribución de los fondos, continúa el precepto, “en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios”, para lo que deberá tenerse en cuenta lo previsto por el artículo 116.ter de la LRBRL. Esta referencia al coste de los servicios se incorpora por la LRSAL, y permite que la diputación, cuando “detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella” (letra a del art. 36.2 LRBRL), incluya en el plan provincial “fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir esos costes efectivos”, en los términos previstos por la STC 111/2016, de 9 de junio.



Como explica Carbonell Porrás¹¹, esta sentencia «parte de que el artículo 36.2.a) LRBRL es una previsión básica que, en cuanto tal, no pretende agotar la regulación de la materia, al referirse a una submateria (competencias locales) en la que las CCAA disponen de amplios márgenes de desarrollo y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales. En consecuencia, la imprecisión de la norma impugnada sobre el alcance de las facultades de coordinación de la diputación debe completarse con la legislación autonómica sobre régimen local o con las regulaciones sectoriales, que habrán de predeterminar suficientemente aquellas facultades, ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el coste efectivo) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). En conclusión, la interpretación conforme a la Constitución, que es llevada al fallo de la citada STC 111/2016, conlleva que la aplicación del precepto cuestionado requiere de complementos normativos que deben asegurar la participación de los municipios».

¹¹ CARBONELL PORRAS, E., «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», *Cuadernos de derecho local*, núm. 56, 2021. Accesible aquí: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_03_Carbonell.pdf (último acceso, 5 de mayo de 2026).



Volviendo al origen, podemos afirmar que las tres principales competencias de las diputaciones provinciales son la *coordinación* de los servicios municipales (letra *a* del artículo 36.1 LRBRL), la *cooperación y asistencia* a los municipios (letra *b* del citado artículo 36.1 LRRBRL) y la *prestación de servicios* públicos de carácter supramunicipal (letra *c* de dicho art. 36.1, en los términos interpretados por la STC 111/2016, respecto a la necesaria participación municipal en la prestación de dichos servicios "supramunicipales"). Pues bien, para la efectividad de las competencias reconocidas en las letras a), b) y c) del apartado 1 del artículo 36 de la LRBRL, el apartado 2 de dicho artículo 36 se refiere a los planes que deben aprobar las diputaciones:

- el tradicional *plan provincial de cooperación* a las obras y servicios en la *letra a)*; y
- otros planes o instrumentos específicos en la *letra b)*. Esta letra b) se refiere a los *planes especiales* (y otros instrumentos específicos) de las diputaciones, que otorgan subvenciones, con cargo a sus propios recursos, para la realización de obras y otros servicios municipales.

En ambos casos (letras *a* y *b* del artículo 36.2 LRBRL), estamos, además, ante instrumentos provinciales que sirven también para canalizar la cooperación económica del Estado a que se refiere el RD 835/2003.



Como señala Carbonell Porras¹², «el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales ha constituido desde sus orígenes un instrumento fundamental para atender a los municipios rurales, incluso en materias que no son de competencia municipal. Así, inicialmente incluía las vías provinciales y la extensión telefónica en áreas rurales (RD 688/1978), y en la actualidad se mantiene la financiación por el Estado de proyectos de obra de mejora y conservación de la red viaria de titularidad de las diputaciones. El plan se elabora anualmente por la diputación y debe ser objeto de publicación en el boletín oficial de la provincia para la formulación de alegaciones y reclamaciones, aprobándose por el pleno de la diputación, según dispone el artículo 33.2.d) LRBRL».

De esta forma, el plan provincial de cooperación es algo ya consolidado en las relaciones entre las diputaciones provinciales y los municipios, pero conviene resaltar que fue el precedente al modelo de actuación interadministrativa concertada que perfecciona el modelo de convocatoria de subvenciones provinciales. Como veremos luego al hablar del modelo concertado en los planes provinciales, no existe una imposición de actuaciones por la Administración que subvenciona total o parcialmente, sino que existe un acuerdo entre las partes.

A) Participación municipal y participación autonómica en los planes provinciales de cooperación: ausencia de normativa de desarrollo en Extremadura.

¹² CARBONELL PORRAS, E., *op. cit.*



La letra a) del artículo 36.2 LRBRL exige la “participación” municipal en la elaboración de los planes provinciales e insulares. ¿Y, en qué se concreta esa “participación”? Ahí puede actuar la normativa autonómica de desarrollo, cosa que la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura no ha hecho.

