

## El pretendido impulso a la administración provincial en la reforma española de 2013

*Juana Morcillo Moreno*

### *Abstract*

*Al culmine del dibattito sulla necessità di mantenere o meno l'organizzazione provinciale in Spagna, la legge n. 27 del 27 dicembre 2013, di razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale, ha dato impulso, almeno in teoria, agli organi maggiormente rappresentativi del citato livello locale, le Diputaciones provinciales. In questo modo si è inteso rafforzare il loro ruolo istituzionale attraverso l'incremento delle loro funzioni di coordinamento e controllo delle competenze dei comuni, a volte a scapito di questi. Senza dubbio il successo o il fallimento di questa riforma dipenderà in larga misura dalle decisioni che si adotteranno per la sua attuazione. A questo proposito bisogna considerare la necessità di rafforzare il bilancio delle Diputaciones, l'attesa riforma del sistema elettorale o anche l'interpretazione che verrà data su alcune ambiguità presenti nella legge, che dovrebbero essere risolte in un senso favorevole all'autonomia comunale.*

### **1. Introducción**

La crisis económica y financiera que desde 2007 sacude a Europa ha provocado que los entes locales se hayan colocado en el punto de mira de la clase política gobernante. El sector público local se ha convertido en el chivo expiatorio de los problemas económicos por los que atraviesa España. Por tal razón, varias son las propuestas que se han ensayado para disminuir el gasto público en el ámbito local y que afectan a sus dos niveles, municipal y provincial.

En este sentido, y en un contexto plagado de críticas, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL) ha acometido la última reforma del régimen local español. Se trata de una reforma profunda, ciertamente la más importante desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, re-

guladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que afecta a la raíz misma de la autonomía local. Su aprobación, marcada por un convulso panorama político y económico en el que las medidas coyunturales de ahorro presupuestario han estado a la orden del día, no ha dejado indiferente a nadie. Como acertadamente apuntan diversos autores, es erróneo vincular la reforma del régimen local a la crisis económica<sup>1</sup>, no sólo porque los problemas económicos que evidencia el sistema local español son anteriores a la crisis actual, sino también porque, a pesar de las cifras – sin duda interesadas – que en ocasiones publican algunos medios de comunicación social, las estadísticas y datos reales demuestran que la incidencia de la economía local y, por tanto, el ahorro en dicho sector no suponen un dato significativo en el montante de la economía española y, mucho menos, a corto plazo<sup>2</sup>. Sea como fuere, lo cierto es que un debate sobre la planta local habría exigido un marco sereno, tranquilo y estable<sup>3</sup> en el que debatir y adoptar medidas llamadas a continuar en el tiempo, en lugar de la urgencia y la prisa que han presidido la presente reforma, marcada por cambios irreflexivos y a golpe de enmiendas, circunstancia que ha provocado la ausencia de un claro modelo en el texto definitivo.

En el ámbito local, las iniciativas planteadas en los últimos años por los diferentes sectores implicados han ido desde la fusión de pequeños municipios – que se incentiva ahora, aunque con carácter voluntario – a la eliminación de las entidades locales menores – degradadas a entes desconcentrados sin personalidad jurídica en la reforma –, pasando incluso por la disolución de las Diputaciones Provinciales. Respecto a éstas, una

---

(1) Vid. EMBID IRUJO, A., “Crisis económica y reforma local”, en COSCULLUELA MONTANER, L. y MEDINA ALCOZ, L. (dirs.), *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, ed. Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 54.

(2) MARCOS ALMEIDA CERREDA justifica este planteamiento, con una visión completa y sistemática, en su magnífico trabajo “La reforma de la planta, estructura, competencia, organización y articulación de la Administración Local”, en DIEZ SÁNCHEZ, J.J. (COORD.), *La planta del Gobierno local*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona, 2013, *passim*, especialmente en pp. 63 y 64.

(3) De “*vocación de perdurabilidad*” habla el profesor ALMEIDA CERRERA, en lugar de la articulación de un “*sistema provisional ‘anticrisis’, edificado sobre criterios exclusivamente económicos y coyunturales*” (vid. *op. cit.*, p. 63).

parte importante de la doctrina las considera superfluas, no sólo porque no tienen funciones propias – al atribuirse la mayor parte a las Comunidades Autónomas y a los municipios – y porque destinan gran parte de su presupuesto al pago de personal, sino también – y, tal vez, sobre todo – por el carácter indirecto en la elección de sus responsables, que, salvo en los territorios históricos, aleja a dicho órgano de la ciudadanía.

Así las cosas, y en pleno debate sobre la necesidad de mantener o no la organización provincial, la LRSAL ha dado un espaldarazo a estos órganos, al potenciar sus funciones de coordinación y supervisión de las competencias municipales mediante la atribución de nuevos cometidos.

## ***2. Premisas para el estudio de la provincia: su naturaleza compleja y el reconocimiento de su autonomía como garantía institucional***

Tras el conocido Decreto de 30 de noviembre de 1833, basado en el proyecto de Javier de Burgos<sup>4</sup>, España quedó dividida en 49 provincias, distribución territorial vigente en la actualidad salvo por la escisión, en 1927, de la inicial provincia canaria en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. La provincia española presenta un carácter complejo, ya que dicho concepto responde a diversas realidades. Por tal razón, es preciso concretar a qué acepción del término “provincia” nos referimos en este trabajo a partir de las diversas alusiones que al mismo hace la Constitución, a saber:

- 1) como circunscripción electoral para las elecciones generales al Senado y al Congreso (arts. 68.2 y 69.2);
- 2) como división territorial de la Administración periférica, esto es, para el cumplimiento de los fines del Estado (art. 141.1) y, en su caso, de las Comunidades Autónomas;
- 3) como entidad local, que goza de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses (arts. 137 y 141.1), determinada por la agrupación de municipios<sup>5</sup>.

Pues bien, este artículo se dedica al estudio de la provincia como entidad

---

(4) Javier de Burgos fue Secretario de Estado de Fomento, con Francisco Cea Bermúdez como Ministro, a comienzos del reinado de Isabel II y bajo la regencia de María Cristina de Borbón.

(5) A esta triple naturaleza de la provincia se refiere GARCÍA RUBIO, siguiendo a COSCULLUELA MONTANER, en “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (COORD.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2014, p. 203.

local y, en consecuencia, analiza los cambios que la reforma española de 2013 ha introducido en su organización y régimen competencial a través del órgano que, de modo general – y con las matizaciones que se dirán –, asume su gobierno y administración, esto es, la Diputación provincial. Aclarado lo anterior, el artículo 137 CE dispone la organización territorial del Estado en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, tras lo cual reconoce a dichos entes “autonomía” para la gestión de sus respectivos intereses. Más específicamente, y después de amparar el artículo 140 la autonomía municipal, el 141 se refiere a la provincia. En primer lugar, la define en su doble carácter de entidad local con personalidad jurídica y de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. En segundo, ya como entidad local, atribuye su gobierno y administración a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. En tercer término, permite que, junto a la provincia, existan otras formas de agrupación municipal y, por último, salva la particularidad de las islas, cuya administración se atribuirá a los Consejos y Cabildos insulares en los archipiélagos balear y canario. A partir de tales determinaciones, el Tribunal Constitucional ha defendido de modo reiterado la consideración de la autonomía local como garantía institucional en sus dos niveles, local y provincial. Sirva como ejemplo, con relación a la autonomía provincial, su importante STC 32/1981, de 28 de julio, dictada en un recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la “Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad”<sup>6</sup>. En dicho pronunciamiento, el Tribunal Constitucional señaló que, aunque el artículo 137 CE no defina los concretos intereses ni las competencias mínimas que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la provincia, de la Constitución derivan razones para que el legislador determine y concrete el contenido de la autonomía provincial y, por tanto, disminuya o acreciente competencias, pero no las elimine por completo<sup>7</sup>.

---

(6) En síntesis, la norma catalana pretendía suprimir las Diputaciones Provinciales catalanas – sin sustituirlas por ningún otro órgano – y vaciar todas las competencias de la provincia – propias y delegadas – y de su hacienda, al transferirlas a la Generalidad.

(7) *Vid.* Fundamento Jurídico 3º de la STC 32/1981.

### ***3. Aspectos jurídicos básicos del régimen de la provincia***

La LBRL desarrolla las disposiciones constitucionales atinentes a la provincia en su Título III, que se divide en tres capítulos alusivos, respectivamente, a la organización provincial (arts. 32 a 35), a sus competencias (arts. 36 a 38) y a los regímenes especiales (arts. 39 a 41). A todos ellos antecede el artículo 31, que, amén de incidir en la consideración de la provincia como ente local de segundo grado y en la atribución de su gobierno y administración a la Diputación o entidad equivalente, dispone con carácter general que la provincia garantizará los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y, en particular, asegurará la prestación integral y adecuada en todo su territorio de los servicios municipales y participará en la coordinación de la Administración local con la autonómica y estatal.

#### ***3.1. La Diputación como emblema de su organización***

La organización provincial no ha sido, en esencia, modificada por la LR-SAL, por lo que el gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

España cuenta actualmente con 38 Diputaciones provinciales, pues, según disponen la LBRL y los respectivos Estatutos de Autonomía, disponen de este órgano de gobierno todas las provincias españolas, salvo los territorios históricos vascos (*Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia*), la Comunidad Foral de Navarra, las Comunidades Autónomas uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja) y los archipiélagos balear y canario.

Desde el punto de vista de su composición, el artículo 32 LBRL fija como órganos necesarios el Presidente, uno o varios Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno, así como sus comisiones informativas. Junto a ellos, se permite la existencia de órganos complementarios, que la Diputación regulará, sin perjuicio de lo que disponga la legislación autonómica sobre régimen local<sup>8</sup>.

En cuanto a su debatido sistema de elección, las Diputaciones son ór-

---

(8) Los artículos 33, 34 y 35 LBRL concretan la composición del Pleno, junto a sus funciones y las de los demás órganos de las Diputaciones.

ganos de elección indirecta<sup>9</sup>, lo que significa que los Diputados que forman el Pleno, en número variable según los habitantes de la provincia, serán elegidos por los concejales electos de todos los Ayuntamientos del correspondiente partido judicial. Este método de representación indirecta ha servido para justificar las críticas al aumento de funciones de las Diputaciones en la reforma, en detrimento de los municipios, al considerarse un asalto a la legitimación democrática.

### 3.2. “Entidades equivalentes”: los territorios forales, las Comunidades Autónomas uniprovinciales y los Cabildos y Consejos Insulares

La Constitución permite, de un lado, que el gobierno y administración de las provincias se encomienden, en lugar de a las Diputaciones provinciales, a otras corporaciones representativas (arts. 141.2) y, de otro, que puedan existir otras agrupaciones de municipios diferentes a la provincia (art. 141.3). A ambos aspectos se refiere la LBRL, sin que hayan sido objeto de reformas sustanciales por la LRSAL<sup>10</sup>.

Por lo que respecta a otros entes representativos o “entidades equivalentes” – por emplear la expresión de la LRSAL –, la LBRL se refiere, en primer lugar, al régimen especial de los territorios forales del País Vasco<sup>11</sup>. En este sentido, el artículo 39 LBRL preserva las singularidades de dichos territorios en el marco de su Estatuto de Autonomía y declara la supletoriedad de la Ley de Bases estatal. A su vez, la Disposición Adicional 2ª LBRL incide en el respeto de las peculiaridades históricas de las entidades locales de estos territorios históricos. Algunos apartados de dicha Disposición han sido modificados por la LRSAL, básicamente para adaptar las competencias de las Diputaciones Forales a las nuevas funciones de las Diputaciones y a las previsio-

---

(9) No en vano, cuando España ratificó en 1988 la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, dejó a salvo el artículo 3.2, referido a la imposición de un sistema de elección directa en todas las colectividades locales.

(10) El Capítulo III del Título III se refiere a los “Regímenes especiales” (arts. 39 a 41) y el Título IV a “Otras entidades locales” (arts. 42 a 44).

(11) En las tres provincias vascas el órgano de gobierno y administración es la “Diputación Foral”, órgano ejecutivo que depende de las Juntas Generales (órgano legislativo) y al que, además de las funciones que tienen el resto de Diputaciones, se le atribuyen otras de carácter fiscal. Se trata de un órgano de elección directa.

nes de estabilidad presupuestaria recogidas en la reforma. Sirva como ejemplo la atribución a las Diputaciones Forales de la competencia para decidir sobre la forma de prestación de los servicios obligatorios en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, previa anuencia de éstos, decisión que en las provincias de régimen común se atribuye – *ex* artículo 26.2 LBRL – al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En segundo término, tampoco la Comunidad Foral de Navarra dispone de Diputación provincial, pues su “Diputación Foral” – como también se conoce al Gobierno de Navarra – es un órgano ejecutivo que depende del Parlamento autonómico. De este modo, resulta de aplicación a la Comunidad Foral de Navarra lo indicado con relación al País Vasco. Así se indica tanto en la Disposición Adicional 3ª LBRL, que reconoce las particularidades del régimen local navarro que derivan del Amejoramiento<sup>12</sup>, como en la Disposición Adicional 2ª LRSAL, que adecua las competencias de la Comunidad Foral al nuevo marco competencial. A modo de ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra desarrollará los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios que presten sus entidades locales y recibirá la comunicación de dicho coste, tareas que en las provincias de régimen común son asumidas – *ex* artículo 116-ter LBRL – por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En cuanto a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, no hay en ellas Diputaciones provinciales, pues las competencias de éstas son asumidas por las instituciones de la propia Comunidad. Tanto estas Comunidades como la Foral de Navarra, según el artículo 40 LBRL, asumirán las funciones, medios y recursos que corresponden a las Diputaciones en las provincias de régimen común.

Por último, es sabido que en las islas no existen las Diputaciones provinciales, ya que al frente de cada isla o agrupación de islas hay un Cabildo Insular (Canarias) o un Consejo Insular – *Consell Insular* – (*Illes Balears*). A ambos órganos se refiere en similares términos el artículo

---

(12) Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

41 LBRL<sup>13</sup>, que declara de supletoria aplicación a los mismos el régimen de organización, funcionamiento y competencias de las Diputaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

### *3.3. Otras agrupaciones de municipios, Aragón y las veguerías catalanas*

Respecto a la supramunicipalidad, la LRSAL no ha introducido cambios sustanciales en el Título IV de la ley básica estatal. De este modo, junto al municipio, la provincia y la isla, el artículo 3.2 LBRL, con amparo en los artículos 141.3 y 152.3 CE<sup>14</sup>, mantiene como entidades locales a las Comarcas<sup>15</sup> – u otras que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas –, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios. La única novedad operada en este precepto radica en la supresión, como entidad local, de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, antes reguladas en el artículo 45 LBRL, a las que la LRSAL niega personalidad jurídica, salvo si ya existían a su entrada en vigor. Ello no obstante, la legislación autonómica podrá regularlas como forma de gestión desconcentrada de acuerdo a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 24-*bis* LBRL). Por lo demás, la LRSAL alude al régimen especial de organización institucional que el Estatuto de Autonomía de Aragón recoge en materia de régimen local, sin perjuicio de su sometimiento a la Constitución, al contenido básico de la LBRL y a los nuevos principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas<sup>16</sup>.

---

(13) La DA 16ª LRSAL incide en el respeto de su legislación específica, con sujeción a los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

(14) El artículo 141.3 CE admite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia y el artículo 152.3 CE permite que los Estatutos, mediante la agrupación de municipios limítrofes, establezcan circunscripciones territoriales propias, que gozarán de personalidad jurídica.

(15) La DA 6ª LRSAL establece el respeto a la organización comarcal en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le hubieran atribuido la gestión de servicios supramunicipales, regla de especial aplicación en Aragón y Cataluña, que cuentan con una organización comarcal desarrollada, así como en la comarca de El Bierzo en Castilla y León.