La participación municipal en los planes provinciales se concreta en el trámite de información pública, por plazo de 10 días, previsto en el artículo 32.3 del TRRL. Cumplido dicho trámite, el principio de participación municipal quedaría salvaguardado (STS de 16 de mayo de 1991), no teniendo sus reclamaciones carácter vinculante para la diputación, si ello no se prevé expresamente, según la vigente Ley de Procedimiento Administrativo Común (arts. 80.1 y 83 de la LPAC). Por ello, coincidimos con el profesor Gómez Puente¹³ cuando afirma que «las diputaciones, en ejercicio de su poder coordinador y dentro de los límites de su competencia (asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, señaladamente de los mínimos) gozan de la facultad de decidir discrecionalmente tanto la inclusión como la exclusión en los planes provinciales de las obras o servicios propuestos por los respectivos ayuntamientos». Además, como es lógico e intuitivo, la

¹³ GÓMEZ PUENTE, M., «El alcance objetivo de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal», *Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria*, Diario La Ley, 1993, pág. 273.



STSJ de Galicia de 12 de octubre de 1991 (ponente: Arrojo Martínez, J.M.) ha declarado la imposibilidad de que las diputaciones provinciales incluyan en los Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal aquéllos que no hubieran sido acordados y solicitados por los ayuntamientos. Como explica el profesor Gómez Puente, «esta decisión impone un principio de petición municipal previa que limita el contenido de estos planes (las obras y servicios realizables), lo que reduce las posibilidades de actuación de las diputaciones a través de este instrumento, en detrimento de la autonomía de los entes provinciales».

En cuanto a la participación autonómica en los planes provinciales, ya hemos dicho que la financiación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios (PPCOS) de competencia municipal corre a cargo, fundamentalmente, de las diputaciones provinciales. Sin perjuicio de ello, también pueden aportar una parte los propios municipios. Así, el artículo 31 TRRL dispone que “la aportación de los municipios para el establecimiento de servicios por el sistema de cooperación, se fijará en cada caso con arreglo a su capacidad económica, pudiendo hacerse efectiva con cargo a sus propios ingresos o por créditos de la diputación...”

Sin embargo, raramente aportan fondos las CCAA a los planes provinciales de obras y servicios. La colaboración autonómica a los planes provinciales tiene otro ámbito. Así, el art. 36.2 de la LRBRL, en relación con la participación de las comunidades autónomas en la prestación de estos servicios provinciales (y más en concreto en relación con el plan provincial de obras y



servicios) establece que "...la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta ley". Por tanto, podemos afirmar que estos planes provinciales son un instrumento de cooperación o colaboración interadministrativa con cierta tradición en nuestro derecho y donde han sido incluidas también las nuevas Administraciones territoriales surgidas con la Constitución de 1978: las comunidades autónomas, aunque tan solo sea en el plano de la coordinación.

Coordinación autonómica de los planes provinciales que se ejerce desde un nivel, digamos, de superioridad. Ejemplo de ello es el caso particular del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña (PUOSC), regulado por la Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña a las Bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

Pues bien, a partir de la Constitución de 1978, los planes provinciales de obras y servicios han sido objeto de diversas sentencias del TC, especialmente en relación con la Comunidad Autónoma de Cataluña. Esta comunidad aprueba anualmente un "Plan Único de Obras y Servicios de la comunidad autónoma de Cataluña" (PUOSC), que integra y sustituye a los que debían ser aprobados por cada una de las cuatro diputaciones provinciales de Cataluña. Este "plan único" tiene como precedente el Real Decreto 2115/1978, de 28 de julio,



de transferencia a la Generalidad de Cataluña de diversas competencias (también en materia de régimen local). El PUOSC se elevó de rango normativo (a nivel autonómico) con la Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, complementado por la citada Ley 23/1987.

Este (polémico) sistema normativo catalán llevó a que las diputaciones provinciales catalanas quedaran obligadas a canalizar sus planes provinciales de obras y servicios a través del plan único autonómico (el PUOSC), aportando al mismo la financiación correspondiente. Esto dio lugar a enfrentamientos con las diputaciones provinciales, en particular con la de Diputación de Barcelona, que veía así limitada su autonomía en el destino de los fondos. Este conflicto fue la base de las ilustrativas sentencias sobre la naturaleza de los planes provinciales. Así, la STC 109/1998, de 21 de mayo y la STC 159/2011, de 19 de octubre, ésta última en relación con diversos preceptos del Real Decreto 835/2003, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

Por su parte, la citada STC 109/1998 declaró que sí que era constitucional el hecho de que el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña sustituyera a los planes provinciales, planes que en el resto de CCAA correspondían a las diputaciones provinciales, sin que ello vulnerara el principio de autonomía local de las provincias, ya que la normativa reguladora de este PUOSC da participación a las cuatro diputaciones provinciales catalanas en su elaboración, mediante su integración en la Comisión de Cooperación Local.



Además, continúa la sentencia, la aportación de la correspondiente diputación provincial se aplica únicamente a los municipios de su provincia. Sin perjuicio de ello, la propia sentencia consideró que la cooperación económica de las diputaciones a favor de los municipios puede darse también mediante otros procedimientos distintos del PUOSC, pues de lo contrario se vaciaría la autonomía provincial en sus de competencias con los municipios para la prestación de sus servicios (art. 36 LRBRL).

Por no llegar al extremo regulatorio de Cataluña con su PUOSC, a nuestro juicio prácticamente invasivo con la autonomía provincial (con los matices de las citadas sentencias del TC), la normativa autonómica extremeña ha acertado en no avanzar en el sentido del legislador catalán, que coloca a la Administración autonómica (en la práctica) en una posición de superioridad con respecto a las diputaciones provinciales.

B) El trabajo en red entre diputaciones provinciales y ayuntamientos. La concertación entre ambos gobiernos locales.

Una parte del futuro de las relaciones entre las diputaciones provinciales y los ayuntamientos debe ser tanto el "trabajo en red" como "la concertación". Estamos ante una tarea pendiente, que podía haber abordado la Ley de garantía de la autonomía municipal de Extremadura.



Para ello, podemos partir del “Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local”¹⁴. Y es que, aun cuando dicho documento no contribuyó finalmente a ninguna modificación normativa (no impregnó el espíritu economicista de la LRSAL); sin embargo, del mismo sí pueden extraerse interesantes aprendizajes, aplicables hoy día a las óptimas relaciones de gobierno (en red) entre diputaciones provinciales y ayuntamientos. Así, el Libro Blanco persigue que todo el potencial de las diputaciones se dedique a favorecer el gobierno municipal: “en el fondo, de casi todas las posibilidades de cooperación subyace la puesta a disposición de los municipios del trabajo del personal de las diputaciones provinciales”.

Como explica Villaescusa Soriano¹⁵, «el Libro Blanco planteaba como estructura óptima del trabajo conjunto de diputaciones y municipios el “trabajo en red”, entendiendo que trabajar en red significa hacerlo conjuntamente para conseguir unos objetivos comunes,

¹⁴ En el ámbito local, el trabajo o gobernanza en red es un instrumento de mejora en las relaciones entre las diputaciones provinciales y los municipios, y entre ambos y los ciudadanos, según el “Libro Blanco de la Reforma del Gobierno Local” (puede verse en el BOE de 4 de agosto de 2004 la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local) conforman “un mismo nivel de gobierno”.

¹⁵ VILLAESCUSA SORIANO, A., «La prestación de servicios locales por las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA uniprovinciales», en MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.), *La gestión de los servicios públicos locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2018.



sumando esfuerzos y recursos, optimizando rendimientos. Uno de los objetivos de las diputaciones en su misión de cooperación debería ser, según el Libro Blanco, la constitución de redes intermunicipales de gestión y prestación de servicios locales. En estas redes los municipios han de desempeñar también un papel mucho más activo, ya que la relación que se tiene que establecer entre los diferentes actores de la red es multidireccional. Los municipios se convierten en un agente más de la prestación de servicios que, entre otras tareas, aporta la recogida de información necesaria para el perfeccionamiento de la red. Las características del trabajo en red son: concertación, como base para la configuración de las redes entre los ayuntamientos y la diputación; intercambio de experiencias y conocimientos que ayudan al establecimiento de vínculos entre los miembros; optimización de recursos humanos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala; capacidad de respuesta más rápida dada la implicación de los ayuntamientos en la red; flexibilidad, pues cada red puede tener objetivos diferentes y miembros diferentes. El Libro Blanco planteaba una posición muy crítica respecto a las subvenciones, por entender que la misión de las diputaciones provinciales no debía ser la de financiar a los municipios, pues según el art. 142 de la Constitución, esta financiación consiste en tributos propios y participación en los estatales y autonómicos. Por eso, las aportaciones económicas de las diputaciones hacia los municipios deberían ir siempre ligadas a otros tipos de cooperación: técnica, económica, jurídica, etc.».



En este sentido, creemos que la aislada transferencia económica a los municipios (a través de los planes provinciales de cooperación) no aporta valor añadido a la intervención de la diputación provincial en la prestación de servicios obligatorios de competencia municipal. Las diputaciones provinciales tienen medios humanos y materiales que pueden aportar valor y mejorar la gestión de los servicios públicos municipales. Por ello, el mejor método para vehicular esa idea es el de la "concertación", que expresaba el Libro Blanco, y que se ha plasmado (entre otras normas) en la exposición de motivos tanto de la Ley 5/2014, de 30 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local; como de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. No obstante, legislación extremeña no ha ido más allá de ese preámbulo en la regulación de dicha concertación.