(16) DA 3ª.3 LRSAL. Detrás de tal previsión, fruto de una enmienda introducida en el Senado, subyace el pacto entre el Partido Popular y el Partido Aragonés para la presente legislatura. Co-

Igualmente, la reforma presta atención a las Comunidades Autónomas que tengan un sistema institucional propio, en cuyo caso las menciones de la LBRL a las Diputaciones se entenderán referidas a los entes locales supramunicipales previstos en sus Estatutos<sup>17</sup>. En este sentido, Cataluña presenta ciertos rasgos particulares por lo que al sistema de veguerías se refiere. La veguería es una nueva demarcación territorial catalana prevista en el *Estatut*<sup>18</sup>. Sin embargo, al evocar claramente la regulación estatutaria de las veguerías la que recoge la Constitución respecto a la relación de las provincias con el Estado, se planteó un problema sobre el carácter alternativo de ambas entidades<sup>19</sup> en el que medió el Tribunal Constitucional, receloso del artículo 91 del *Estatut* – cuyo apartado 3 señala que los “Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones” –. En síntesis, la STC 31/2010, de 28 de junio, en una declaración de constitucionalidad interpretativa sobre dicho precepto, salvó su constitucionalidad, bien si se consideraba la veguería como una estructura local nueva e independiente de la provincia, bien si se articulaba sobre la misma organización provincial<sup>20</sup> – en cuyo caso sólo se cambiaría el nombre de Diputaciones por el de Consejos de Veguería –. Dicho de otro modo: la veguería podrá convivir con la provincia, pero no en lugar de ella.

---

mo señala JIMÉNEZ ASENSIO, la inclusión de Aragón en esta disposición le permite “*redefinir de algún modo por vía legislativa la siempre compleja y tensa relación entre Diputaciones Provinciales y Comarcas*”. Ahora bien, deja al legislador autonómico “*un estrecho margen de maniobra*”, lo cual “*puede ser una nueva fuente de conflictos entre ambos niveles de gobierno local*” [vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Diario del Derecho Municipal*, Iustel (13/01/2014), p. 5].

(17) DA 3<sup>a</sup>.2 LRSAL.

(18) Concretamente, en los artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con base en los cuales se aprobó la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías.

(19) Sobre esta específica cuestión, vid. BAYONA I ROCAMORA, A., “La Ley de veguerías y la STC 31/2010”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (2010), especialmente p. 204.

(20) Fundamento Jurídico 4<sup>o</sup> de la STC 31/2010.

#### *4. Novedades tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*

##### *4.1. La organización provincial: la incorporación del personal directivo*

La LRSAL no ha introducido cambios en los artículos que la LBRL dedica con carácter específico a la organización provincial, salvo la incorporación de la previsión relativa al personal directivo de los órganos provinciales. No obstante, la reforma sí incorpora algunas medidas que afectan al personal al servicio de las Diputaciones, no de modo directo, sino en su condición de entidad local. Sin embargo, el carácter acotado del presente trabajo impide su detenido estudio.

Nos ocupamos únicamente del nuevo artículo 32-*bis*, que establece el régimen y requisitos del personal directivo de las Diputaciones<sup>21</sup>, precepto que debe completarse con lo dispuesto, con carácter básico, en el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) y en la Disposición Adicional 15<sup>a</sup> LBRL, referida al régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de este personal.

El artículo 13 EBEP define el personal directivo como aquel encargado de las funciones que cada Administración califique de “directivas profesionales” y que, en el ámbito local, se concretan en “funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación”<sup>22</sup>. El EBEP sólo exige que en el nombramiento de este personal se respeten los principios de publicidad y de libre concurrencia y que se atienda a principios de mérito, capacidad e idoneidad. A ello añade el artículo 32-*bis* LBRL los criterios de competencia profesional y experiencia, exigiendo en principio que se trate de funcionarios de carrera de cualquier Administración que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1; no obstante, la condición de funcionario se

---

(21) Unas interesantes reflexiones prácticas sobre el personal directivo en los entes locales pueden verse en JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la Administración local*, Estudios de Relaciones Laborales (núm. 4), ed. Diputación de Barcelona, 2009, especialmente, pp. 114 y ss.

(22) DA 15<sup>a</sup>.1.pár. 3º LBRL.

podrá excepcionar, con la debida justificación, en el Reglamento Orgánico de la corporación según las características específicas de las funciones a desempeñar<sup>23</sup>.

En atención a lo indicado, sería conveniente que cada Diputación incorporara un “Estatuto del Directivo Público Profesional” a su Reglamento Orgánico, en el que se reflejaran las condiciones de empleo de este personal, sobre todo, porque del correcto funcionamiento de las estructuras directivas profesionales dependerá en gran medida la viabilidad del papel institucional de las Diputaciones.

#### ***4.2. La ampliación de las competencias provinciales: una de las claves de la reforma***

El tema competencial constituye el eje sobre el que gira la reforma local de 2013, habida cuenta de que tanto el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local<sup>24</sup>, como, finalmente, la Ley 27/2013 han incidido en la potenciación del rol de las Diputaciones provinciales, no sólo en su tarea de apoyo a pequeños municipios, sino también en la definición de nuevas competencias propias, así como en la intensificación de su colaboración con las Administraciones estatal y autonómica<sup>25</sup>. Téngase en cuenta que las menciones que al respecto se hagan a las Diputaciones hay que referirlas a la entidad que, en su caso, sea equivalente en los territorios en que la misma no exista (art. 38 LBRL).

Pues bien, el artículo 7 LBRL constituye el punto de partida para determinar las diversas modalidades competenciales que podrán asumir los entes locales y, concretamente, las Diputaciones. En este sentido, como ya hiciera antes de la reforma, distingue entre competencias propias y

---

(23) Esta excepción se introdujo en el trámite del Senado y, más allá de la profesionalización que es deseable para el personal directivo, recuerda a la que el artículo 18.2 *in fine* de la LOFAGE – Ley 6/1997, de 14 de abril – refiere a los Directores Generales de ámbito estatal.

(24) La última versión del Anteproyecto es de 18 de febrero de 2013.

(25) *Vid.* la *Nota explicativa de la reforma local* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 6 de marzo de 2014. El texto se puede consultar en el siguiente enlace web: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf> (consulta: 30/05/2014).

delegadas. Pero, como novedad, introduce una suerte de “cláusula residual”, sustitutiva del anterior sistema de competencias impropias, para atribuir a la Diputación competencias distintas de las propias y de las delegadas cuando concurren ciertos requisitos.

Con todo, antes de analizar dicho régimen competencial, conviene hacer referencia a dos cuestiones que constituyeron el talón de Aquiles del Anteproyecto en lo que a la articulación competencial de la provincia se refiere: por un lado, el controvertido “coste estándar” de los servicios<sup>26</sup> y, por otro, el posible “vaciamiento competencial” de los municipios en pro de las Diputaciones ante la asunción por éstas de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes cuando la prestación en dicho ámbito, bien por la naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, no cumpliera el coste estándar o fuera ineficiente en atención a las economías de escala<sup>27</sup>. Ambos aspectos fueron duramente criticados por el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, cuyo papel fue determinante en el *iter* parlamentario de la reforma.

#### 4.2.1. *Del “coste estándar” al “coste efectivo” de los servicios*

En cuanto al debatido “coste estándar”, el Dictamen del Consejo de Estado señaló que la inclusión de dicho elemento en el artículo 26 LBRL – referido a los servicios mínimos municipales – podía determinar una pérdida de las competencias municipales en favor de las Diputaciones Provinciales.

Junto a ello, el Dictamen incorporaba dos críticas. Por un lado, respecto a la concreción del coste estándar, el Anteproyecto se remitía al Gobierno para que, mediante real decreto, estableciese su fijación y la periodicidad y procedimiento para evaluar los servicios mínimos. La amplia remisión de la norma legal a la reglamentaria, ausente de paráme-

---

(26) En el Anteproyecto, el artículo 26.2 LBRL rezaba así: “Por Real Decreto se establecerá el coste estándar de los servicios previstos en este precepto, determinando la periodicidad y procedimiento de evaluación de los mismos. En el mismo Real Decreto se establecerán las condiciones en que los Municipios deben publicitar el coste y la eficiencia de estos mismos servicios”.