De esta forma, la concertación económica (que no ha regulado la LGAMEX) de las diputaciones provinciales a favor de los municipios es una parte más de las relaciones interadministrativas, un exponente más de ese "trabajo en red" o *networking*. Siguiendo aquí al profesor Medina Guerrero¹⁶, con las sucesivas y casi continuas crisis económicas que vive nuestro país, se pone en tela de juicio la existencia de las diputaciones provinciales, en la consideración de que sus funciones

16 MEDINA GUERRERO, M., «Asistencia y cooperación económica a los municipios», *Anuario del Gobierno Local 2011*, núm. 21, 2012. Accesible en este enlace: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1253/13_Medina_Asistencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y (último acceso: 23 de mayo de 2026).



podrían perfectamente realizarse por las Comunidades Autónomas, disminuyendo los niveles de Administración pública y, con ello, ahorrando costes. Dice el autor: «... en la apuesta por la regeneración del Estado autonómico que llevan a cabo numerosas CCAA, las miradas se han dirigido al eslabón más débil de la cadena, con un mensaje simplista: "la función esencial de las diputaciones provinciales (esto es, la prestación de asistencia y cooperación económica a los municipios), puede ser perfectamente llevada a cabo por las propias comunidades autónomas, sin merma ninguna en su eficacia". El prejuicio (en sentido literal) que subyace tras esta afirmación es también bastante evidente: si un escalón de gobierno (el provincial) se limita únicamente a transmitir los recursos que le llegan desde otro nivel de gobierno (el estatal) a sus beneficiarios finales (los municipios), sin aportar en ese tránsito ningún valor añadido, ese eslabón intermedio deviene absolutamente superfluo y, por ende, prescindible... Por ello, que parece evidente que su reafirmación (la de las diputaciones provinciales) pasa necesariamente por maximizar su eficacia en el desempeño de sus tareas, señaladamente la relativa a la cooperación económica con los municipios, en cuanto constituye el núcleo duro de la autonomía provincial».

La idea-fuerza sobre la concertación provincial es que las provincias asuman que su posición «no es de superioridad jerárquica frente a los municipios, sino que tanto municipios como provincias integran una misma comunidad política local»; y, en consecuencia, las diputaciones provinciales «deben estar atentas a las



demandas de los ayuntamientos, para que sean éstos quienes determinen en qué ámbito concreto necesitan la ayuda de su diputación». ¹⁷

Estas ideas (aplicables hoy en día, como demuestran un simple paseo por las sedes electrónicas de algunas diputaciones) implican que «las diputaciones provinciales deben concertar individualmente con los municipios el contenido de la cooperación; mediante la concertación, la diputación no impone a los municipios su línea de cooperación al modo en que lo hacen las subvenciones; y son los ayuntamientos quienes determinan qué cooperación quiere de la diputación, pudiendo así desarrollar las políticas propias para las que fueron elegidos democráticamente por los ciudadanos. La concertación incentiva el establecimiento de prioridades políticas por parte de los ayuntamientos, estimulando así el buen gobierno».

Frente al modelo de subvención (típico de los planes provinciales de cooperación), en el que las entidades locales se acogen a una financiación condicionada regida por el principio de jerarquía, la concertación apuesta por la cooperación bilateral entre la diputación y los municipios para abordar de manera global las políticas públicas locales.

En definitiva, las relaciones interadministrativas de *coordinación* se enfocan desde una posición de supremacía del ente coordinador (la diputación provincial, en el caso del artículo 36 LRBRL) sobre el coordinado (el ayuntamiento), al que puede imponer su

¹⁷ MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*



criterio. Por ello, la *concertación* supone una tercera vía, pues ni responde a la nota de voluntariedad, que es propia de las relaciones de *cooperación*, ni responde a la nota de imposición o supremacía, propia de las relaciones de *coordinación* (Zafra Víctor¹⁸).

Por el contrario, la “concertación” es un *tertium genus*, donde se realzan las funciones (obligadas) de asistencia económica de las diputaciones provinciales a las inversiones y servicios municipales, y se cohonestan con la autonomía municipal, que es la que en régimen de igualdad concierta con la diputación provincial las actuaciones municipales deseadas por el ayuntamiento.

Como ejemplo de esto, el artículo 13.2.g) de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, dispone que “cualquier rechazo de las prioridades municipales será motivado, con especificación expresa del objetivo o criterio insatisfecho, y se propondrá derivar la asistencia para otra obra, actividad o servicio incluido en la relación de prioridades elaborada por el ayuntamiento, el cual podrá realizar una nueva concreción”.

Como conclusión, coincidimos con Medina Guerrero¹⁹ cuando afirma que «pocas dudas hay que albergar acerca de que únicamente avanzando en líneas innovadoras como la descrita (concertación provincial-

¹⁸ ZAFRA VÍCTOR, M., «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones en España», *Cuadernos de derecho local*, núm. 27, 2011.

¹⁹ MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*



municipal, con gobernanza participativa, que añade valor añadido a la transferencia de fondos del Estado a los municipios, sin ser un mero "repartidor de fondos" mediante subvenciones...) podrá privarse de argumentos a aquellos que sostienen que la función de las diputaciones provinciales es perfectamente asumible por otro nivel de gobierno, resultando por tanto prescindibles».

V. REFLEXIONES FINALES.

1. ¿Qué quieren ser de mayores las diputaciones provinciales españolas?

Tras más de 10 años de la aprobación de la LRSAL, nuestros ayuntamientos han demostrado que no contribuyen a un mayor endeudamiento público del país, todo lo contrario. El objetivo de racionalización y sostenibilidad del gasto público local se ha conseguido. Sin embargo, debemos reconocer que, a día de hoy, el papel de las diputaciones y su relación con los gobiernos locales no ha conseguido los fines propuestos por dicha Ley 27/2013, pese a la pacífica y constante jurisprudencia del TC que declara que la cooperación y la asistencia a los municipios forma parte del núcleo indisponible de la autonomía local²⁰.

²⁰ ZAFRA VÍCTOR, M., «La provincia y la intermunicipalidad: mirar el pasado con ojos de futuro», en MONTOYA MARTÍN, E., *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, págs. 93-127.



Son muchas las posiciones (políticas y ciudadanas) que abogan por la supresión de las diputaciones provinciales. Sin embargo, las mismas son indispensables en una España con prácticamente el 85 % de sus municipios con menos de 5.000 habitantes. Este inframunicipalismo implica que dichos ayuntamientos tienen una escasa capacidad de gestión de servicios públicos y, por tanto, una alta dependencia de la asistencia y cooperación de sus respectivas diputaciones provinciales o entidades equivalentes (cabildos y consejos insulares). Y, allí donde este tipo de gobiernos locales supramunicipales han desaparecido (en las CCAA uniprovinciales) son recurrentes las quejas, por parte de alcaldes/as, sobre la falta de asistencia por parte de los centros directivos autonómicos, que se limitan en numerosas ocasiones a canalizar subvenciones y ayudas económicas a municipios que, por sí mismos, no pueden asumir más carga burocrática. Por ello, coincidimos con Arenilla Sáez²¹ cuando afirma que "en la práctica, las diputaciones provinciales se configuran como instituciones de apoyo estructural a los municipios, proporcionando asistencia técnica y actuando como intermediarias esenciales para la prestación de servicios y la cohesión rural; a pesar de todo, mantienen así un nivel institucional sólido y desempeñan, aunque de forma desigual, funciones

²¹ ARENILLA SÁENZ, M. «Las diputaciones provinciales como soporte operativo del municipalismo: un enfoque de viabilidad», Revista de Estudios Locales, núm. 290, 2026, págs. 22-55.



consideradas esenciales para que los servicios básicos lleguen a los municipios pequeños”.

Pero, ¿qué quieren ser de mayores las diputaciones provinciales españolas?

Ya hemos expuesto que el micromunicipalismo español (y la escasa capacidad de gestión que tienen todos aquellos municipios con menos de 1.000 habitantes; es decir, el 60 % de nuestros 8.132 ayuntamientos) exige que sean directamente las diputaciones provinciales las que se encarguen, si así se delega por los municipios (deseosos, por otra parte, de tal delegación de responsabilidades) de la prestación de servicios tan básicos como el ciclo integral del agua o la recogida de residuos sólidos urbanos o de perros abandonados.

Sin embargo, actualmente, las diputaciones españolas básicamente dan asistencia a la prestación de servicios públicos municipales. Es decir, las diputaciones prestan apoyo a los ayuntamientos, cuyos concejales (elegidos directamente por los vecinos) son en realidad los que prestan directamente los servicios. Por ello, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG) prevé un régimen de elección indirecta para los diputados/as provinciales. Así, en función de los resultados de las elecciones municipales, los partidos políticos que han obtenido más concejales eligen a los diputados provinciales (elección indirecta). Ello justifica que las funciones de las diputaciones provinciales en la prestación de servicios públicos municipales también sean indirectas (o de apoyo y asistencia a los mismos). Podemos decir que si los clientes de los concejales son



los vecinos (que eligen, democráticamente, a los concejales); los clientes de los diputados/as provinciales son los concejales, que en esa democracia indirecta que regulan los artículos 202 y ss. de la LOREG, son los que eligen a los miembros de las diputaciones provinciales, en una especie también de prestación indirecta (o de segundo grado de servicios municipales). Esta realidad contrasta con la necesidad ya expuesta de que sean las diputaciones (que tienen mayores recursos humanos y técnicos) las que provean directamente los servicios mínimos obligatorios a que hace referencia el artículo 26 de la LRBRL. Cada vez son más las diputaciones provinciales, como las de Cáceres y Badajoz (a través de sus consorcios provinciales de servicios medioambientales), que se encargan de servicios tales como el ciclo integral de agua o la recogida de residuos de aquellos ayuntamientos que les encomiendan tales gestiones. Además, no sólo es una necesidad política (de delegación de responsabilidades para las que no se tiene capacidad técnica), sino que una parte importante de la doctrina administrativa aboga por que así sea²².