(27) Redacción propuesta para el artículo 26.3.1º LBRL. La expresión “economías de escala” hace alusión, básicamente, a la reducción en el coste de producción de un producto (o de prestación de un servicio) a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de utilización aumentan.

tros legales al respecto, podía considerarse una habilitación en blanco al Gobierno. De ahí que el Dictamen sugiriese la incorporación de ciertos extremos relevantes para determinar, tanto en el plano teórico, como en el práctico, el coste estándar de los servicios<sup>28</sup>. Por otro lado, el Dictamen hacía patente que la aplicación del coste estándar podía “incidir notoriamente” en la autonomía municipal hasta el punto de “reducir en exceso” las competencias conformadoras de su núcleo esencial. En efecto, subordinar la eficacia de la autonomía al cumplimiento de ciertos requisitos implicaba un efecto condicionante que podía suponer incluso “una atribución ‘en precario’ a los Municipios de su autonomía”<sup>29</sup>. Las férreas críticas del Consejo de Estado tuvieron reflejo en la redacción final del Proyecto que, aprobado el 26 de julio de 2013 y tramitado en las Cortes Generales, dio lugar a la LRSAL<sup>30</sup>.

Con relación al coste estándar, el texto definitivo lo incorpora – no sin cierta crítica – con el nombre de “coste efectivo” en el artículo 116 *ter* LBRL. Se trata de un elemento de capital importancia en torno al cual se articulan, como enseguida se verá, gran parte de las nuevas competencias provinciales. Por ello, todas las entidades locales deben calcular – y comunicar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación –, antes del 1 de noviembre de cada año, el coste efectivo de los servicios que prestan según los datos que aparezcan en el presupuesto general y, en su caso, en las cuentas anuales aprobadas por sus entidades instrumentales, en ambos casos con relación al ejercicio inmediato anterior. Ahora bien, el problema que este parámetro suscita, como también lo hacía el anterior, es el de su determinación, ya que, teniendo en cuenta nuestro variopinto mapa municipal, es sumamente complicado un cálculo de este valor que sea válido para cualquier entidad local con independencia de su idiosincrasia. Sea como fuere, aunque la Ley adelan-

---

(28) Entre ellos, los aspectos esenciales del procedimiento que debía seguirse para determinar este parámetro, sus factores de ponderación o corrección (que deberían atender a diversas variables, como la orografía, el clima o la estructura social y económica del municipio) o si el coste estándar era único para todos los servicios, debía variar respecto de cada uno o podía haber varios para un mismo servicio en función de diversos criterios. *Vid.* apartado V.a.2) Dictamen.

(29) *Vid.* apartado V.a.2) Dictamen.

(30) La versión inicial del Proyecto puede consultarse en el BOCG, Congreso de los Diputados Núm. A-58-1 (06/09/2013) y sus enmiendas en el Núm. A-58-2 (30/10/2013).

ta alguna orientación para su concreción – se tendrán en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios derivados del presupuesto general o de las cuentas anuales de sus entes instrumentales –, remite el desarrollo de los criterios de cálculo, mediante Orden, al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. A este respecto, existe ya un “Proyecto de Orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales”<sup>31</sup>.

#### 4.2.2. *Del “traslado-sanción” de las competencias municipales a las Diputaciones por incumplimiento de los costes estándar a su mera coordinación por éstas*

La segunda cuestión indicada *supra* era aún más enjundiosa, pues implicaba un forzoso traslado competencial – o “traslado-sanción”, en expresión de VELASCO CABALLERO<sup>32</sup> – para los municipios de menos de 20.000 habitantes evaluados negativamente, difícilmente compatible con el núcleo esencial de la autonomía municipal; ello por cuanto ésta se asocia al desempeño municipal de ciertos servicios propios de los entes locales, normalmente coincidentes con los servicios mínimos. En efecto, constatada la evaluación negativa, y previo informe autonómico, en el plazo de un mes se adoptaría la asunción de competencias por mayoría simple de los diputados, entendiéndose automáticamente aprobada si pasado dicho mes no se hubiera adoptado acuerdo alguno<sup>33</sup>.

La asunción competencial debía ir acompañada del traspaso, acordado

---

(31) El trámite de información pública para la presentación de observaciones a dicho proyecto acabó el 23 de mayo de 2014. El texto consta de siete artículos agrupados en dos capítulos (“Disposiciones Generales” y “Principios y directrices para el cálculo del coste efectivo”), una disposición transitoria y tres finales, a los que se acompañan dos anexos. Sus artículos 3 a 6 determinan los criterios de cálculo del coste efectivo.

(32) *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (COORD.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitres Estudios*, ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 70.

(33) Junto a este traslado forzoso de competencias, el Anteproyecto recogía, en el propuesto artículo 26.3 LBRL, otras dos modalidades de asunción competencial por las Diputaciones, en este caso voluntarias para los municipios y sometidas a la mayoría simple de diputados, previa solicitud por el pleno del respectivo Ayuntamiento, a saber: cuando uno o varios municipios, a pesar de no haber sido evaluados negativamente, así lo solicitase – también previo informe autonómico – y cuando un municipio de más de 20.000 habitantes instara su incorporación a la asistencia de la Diputación.

por la Diputación, de los medios materiales y personales vinculados a los servicios. También debía contener un plan de redimensionamiento para adecuar las estructuras organizativas a la nueva situación y una memoria indicativa de las competencias y servicios traspasados, los medios y recursos afectados y el impacto económico de las medidas. Además, la Diputación podría elegir la forma de gestión que mejor garantizase los principios de eficiencia y sostenibilidad. Por último, en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, sería la Administración autonómica la encargada de asumir las facultades de traspaso, obligatorio o no, de las funciones mínimas municipales, previo informe del órgano de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales y con garantía de la participación de los municipios afectados.

A partir de ahí, el Consejo de Estado enarbó su crítica al traspaso competencial en favor de las Diputaciones, denunciando que el debilitamiento que dicho traspaso suponía para la autonomía municipal encontraba un correlativo fortalecimiento de otras entidades locales, en particular, de las Diputaciones provinciales. En efecto, a pesar del carácter indirecto de tales órganos y de la naturaleza “funcional” de sus competencias – de asistencia a los municipios y coordinación de su actuación –, frente a las competencias “materiales” de los municipios – de gestión de intereses y asuntos referidos al conjunto poblacional –, a pesar de ello, decimos, el Anteproyecto encomendaba a las Diputaciones la prestación de los servicios municipales que el ayuntamiento no hubiera podido prestar a coste estándar. De otra parte, el Consejo de Estado entendía insuficiente la previsión relativa al traspaso de medios personales y materiales, sin considerar otros aspectos relevantes o establecer distinciones según la naturaleza de cada servicio. E, igualmente, el Dictamen notaba la falta de regulación en caso de que fuese la propia Diputación la que presentase una situación de déficit, no se encontrase en una situación de estabilidad presupuestaria<sup>34</sup> o se negase a la asunción de la competencia en cuestión<sup>35</sup>.

---

(34) Preocupación en absoluto baladí, pues una lista de la Comisión Nacional de Administración Local revela que, de los cerca de 300 ayuntamientos y diputaciones con planes de ajuste en vigor a 31 de diciembre de 2013, Alicante encabeza el elenco, pero es seguido por la Diputación de Granada (con 25 millones de euros) y muy próxima está la de Cáceres (con 9,5 millones). *Vid.* <http://politica.elpais.com/politica/2014/05/08/actualidad/1399568241885144.html> (consulta: 30/05/2014).

(35) *Vid.* apartado V.a.2) Dictamen.

En fin, la asunción obligatoria de competencias por parte de las Diputaciones colisionaba frontalmente con la autonomía municipal, pues implicaba un vaciamiento competencial de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no pudieran acomodar su hacienda a las exigencias del Anteproyecto, al convertirse la Diputación en el gestor ordinario de sus servicios y ser este órgano una entidad representativa de segundo grado, lo cual podía llegar a desvirtuar el principio democrático. A partir de tal premisa, el Consejo de Estado apuntó otras vías alternativas a la solución planteada como obligatoria en el Anteproyecto, entre ellas, el impulso de la fusión de municipios<sup>36</sup>.

Así las cosas, la demoledora crítica argüida por el Consejo de Estado originó la supresión de la referida previsión de la versión definitiva del texto. En su lugar, y tras desaparecer del precepto la posible dispensa a los municipios de prestar sus servicios obligatorios<sup>37</sup>, el vigente artículo 26.2 LBRL atribuye a la Diputación la coordinación, en los municipios de menos de 20.000 habitantes, de los siguientes servicios municipales obligatorios:

- 1) recogida y tratamiento de residuos;
- 2) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales;
- 3) limpieza viaria;
- 4) acceso a los núcleos de población;
- 5) pavimentación de vías urbanas;
- 6) alumbrado público.

Para hacer operativa tal coordinación, previa conformidad de los municipios afectados y previo informe de la Comunidad Autónoma si ésta ejerciera la tutela financiera, la Diputación propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma que considere más eficiente para su prestación, bien directa, bien compartida a través de

---

(36) *Vid.* apartado V.a.3) Dictamen.

(37) El anterior artículo 26 LBRL, tras recoger en su apartado 1 los servicios de prestación obligatoria por los municipios, permitía en su apartado 2 que éstos pudieran solicitar de la Comunidad Autónoma la dispensa de su prestación cuando, por sus características peculiares, resultara "de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento".

consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Y el Ministro decidirá qué propuesta puede reducir los costes efectivos de los servicios. Por lo demás, si fuera la Diputación la que asumiera la prestación, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso y si el servicio estuviera financiado por tasas, la tasa se destinará a la Diputación.

Con todo, se permite que el municipio asuma la prestación y coordinación de tales servicios si justificara ante la Diputación, y ésta así lo acreditara, una fórmula de gestión con un menor coste efectivo que el derivado de la propuesta provincial. Es decir, la Diputación tendrá que confirmar la viabilidad de la alternativa que, en su caso, plantee el municipio, decisión que sería fiscalizable, primero, en vía administrativa y, después, en vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Todo parece apuntar a que la restitución del libre ejercicio competencial al municipio será algo excepcional.

Así pues, la coordinación por la Diputación se extiende a la forma de prestación del servicio, pero no a su titularidad, que conserva el municipio al igual que su obligación para prestarlo<sup>38</sup>. Pero la atribución al Ministerio de Hacienda de la decisión sobre la gestión provincial o compartida de concretos servicios municipales excede de la competencia básica estatal *ex* artículo 149.1.18° CE y roza, por ello, la inconstitucionalidad<sup>39</sup>. Además, las insuficiencias técnicas de esta disposición plantean dudas sobre su aplicación, pues nada se dice para el caso de que los municipios afectados no den su conformidad a la propuesta de la Diputación<sup>40</sup>, respecto al contenido concreto de la coordinación o a las formas de articularla o del modo para la traslación automática de la tasa de financiación del municipio a la Diputación, por poner algunos

---

(38) Como señala el profesor MEDINA GUERRERO, no se puede hablar de “competencia propia” cuando “*se despoja al ente en cuestión de su libre desempeño material, y solo se le reserva la ‘nuda’ titularidad de la competencia hasta que otra Administración resuelva lo contrario*” (*vid. MEDINA GUERRERO, M., La reforma del régimen local*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 67).

(39) Véanse, al respecto, los argumentos de VELASCO CABALLERO en *op. cit.*, pp. 71 y 72.

(40) JIMÉNEZ ASENSIO plantea algunas soluciones en su excelente trabajo “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *op. cit.*, pp. 13 y ss. Entre ellas, apunta a que la Diputación proponga, en lugar de una única fórmula de prestación del servicio, un abanico de posibilidades.

ejemplos. Todo ello convierte en inaplazable el desarrollo de dichos extremos para garantizar la seguridad jurídica y salvaguardar el principio de autonomía local. Hay que tener en cuenta, además, que de los 8.118 municipios que conforman el territorio español, cerca de un 95% tiene menos de 20.000 habitantes, por lo que la práctica totalidad de los mismos es potencial destinataria de esta nueva función coordinadora de la Diputación. Por ello, la particular idiosincrasia de cada provincia y de sus municipios ha de conllevar que la determinación de dicha función no sea idéntica en todos los ámbitos provinciales, sino que cada Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica estatal, precise sus diversas manifestaciones y grados en función de las particularidades de sus territorios, siempre con respeto al núcleo mínimo competencial establecido en la Constitución.

#### *4.2.3. Competencias propias de las Diputaciones provinciales*

El artículo 36 LBRL regula las competencias propias de las Diputaciones de un modo más impreciso a como lo hace el artículo 25 respecto a los municipios<sup>41</sup>. Con carácter general, reciben tal denominación las que atribuyan las leyes estatales y autonómicas en los diferentes sectores públicos; luego la ley opta por un *numerus apertus*. A continuación, con la expresión “en todo caso” el precepto enumera un listado mínimo de competencias provinciales, que deberá integrarse con otros cometidos que recoge la LBRL a lo largo de su articulado, al margen ya del artículo 36.

##### *4.2.3.1. Las tradicionales funciones de asistencia y cooperación*

Tras la reforma local, como enseguida se verá, se potencian las genuinas funciones provinciales de asistencia y colaboración a los municipios, asistencia que, como recuerda el artículo 26.3 LBRL, debe dirigirse, con carácter preferente, al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos municipales. Sin extendernos demasiado en su exposición, el artículo 36 mantiene sin cambios las siguientes tareas de las Diputaciones:

---

(41) Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, ed. Tecnos, 9ª ed., Madrid, 2013, p. 393.

- A. La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada dentro del territorio provincial [art. 36.1.a)]. Se trata de una función genérica que, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes, se traduce específicamente en la coordinación del artículo 26.2 LBRL.
- B. La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [art. 36.1.b)]. Esta función ha revestido tradicionalmente diversas modalidades en sus vertientes jurídica – como la redacción de ordenanzas o la defensa en juicio –, económico-financiera – como la realización de auditorías – o técnica –como la elaboración de planes o la dirección facultativa de obras –. Es más, como enseguida se verá, la mayoría de las nuevas atribuciones materiales que la reforma asigna a las Diputaciones son manifestaciones concretas de esta competencia funcional.
- C. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal [art. 36.1.c)]. La LBRL no indica cuáles son tales servicios, concreción que ha llevado a cabo el legislador sectorial sin demasiada generosidad para los entes provinciales, sometidos a una estricta coordinación autonómica. Al fin y al cabo, la provincia no puede desplazar unilateralmente a los municipios en la prestación de los servicios municipales<sup>42</sup>.
- D. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito [art. 36.1.d)]<sup>43</sup>. Con base en esta competencia, las Diputaciones han promocionado el turismo, el patrimonio histórico u otros valores de la provincia. De igual modo, siempre en el marco de la respectiva legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, este apartado les permite intervenir en la planificación territorial.

---

(42) Vid. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, ed. Tecnos, 10ª ed., Madrid, 2013, p. 233.

(43) En esta competencia podía subsumirse la recogida en el anterior artículo 36.1.e), relativa al “fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia”, razón que justifica su supresión de la Ley de Bases.

#### 4.2.3.2. *Las nuevas competencias provinciales*

El artículo 36 LBRL atribuye *ex novo* ciertas competencias a las Diputaciones provinciales. Desde un punto de vista funcional, sus tradicionales competencias de asistencia y cooperación municipal se refuerzan con importantes tareas de coordinación y supervisión. A su vez, desde una perspectiva material, se incorporado a su acervo competencial la prestación de nuevos servicios. Por último, más allá del artículo 36, la LBRL atribuye otras funciones a las Diputaciones al hilo de la regulación de otras cuestiones de interés.