Sin embargo, como afirma Domínguez Martín²³, "el principio democrático (art. 1.1 CE) se debilita cuando las competencias se trasladan de una Administración con gobierno directamente elegido por los vecinos (art. 140

²² Entre otros, podemos citar el trabajo de VILLAESCUSA SORIANO, A., *op. cit.*

²³ DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Los municipios: competencias y potestades», en VELASCO CABALLERO, T., *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, 2024.



CE) a una Administración simplemente representativa como es la provincia (art. 141.1 CE), que es la estructura político-administrativa de menor soporte democrático directo de todo el sistema institucional español. No es óptimo, en términos democráticos, que una diputación (que rinde cuentas al conjunto de municipios que agrupa) decida sobre cuestiones o asuntos de un municipio y unos vecinos concretos”.

Así, existe en España un intenso debate acerca de qué competencias deben corresponder a la provincia y, por extensión, sobre cómo deben elegirse sus órganos de gobierno, si indirectamente (como sucede en la actualidad) o directamente (como se elige a los concejales de los ayuntamientos, así como a los miembros de los cabildos y consejos insulares). En particular, la doctrina española²⁴ discute si, tras la atribución de las nuevas funciones que ha hecho la LRSAL (tratamiento –que no recogida- de residuos, en municipios de menos de 5.000 habitantes y prevención y extinción de incendios, en municipios de menos de 20.000 habitantes, ex artículo 36.1.c/ de la LRBRL) la provincia:

(i) bien debe seguir entendiéndose como un ente de carácter principalmente instrumental (o de funciones de apoyo), cuyas actuaciones se orientan sobre todo a los municipios (la provincia como “ayuntamiento de ayuntamientos”, dedicada a la cooperación y asistencia municipal); o

²⁴ FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?», Anuario del Gobierno Local núm. 1, 2015, págs. 11-31.



(ii) si, por el contrario, debe dotársela de finalidades sustantivas propias y, por tanto, políticas; actuando como una Administración al servicio directo de la ciudadanía (la provincia como ente que presta también servicios públicos directamente a los vecinos), lo que exigiría una legitimidad ciudadana directa.

En este sentido, explica Gardini²⁵ que la opción por uno u otro modelo condiciona el tipo de legitimidad democrática que se atribuye a la provincia: (i) *legitimidad indirecta* o de segundo grado, si se la configura como un ente al servicio de los municipios, o (ii) *legitimidad directa*, si se la concibe como un prestador de servicios cuya actividad se proyecta de forma inmediata sobre la colectividad.

Por tanto, parece evidente que si tras la LRSAL, los artículos 26.2 y artículo 36.1.c) de la LRBRL atribuyen a las diputaciones provinciales (aunque sea subsidiariamente) la prestación de servicios mínimos municipales, debería ser directa por los vecinos la elección de los miembros de dichas corporaciones provinciales.

Sin perjuicio de ello, y con independencia de las distintas posiciones políticas existentes en España sobre las funciones que deberían tener las diputaciones

²⁵ GARDINI, G., "Las provincias italianas en la encrucijada", publicado el 3 de octubre de 2022 en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/autor-post/gianluca-gardini/> (último acceso: 23 de mayo de 2026).



provinciales, parece claro un hecho: 19 de los 28 Estados miembros de la UE tienen un segundo nivel político de gobierno local y, en 17 de esos 19, dicho ente supramunicipal cuenta, además, con competencias administrativas propias, diferenciadas de las municipales, y con órganos de gobierno elegidos directamente. En Europa, ese nivel intermedio suele asumir un conjunto de funciones básicas centradas en medio ambiente (planificación, protección, gestión de residuos y del agua), desarrollo económico (apoyo a empresas y políticas de empleo), transporte (tráfico, movilidad e infraestructuras), y educación (incluida la construcción de centros escolares). En algunos casos, a estas materias se añaden competencias sanitarias (como ocurre en Francia y Alemania). Además, estas funciones se sostienen con tributos propios provinciales, pues existe autonomía fiscal de dichas corporaciones supramunicipales (en España, las diputaciones provinciales carecen de impuestos propios). Así, la gran mayoría de los entes intermedios europeos disponen de ingresos tributarios propios (o independientes de las transferencias estatales, que en España suponen el 90 % de los ingresos de las diputaciones provinciales). Y es que, como dice el profesor Gardini, "a veces, observar lo que hacen otros, ayuda a clarificar las ideas" (*guardarsi intorno, a volte, aiuta a chiarire le idee*).