A. Por lo que a las COMPETENCIAS DE NATURALEZA FUNCIONAL se refiere, con una clara potenciación de las funciones coordinadoras y supervisoras, el artículo 36 incorpora las siguientes:

a) fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su ámbito territorial [art. 36.1.c)]. Esta competencia es complementaria de la tarea coordinadora provincial diseñada en el artículo 26.2 LBRL, con la que tiene cierta identidad, aunque no se equipare a ella, pues entre ambas previsiones existen importantes diferencias<sup>44</sup>;

b) coordinación en los casos previstos en el artículo 116 *bis* [art. 36.1.e)].

A este respecto, el artículo 116 *bis* LBRL recoge la obligación de las entidades locales que incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria de formular un plan económico-financiero según los requisitos formales que indique el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Tras indicar algunas medidas que deberá incluir dicho plan, se establecen como funciones de las Diputaciones:

i. asistir a las corporaciones locales, y colaborar con la Administración que ejerza la tutela financiera, en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros u otros de similares características que establezcan las normas;

ii. proponer y coordinar las medidas de ajuste supramunicipal, que serán valoradas antes de la aprobación del plan económico-finan-

---

(44) Vid., en este sentido, MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*, pp. 71 y 72. En cambio, JIMÉNEZ ASENSIO vincula esta competencia a los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, por lo que su alcance se completaría con lo dispuesto en el artículo 26.2 LBRL (*vid.* JIMÉNEZ ASENSIO, R., "La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *op. cit.*, p. 11).

ciero, incluida la supervisión de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado.

Ambas actuaciones reflejan un importante papel de la Diputación, antes y después de la aprobación de los planes económico-financieros de los municipios, al menos en teoría. *Ex ante*, ya que una de las medidas que deben incluir los planes económico-financieros es la “[g]estión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes”<sup>45</sup>; de ese modo, el municipio que, llegado el caso, tenga que dar su conformidad a la propuesta de gestión coordinada que haga la Diputación (art. 26.2) se encontrará condicionado por la que él mismo haya formulado en su plan económico-financiero, en cuya elaboración, a su vez, la Diputación habrá participado activamente. En otros casos, la actuación previa de la Diputación servirá para detectar contradicciones entre las medidas propuestas por varios municipios y, en tal caso, informar, proponer o advertir al respecto. Sea como fuere, no parece que las propuestas provinciales, más allá de su toma en consideración, sean vinculantes para la Administración que tenga que aprobar el plan. La importante función *ex post* que está llamada a desempeñar la Diputación se traduce en la verificación de las medidas propuestas en el plan y conecta con la función siguiente;

- c) seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia y, en caso de detectar que tales costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá su colaboración para una gestión coordinada más eficiente que permita reducir estos costes [art. 36.1.h)]. Este apartado refleja, junto a una cuestionable competencia supervisora de la Diputación – dada la generalidad de sus destinatarios y su carácter permanente, lo cual implica una cierta dependencia municipal que ralla los límites constitucionales –, un ofrecimiento para cooperar con los municipios, lo que resulta intachable desde el punto de vista de la autonomía municipal, ya que presupone la libre decisión de éstos<sup>46</sup>;

---

(45) Art. 116 *bis*.2.b) LBRL.

(46) Así lo entiende también MEDINA GUERRERO, en *op. cit.*, pp. 66, 68 y 69. En cambio, JIMÉNEZ ASENSIO condiciona la efectividad de esta competencia a su conexión con el artículo 26.2 y, en consecuencia, la limita a los servicios mínimos de los municipios menores de 20.000 habitan-

- d) coordinación, mediante convenio con la Comunidad Autónoma, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios de menos de 5.000 habitantes [art. 36.1.i)]. Se trata de una función voluntaria para la Diputación, para cuyo ejercicio se tendrá que poner de acuerdo con la Comunidad Autónoma. De ahí que llame la atención la inserción expresa de esta competencia, contenida ya en el ámbito de aplicación de los convenios por tratarse de una cuestión de interés común (art. 57 LBRL). Tal vez con ello, como señalan KONINCKX FRASQUET y ALONSO MAS, se quiera subrayar dicha función tras la pérdida municipal de la competencia sobre participación en la gestión primaria de la salud<sup>47</sup>, que ahora debe asumir la Comunidad Autónoma en un plazo escalonado de cinco años.
- B. En lo tocante a las nuevas COMPETENCIAS MATERIALES que el artículo 36 confiere a las Diputaciones, en ocasiones de modo subsidiario, hay que mencionar las siguientes:
- a) garantía, a los municipios de menos de 1.000 habitantes, de la prestación de los servicios de secretaría e intervención [art. 36.1.b)]. Esta función es una expresa previsión de la cooperación provincial y puede interpretarse como un límite a la obligación de la Diputación, que abarcará sólo a los municipios que no superen dicho umbral. Las funciones públicas de secretaría, intervención y tesorería son necesarias en todas las corporaciones locales, aunque no todas disponen de funcionarios con habilitación de carácter nacional propios para su cumplimiento<sup>48</sup>;

---

tes; en otro caso, la extensión de la “gestión coordinada” a todos los municipios de la provincia complicaría su aplicación, no sólo por la carencia de un cauce procedimental por el que articularla, sino también por su posible afectación a la autonomía municipal (*vid.* JIMÉNEZ ASENSIO R., “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *op. cit.*, pp. 15 y 16).

(47) Aunque, de ser así, faltaría una previsión equivalente respecto a los edificios destinados a servicios sociales [*vid.* KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J., “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 293 y 294].

(48) El régimen jurídico básico de estos funcionarios, marcado por una clara recentralización, se halla en el nuevo artículo 92-*bis* LBRL, que se completa con la DT 7ª LRSAL sobre el “Régimen transitorio de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal”.

- b) prestación, a los de menos de 5.000, de los servicios de tratamiento de residuos, cuando no los presten ellos [art. 36.1.c)]. La razón de ser de esta atribución radica en que tales servicios no son de prestación obligatoria por dichos municipios.
- c) En caso de municipios de menos de 20.000 habitantes:
- i. prestación de los servicios de prevención y extinción de incendios, cuando no procedan a su prestación [(art. 36.1.c) *in fine*]. Igual que sucedía con el tratamiento de residuos respecto a los municipios menores de 5.000 habitantes, la prevención y extinción de incendios no es un servicio obligatorio para los de menos de 20.000; de ahí que se encargue a la Diputación;
  - ii. asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera [art. 36.1.f)]. Tanto esta competencia, como la siguiente, deben considerarse manifestaciones concretas de la función de cooperación técnica, económica y jurídica de la provincia al municipio [letra b)] y no traslados automáticos, en bloque, de cometidos municipales a la provincia<sup>49</sup>. Además, ha de conectarse con el artículo 106.3 LBRL que, tras atribuir a las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de los tributos propios, permite su delegación en las entidades locales de ámbito superior y en las Comunidades Autónomas, junto a fórmulas de colaboración. De ahí que las Diputaciones hayan venido asumiendo la recaudación municipal mediante delegación, función que ahora se recoge en términos de “asistencia” – y, en cierta medida, obligación – a los municipios menores de 20.000 habitantes. En cuanto a la gestión financiera, según sea su alcance, la Diputación podrá prestarla directa y gratuitamente o a través de una encomienda de gestión, previa la firma del oportuno convenio<sup>50</sup>;
  - iii. prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada [art. 36.1.g)]. En cuanto a la administración electrónica, hay que notar la irregular y, en general, atrasada implanta-

---

(49) *Vid.* VELASCO CABALLERO, F., *op. cit.*, p. 72.

(50) *Vid.* KONINCKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J., *op. cit.*, pp. 268 y 269.

ción en la Administración local de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, sobre todo por la falta de recursos económicos de los municipios. Sería por ello deseable que esta competencia tuviera un correlativo reflejo en la hacienda provincial, bien con un aumento de la dotación presupuestaria al efecto, bien garantizando la efectividad de las aportaciones económicas estatales y autonómicas<sup>51</sup>.

En cuanto a la contratación centralizada, muchas Diputaciones disponen de sus propias centrales de contratación<sup>52</sup>, orientadas básicamente a ciertos suministros – como el de gas natural – y servicios – como la mejora de la eficiencia energética en edificios –. A dichos sistemas de adquisición centralizada pueden adherirse, mediante la suscripción de un acuerdo, las entidades locales de su territorio para conseguir mejores precios. De ahí que las Diputaciones suelen aprobar convenios normalizados a los que se unen los Ayuntamientos interesados, sin que ello les obligue a realizar todas las contrataciones que efectúe la central provincial. La Diputación deberá prestar este servicio cuando los municipios tengan menos de 20.000 habitantes<sup>53</sup>.

Por último, como norma que sin duda afecta a sendas funciones articuladas en la letra g) hay que mencionar la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que marca como uno de sus principales objetivos el de la potenciación de la contratación electrónica.

C. Finalmente, al margen del artículo 36, la LRSAL ha acrecentado las funciones de coordinación y supervisión de las Diputaciones con

OTRAS COMPETENCIAS PUNTUALES:

---

(51) En la línea del Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales.

(52) Órganos especializados que centralizan la contratación de obras, servicios y suministros y que pueden ser creados por acuerdo del Pleno de las Diputaciones (art. 204.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público – en adelante, TRLCSP –).

(53) Ya la DA 2ª.5 TRLCSP establecía que, en municipios de menos de 5.000 habitantes y mediante acuerdo, las competencias en materia de contratación pudieran ser ejercidas por las centrales de contratación. Asimismo, sin umbral poblacional y tras el correspondiente convenio, permitía la encomienda municipal de la gestión del procedimiento de contratación a las Diputaciones.

- a) en cuanto a la fusión municipal, las Diputaciones provinciales, en colaboración con la Comunidad Autónoma, coordinarán y supervisarán la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión (art. 13.5 LBRL). Algún autor critica esta nueva función y, en particular, la referencia a la colaboración autonómica, por entender que supone un “*exceso del legislador estatal básico*”, ya que la colaboración incidiría en el ámbito de los dos entes que colaboran y, en el caso de las Comunidades Autónomas, se trata de entes dotados de autonomía y competencia legislativa de mayor intensidad en materia local<sup>54</sup>;
- b) asimismo, en el marco de la delegación de competencias, la reforma incorpora una nueva función de asistencia de las Diputaciones si el Estado o las Comunidades Autónomas delegaran en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes. Si así fuera, la Administración delegante podrá solicitar de las Diputaciones que coordinen y supervisen las delegaciones efectuadas (art. 27.2 LBRL);
- c) por último, con relación a la gestión integrada o coordinada de servicios, las Diputaciones deberán acreditar, mediante un informe, que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto al coste efectivo en que incurriría cada municipio por separado. En tal caso, la Ley de Haciendas Locales recoge un incentivo financiero en la participación de los municipios en los tributos del Estado<sup>55</sup>.

#### 4.2.3.3. *Otras funciones ¿instrumentales?*

Para el desempeño de las competencias recogidas en las tres primeras letras del artículo 36.1 LBRL<sup>56</sup>, su apartado 2 atribuye a las Diputaciones

---

(54) Vid. GARCÍA RUBIO, F., *op. cit.*, p. 289. Razón tiene el autor cuando del artículo 13.2 LBRL deriva una “*implícita (...) potenciación del rol de los entes supramunicipales y especialmente de las diputaciones*”, pues el precepto establece un mínimo de 5.000 habitantes para crear municipios (*op. cit.*, p. 279).

(55) Nueva DA 15ª del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, incorporada por la LRSAL.

(56) En síntesis, la coordinación de los servicios municipales para garantizar su prestación [a]), la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad [b]), y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, junto al fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios municipales [c]).

las siguientes funciones – las dos últimas incorporadas por la reforma y la primera modificada de forma importante –, a saber:

- A. aprobar anualmente un “plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal” (más conocido como “Plan de Obras y Servicios”) con la participación de los municipios de la provincia. Como novedad, se incluye ahora el análisis de los costes efectivos de los servicios municipales entre los criterios de distribución de los fondos que deben aparecer en la memoria justificativa del plan, parámetro que también tendrán en cuenta el Estado y las Comunidades Autónomas en la concesión de subvenciones. Y, también como novedad, se prevé que el plan recoja fórmulas de prestación unificada o supramunicipal de servicios cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios sean superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella. Importante previsión, pues, incumplido el parámetro económico, la decisión sobre el modo de prestación de los servicios se traslada a la Diputación, sin que la participación municipal prevista en el precepto parezca poder impedirlo; de ser así, el precepto vulneraría la autonomía municipal<sup>57</sup>. Por lo demás, el plan podrá financiarse con medios de la Diputación, aportaciones municipales y subvenciones autonómicas o estatales y la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo que establezca su Estatuto, coordinará los diversos planes provinciales;
- B. asegurar el acceso de toda la población de la provincia a los servicios mínimos municipales, junto a una mayor eficacia y economía en su prestación mediante cualquier fórmula de asistencia y cooperación municipal, a cuyo efecto podrá conceder subvenciones y otras ayudas para realizar y mantener obras y servicios municipales;
- C. garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y prestarles apoyo en la selección y formación de su personal, sin perjuicio de la actividad estatal y autonómica desarrollada a tal efecto. En mi opinión, y a pesar de no incluirse en el apartado 1, ésta y la siguiente constituyen dos nuevas competencias propias de las Diputaciones;

---

(57) *Vid.*, en el mismo sentido, MEDINA GUERRERO, M., *op. cit.*, pp. 72, 73 y 77.

D. dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y la realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden. Algunas manifestaciones de este apoyo existían ya en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local<sup>58</sup>, si bien la nueva función aglutina un soporte administrativo y material más amplio. Este tipo de ayuda burocrática a los municipios constituye, de hecho, uno de los campos en que las Diputaciones tienen mayor presencia. Ahora bien, la encomienda de gestión que el propio apartado reseña requerirá la firma del oportuno convenio entre ambas entidades<sup>59</sup>, por lo que la mayor o menor predisposición del ente provincial a tal efecto dependerá de los medios económicos y, sobre todo, personales con los que cuente.

#### 4.2.4. *Competencias delegadas*

El artículo 7.3 LBRL permite que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan, en el ámbito de sus respectivas competencias, delegar en las entidades locales – por tanto, también en las Diputaciones – el ejercicio de las mismas. Dicho precepto se completa con el renovado artículo 27 LBRL – que, aun referido a los municipios, regula el procedimiento al que deberá ajustarse cualquier delegación – y con el artículo 37 LBRL, que prescribe la delegación de competencias en las Diputaciones provinciales. De la conjunción de los tres preceptos pueden extraerse las conclusiones que siguen.

La delegación ha de tener como objetivos mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, su efectividad se condicionará a la previa aceptación por la Diputación interesada.

---

(58) *Vid.* su art. 30, apartados 5 y 6.a), b) y c).

(59) Según el artículo 15.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El ejercicio de la competencia delegada se llevará a cabo en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación, según corresponda, que determinarán el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, nunca inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigne, sin que pueda suponer un mayor gasto. En este sentido, debe existir una adecuada y suficiente dotación presupuestaria en la Administración delegante para cada ejercicio económico, pues, de lo contrario, la delegación será nula. Pero existe también la posibilidad de que se compensen automáticamente las obligaciones financieras entre Administración delegante y delegada, si aquélla fuese una Comunidad Autónoma.

En cuanto a la Administración delegante, ésta podrá, a fin de dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión provincial, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para subsanar las deficiencias observadas. Ahora bien, si se incumplieran las directrices, se denegasen las informaciones solicitadas o se inobservaran los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución de la Diputación. Específicamente con relación a las Diputaciones provinciales, el artículo 37 mantiene su regulación de mínimos y no recoge – frente a lo que sucede con los municipios – un listado de competencias delegables en las Diputaciones. Se diferencia en función de que el sujeto delegante sea la Comunidad Autónoma o el Estado. En el primer caso, junto a una genérica referencia a la delegación autonómica, el precepto admite la encomienda a las Diputaciones de la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos y con plena sujeción a las instrucciones generales y particulares de la Comunidad Autónoma. Si el sujeto delegante fuera el Estado, amén de la delegación “estándar”, se permite delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para prestar el correspondiente servicio, previo informe de la Comunidad Autónoma.