2. ¿Suprimimos las diputaciones provinciales o las reformamos?

No evadimos la respuesta a la pregunta de este epígrafe (pues, en la línea de lo anteriormente señalado por el profesor Gardini, y por las razones que hemos expuesto en este trabajo): las diputaciones provinciales



no deben seguir manteniendo una elección indirecta de sus miembros si prestan servicios directos a la ciudadanía (que es lo que se exige en los municipios rurales, para que sean las diputaciones, si aquellos quieren, las que se encargan de prestaciones como la recogida de residuos, el abastecimiento de agua potable, etc.). Si se prestan servicios directos a la ciudadanía (y no sólo servicios asistenciales a los ayuntamientos), la elección de los y las diputadas provinciales debe ser directa, tal y como ya sucede con los miembros de los cabildos insulares canarios o los consejos insulares baleares, que también son entidades locales supramunicipales de asistencia a los ayuntamientos de su territorio.²⁶

De esta forma, abogamos por que las diputaciones se mantengan (lo que puede fácilmente deducirse de los argumentos que se exponen hasta el final de esta última reflexión): sí, pero reformadas en la forma de elección de sus miembros.

Es mucho (y bueno) lo que se ha escrito sobre las diputaciones provinciales y sus competencias de

²⁶ En las diputaciones forales del País Vasco (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tampoco hay elección directa por los ciudadanos. Éstos, coincidiendo con las elecciones municipales, sólo eligen directamente a los miembros de las Juntas Generales (una en cada una de las tres provincias vascas, donde se eligen a los junteros, que eligen a su vez al diputado general, que es el jefe del gobierno foral y que es quien nombra directamente a los diputados forales que forman cada uno de las tres diputaciones forales del País Vasco).



cooperación, coordinación, concertación (en definitiva, asistencia) a municipios. No pretendemos aquí inventar la rueda ni hacer una tesis innovadora al respecto. No obstante, sí queremos destacar las reflexiones del profesor Linde Paniagua²⁷, cuando afirma que:

«... las diputaciones provinciales son en la actualidad indispensables, dado el minifundismo municipal español. No obstante, nada impide que las diputaciones se extingan y sus funciones se pasen a desempeñar por otro tipo de corporaciones representativas de los intereses locales.../... los que defienden la existencia de las diputaciones, las consideran necesarias para atender a los miles de pequeños municipios españoles que son incapaces de satisfacer, por sí mismos, las necesidades más elementales de sus vecinos. Los citados argumentos tienen escasa consistencia, tanto para fundamentar la supresión como para postular la existencia de las diputaciones provinciales, pues la reducción del gasto no puede contemplarse de un modo aislado, sin considerar aspectos sustanciales como la función que desempeñan las diputaciones desde la perspectiva de las necesidades de los ciudadanos.../... El debate político sobre el mantenimiento, la reforma o la supresión de las diputaciones pone de manifiesto posiciones de poder. Los partidos políticos que controlan las diputaciones provinciales en la actualidad, y desde el inicio de la etapa democrática, postulan su mantenimiento o reforma,

²⁷ LINDE PANIAGUA, E., «Las diputaciones provinciales y su incierto futuro», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 41, 2018. Accesible aquí: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6438501> (último acceso, 6 de mayo de 2026).



mientras que los partidos políticos emergentes, que no controlan ninguna de las diputaciones españolas, se muestran, con mayor o menor claridad, contrarios a las mismas...»

A modo de cierre, y por estar de plena actualidad estas palabras (escritas a mediados del siglo XIX), queremos llamar la atención sobre estas ideas-fuerza del profesor Colmeiro y Penido, que ya hace casi 200 años se planteaba las mismas cuestiones que siguen vigentes en el debate político actual. En su España, la de los infinitos cambios políticos y constitucionales que envilecieron nuestro país en aquellos tiempos remotos, ya se cuestionaba el papel de la provincia, pero no se encontró una solución mejor. Y es que, como dice Rivero Ysern²⁸, aunque el debate sobre la provincia no está exento de oportunismo, el tema no es nuevo ni, menos aún, su solución es pacífica. Es bueno asomarse al balcón de la historia de la mano de nuestros clásicos para recordar algo muy importante: la provincia arrastra tras sí siglos de existencia. Será por algo... Releamos a Colmeiro²⁹:

²⁸ RIVERO YSERN, J.L., «La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014.

²⁹ COLMEIRO Y PENIDO, M., *Derecho administrativo español. Tomo I*, páginas 208 y ss., 4ª edición, de 1876. Reproducción digital del original conservado en la Biblioteca de la Universidad de Sevilla, accesible aquí: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/derecho-administrativo-espanol-1059846>



«En España, los confines de los antiguos reinos suelen ser hoy todavía la línea divisoria de las modernas provincias, entre las cuales hay no pocas cuyos naturales aún conservan el apego a sus costumbres, se explican en su lenguaje primitivo, se distinguen por su carácter y por su típica fisonomía y aman con pasión sus fueros particulares...