#### 4.2.5. Competencias “*ni propias ni delegadas*”

En su afán de eliminar las competencias – así llamadas – “impropias” de los entes locales, por entender que habían supuesto una hendidura a través de la cual los entes locales habían asumido competencias por encima de sus posibilidades, provocando o, en su caso, agravando su situación económico-financiera, la LRSAL ha sustituido el anterior artículo 28 LBRL<sup>60</sup> por un nuevo apartado en el artículo 7.

En virtud del artículo 7.4 LBRL, más allá de las competencias propias y de las delegadas, es decir, sin un *nomen iuris* definido<sup>61</sup>, las entidades locales –entre ellas, las Diputaciones– podrán ejercer competencias distintas únicamente cuando no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública y no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local<sup>62</sup>. A tal efecto, se establecen como necesarios y vinculantes dos informes previos, primero, de la Administración competente *ratione materiae* que señale la inexistencia de duplicidades<sup>63</sup> y, segundo, de la Administración que tenga la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias<sup>64</sup>. Por último, el artículo condiciona el ejercicio de estas competencias a los términos previstos en la legislación estatal y autonómica.

Así las cosas, cabe preguntarse qué suerte correrán a partir de la entrada en vigor de la LRSAL las competencias “impropias” que, en su caso, vinieran desempeñando las Diputaciones. Aunque es un tema controvertido, los cambios introducidos por la reforma sólo deberían tener

---

(60) Dicho precepto permitía que los municipios realizaran “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

(61) El Consejo de Estado había criticado la expresión “competencias impropias” como tipo específico de competencias locales.

(62) Entendemos que el artículo 7.4 LBRL incurre en un *lapsus calami* cuando se refiere al riesgo de la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda “municipal”, que no local.

(63) En Castilla-La Mancha, por ejemplo, dicha competencia se ha atribuido a la Dirección General de Coordinación y Administración Local mediante el Decreto 17/2014, de 13 de marzo.

(64) Salvo en Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana, en que la tutela financiera de las entidades locales es competencia autonómica, en el resto de Comunidades la tiene el Ministerio de Hacienda y Administración Públicas.

efectos *pro futuro*, esto es, afectar sólo a la asunción de nuevas competencias sin alterar las que ya se estuvieran ejerciendo de conformidad a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera<sup>65</sup>.

#### 4.2.6. *Nota sobre las competencias ligadas a sanidad, servicios sociales y educación*

Un último aspecto de obligada, aunque sucinta, referencia es el atinente al polémico desplazamiento de la titularidad de las competencias en materia de salud, servicios sociales y educación desde los municipios a las Comunidades Autónomas. Concretamente, la “absorción” afecta a las competencias que, en dichas materias, fueran propias de los municipios antes de la reforma<sup>66</sup>.

El enlace con las Diputaciones provinciales deriva de la extensión de la mencionada (re)asunción competencial también a los casos en que fuesen ellas las que estuvieran prestando dichas competencias<sup>67</sup>. Extensión que, para salud y servicios sociales, gozaría de cierta reversibilidad al permitirse su delegación por las Comunidades Autónomas en las Diputaciones<sup>68</sup>. Al hilo de estas dos materias, JIMÉNEZ ASENSIO apunta las dificultades aplicativas de la traslación competencial, primero, por los plazos previstos para las transferencias (cinco años escalonados en el caso de salud y dos para servicios sociales); segundo, porque la asunción dependerá de los planes de evaluación y reestructuración de los servicios que elaboren las Comunidades Autónomas; y, finalmente, porque

---

(65) En esa línea va el Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

(66) En el caso de salud, participación en la gestión de la atención primaria de la salud; de servicios sociales, prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción social; y de educación, las que el actual artículo 25.2.n) LBRL atribuye como propias al municipio.

(67) A tal fin, durante la tramitación de la LRSAL, se incorporaron dos párrafos idénticos en sus DT 1ª (salud) y 2ª (servicios sociales), así como un inciso en su DA 15ª (educación).

(68) Véase el respectivo apartado 4 de las DT 1ª y 2ª LRSAL, que, por cierto, se remite únicamente al artículo 27 LBRL, olvidando el 37, referido a las competencias delegadas de las Diputaciones.

todo el proceso se condiciona a las normas sobre financiación autonómica y de las haciendas locales<sup>69</sup>. A este respecto, una importante manifestación de la premura que guio la tramitación de la reforma se refleja en la omisión de las Diputaciones del sistema de compensación de deudas entre Administraciones por la asunción de servicios y competencias en materia de salud y servicios sociales<sup>70</sup>, a pesar de haber sido incorporadas vía enmienda en el ámbito aplicativo de las correspondientes disposiciones transitorias.

### *5. Algunas reflexiones finales*

La LRSAL ha materializado la reforma local de más alcance en España desde que en 1985 se aprobara la Ley de Bases. El encendido debate que desde el comienzo presidió su tramitación parlamentaria ha concluido en una norma que no ha contentado a nadie. Una prueba de ello la constituye el varapalo del Consejo de Estado al anteproyecto, que obligó al Gobierno a dar un giro en su planteamiento inicial para intentar salvar, quizá sin mucho éxito, la compatibilidad del texto con el principio de autonomía municipal. A la vez, tampoco hay que olvidar que la LRSAL es una reforma parcial y, como tal, hay que enmarcarla e interpretarla en el contexto normativo en el que se inserta, esto es, la Ley de Bases estatal, lo que en no pocas ocasiones conducirá a relativizar sus – *a priori* – vastos efectos.

Ahora bien, desde su gestación la reforma reveló un claro reforzamiento de la Administración provincial y, concretamente, de las Diputaciones provinciales, justo en un momento en que dichos órganos se encontraban en tela de juicio por diversos motivos. Entre ellos, el que más hondo había calado era el de su falta de legitimidad democrática, al tratarse de entes representativos de segundo grado no sujetos, en su composición, a un sistema de elección directa (salvo las Diputaciones Forales vascas). Esta razón, unida al considerable aumento de las funciones provinciales, ha provocado que algunas voces tilden la reforma

---

(69) Vid. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

(70) La Disposición Adicional 11ª LRSAL sólo incluye a los municipios.

de “antidemocrática”, pues el acrecentamiento competencial de las Diputaciones ha ido en detrimento de las competencias de los municipios, y éstos sí cuentan con el aval de la población prestado en las urnas. De ahí que algún autor se haya aventurado a proponer un sistema de sufragio directo donde la circunscripción electoral sea el municipio y donde los elegibles sean los concejales de cada ayuntamiento, debiendo los ciudadanos elegirlos directamente para el cargo de diputados provinciales<sup>71</sup>.

La LRSAL fortalece la función coordinadora y supervisora de las Diputaciones, bien mediante la concreción de competencias recogidas antes en la LBRL de modo genérico, bien a través de la inserción de nuevos cometidos, en ambos casos bajo el prisma de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, auténtico *leitmotiv* de la reforma. El cambio es ambicioso en este sentido, pero su efectiva aplicación dependerá de varios elementos. Así, resulta clave el liderazgo que las propias Diputaciones estén dispuestas a asumir, sorteando las presiones que alcaldes y concejales traten de hacer valer para imponer decisiones de exclusivo interés municipal en perjuicio del provincial. Pero también es fundamental que se apruebe cuanto antes una correlativa reforma de la Ley de Haciendas Locales que dote a las Diputaciones de medios suficientes con los que afrontar de modo solvente los objetivos que marca la LRSAL.

En definitiva, la reforma local de 2013 brinda una oportunidad a las Diputaciones provinciales para que demuestren su viabilidad y, en consecuencia, el acierto del legislador estatal al reforzar su posición institucional en el ámbito local.

---

(71) Vid. KONINGKX FRASQUET, A. y ALONSO MAS, M.J., *op. cit.*, p. 246.