Las diputaciones, creadas por la Constitución de 1812, suprimidas al restablecimiento de la monarquía absoluta, partícipes de los cambios y mudanzas sucesivas en la forma de gobierno, próximas a experimentar novedades en su organización y atribuciones en 1837, organizadas en 1845 según el espíritu centralizador que entonces prevalecía, reformadas en 1863, y ahora dotadas en 1869 con mayor libertad de acción y más vida propia, *son corporaciones populares, producto del sufragio universal, instituidas por la ley que les atribuye exclusiva competencia para entender en todo lo tocante al gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias*. Síguese de aquí que a las diputaciones pertenece privativamente la administración provincial. Las diputaciones acuerdan, deliberan o informan según la naturaleza de los asuntos de que conocen, y la mayor o menor extensión que las leyes y reglamentos dan a sus facultades. El acuerdo supone fuerza ejecutiva sin necesidad de aprobación superior: la deliberación adquiere fuerza ejecutiva mediante la aprobación superior; y el informe la obligación de oír el dictamen o parecer de la diputación por vía de ilustración o consejo, antes de dictar la providencia o resolución definitiva la autoridad competente. Las diputaciones discuten y votan, y el gobernador lleva a efecto lo acordado.../... y



dentro de las competencias susceptibles de ser desarrolladas por las provincias el fomento y gestión de los intereses particulares de la provincia; la prestación de servicios de carácter supramunicipal y/o supracomarcal, la ayuda y cooperación con los municipios, prestándoles asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, es esta última la de mayor transcendencia...

La provincia, pues, tiene en España entidad propia anterior al establecimiento del poder central, según lo demuestra la historia de nuestra monarquía, la cual creció por agregaciones de territorios que, habiendo sido estados independientes, hoy son unidades administrativas. Hay sin duda en las provincias españolas una individualidad administrativa y civil posterior a otra individualidad natural, si bien los vínculos de amor e interés que engendra esta comunidad, distan mucho de ser tan fuertes como los que nacen del municipio, cercano al hogar doméstico y semejante a la familia».

VI. BIBLIOGRAFÍA.

ARENILLA SÁENZ, M. «Las diputaciones provinciales como soporte operativo del municipalismo: un enfoque de viabilidad», Revista de Estudios Locales, núm. 290, 2026, págs. 22-55.



CARBONELL PORRAS, E., «Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación», *Cuadernos de derecho local*, núm. 56, 2021.

COLMEIRO Y PENIDO, M., *Derecho administrativo español. Tomo I*, páginas 208 y ss., 4ª edición, de 1876. Reproducción digital del original conservado en la Biblioteca de la Universidad de Sevilla, accesible aquí: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/derecho-administrativo-espanol-1059846>

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., «Los municipios: competencias y potestades», en VELASCO CABALLERO, T., *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, 2024.

ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J. «Las dos vertientes de la función de asistencia de las diputaciones provinciales», *Revista digital CEMCI*, núm. 68, diciembre de 2025.

FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?», *Anuario del Gobierno Local* núm. 1, 2015.

GARDINI, G., "Las provincias italianas en la encrucijada", publicado el 3 de octubre de 2022 en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/autor-post/gianluca-gardini/>

GÓMEZ PUENTE, M., «El alcance objetivo de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios



de competencia municipal», *Seminario de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria*, Diario La Ley, 1993.

MEDINA GUERRERO, M., «Asistencia y cooperación económica a los municipios», *Anuario del Gobierno Local 2011*, núm. 21, 2012.

LINDE PANIAGUA, E., «Las diputaciones provinciales y su incierto futuro», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 41, 2018.

RAMIÓ MATAS, C., «El futuro de las Diputaciones», publicado el 9 de noviembre de 2016 en: <https://www.administracionpublica.com/el-futuro-de-las-diputaciones/>

RIVERO YSERN, J.L., «La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 36, 2014.

SÁNCHEZ MORÓN, M., «¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales?», *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 65, 2017.

VILLAESCUSA SORIANO, A., «La prestación de servicios locales por las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA uniprovinciales», en MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.), *La gestión de los servicios públicos locales*, El Consultor de los Ayuntamientos, Barcelona, 2018.



ZAFRA VÍCTOR, M., «El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones en España», *Cuadernos de derecho local*, núm. 27, 2011.

ZAFRA VÍCTOR, M., «La provincia y la intermunicipalidad: mirar el pasado con ojos de futuro», en MONTOYA MARTÍN, E., *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024.