

L'impacte de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, en el règim de les diputacions provincials i ens equivalents

Josep Maria Sabaté i Vidal

Director de Serveis de la Coordinació General de la Diputació de Barcelona

Secretari d'Administració local

Professor associat de Dret Administratiu de la Universitat Rovira i Virgili

1. Introducció

2. El marc legal vigent a Espanya sobre les províncies com a ens local

3. La província i altres formes de supramunicipalitat a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL)

3.1. Les competències de la província com ens local a la LRSAL

3.2. Las alternatives a la província como ens local de cooperació a la LRSAL y la seva possible projecció en els ordenaments autonòmics

3.2.1. Reconeixement per la LRSAL de la diversitat territorial i institucional en el segon nivell de l'Administració local

3.2.2. El cas de Catalunya

4. Conclusions

1. Introducció

El nivell intermedi o segon nivell dels Governos locals, es troba històricament vinculat a la construcció dels Estats moderns. Aquesta nota comú en molts Estats europeus respon a la necessitat de l'anomenada "penetració territorial" de l'Estat, es a dir, el procés polític i institucional que busca assegurar al poder central la implantació de la seva autoritat sobre el conjunt del territori i de la seva població. Aquesta fou la raó que va dur a la formació d'estructures territorials permanents, com el departament francès i les províncies en els països veïns, com Espanya i Itàlia, marcats pel model napoleònic, el comtat a

Anglaterra o Suècia, o els districtes que amb diferents noms s'assentaren a l'Europa central¹.

La primera funció d'aquest nivell intermedi fou la de "satèl·lit" de l' autoritat del poder estatal, paper que s'observa fidelment en les primeres regulacions de les províncies espanyoles, que no adquireixen la naturalesa d'ens netament local fins a l'Estatut provincial de 1925². No obstant, sota la influència dels progressos del liberalisme y la democràcia, juntament amb les noves funcions socials i econòmiques que l'Estat havia de complir en aquest context, el nivell intermedi del Govern local va conèixer a finals del segle XIX y principis del XX una evolució, per acostar-lo als municipis en el plànol institucional y en les funcions exercides. En primer lloc, mitjançant l'establiment d'assemblees representatives per al seu govern, y en segon lloc, a través de l'atribució de dos grups de competències pròpies d' aquests Governos: d'una banda, les relatives a l'assegurament de les funcions d'interès local que superen les capacitats i el territori dels serveis municipals (vies de comunicació, centres de salut, establiments educatius o culturals); d'altra banda , les relacionades amb les funcions de solidaritat i redistribució dins del seu territori (suport econòmic i tècnic als municipis més petits o amb menor capacitat econòmica)³.

Aquesta evolució que durant anys va viure de forma paral·lela a les seves homòlogues la província espanyola, adopta una direcció especial a causa de la nova instrumentalització, i per tant retrocés evolutiu que aquesta institució va viure durant la dictadura franquista⁴. També s'hi afegeix la tensió que des de

¹ GOLD REPORT I, "La descentralización y la democracia local en el mundo", UCLG, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008, pp. 202 y ss. Sobre l'origen i la evolució de les províncies italianes i dels departaments francesos, *vid.* CIVITARESE MATTEUCCI, S., "La garantía constitucional de la Provincia en Italia", *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Madrid, 2010, pp. 365 y ss., i citat per aquest VANDELLI, L., *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bolonia 1990.

² Sobre els inicis de la institució provincial a Espanya, *vid.* SANTANA MOLINA, M., *La Diputación provincial en la España decimonónica*, INAP, Madrid, 1989, y JORDÀ FERNÁNDEZ, A., *Las diputaciones provinciales en sus inicios, Tarragona 1836-1840*, INAP, Madrid, 2002, pp. 49 y ss.

³ GOLD REPORT I, "La descentralización ...", *cit.*, pp. 202 y ss.

⁴ Sobre l'administració provincial sota el franquisme, *vid.* GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Las diputaciones provinciales en España. Historia de las diputaciones 1812-1985*, Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986; y SANZ ALBEROLA, D., "La implantación del franquismo a escala provincial: el papel fundamental del Gobernador Civil", en

principis del segle XX es manifesta entre la institució provincial i els processos de regionalització, que cristal·litzaren bàsicament en el Principat de Catalunya, primer durant la breu etapa de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925) i més tard durant la també efímera Generalitat republicana, que bé per la via de la integració, en un cas, bé per la via de la supressió, en altre, pretenien superar la divisió provincial⁵.

Segurament a causa d'aquest bagatge històric, el paper de les províncies, dins del sistema institucional de l'Administració local espanyola, ha estat objecte de debat en totes les reformes locals impulsades des de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978. El seu règim jurídic, les seves competències i la seva possible substitució per altres ens locals intermedis, o la seva supressió, han estat els principals elements d'aquest debat.

Aquest ha estat també un aspecte important en relació a l'anomenada "interiorització del règim local" dins l'esfera de competències de les comunitats autònomes, especialment, de nou, en el cas de Catalunya, que ha plantejat en els últims anys y en diverses ocasions la substitució o transformació de l'actual instància provincial com a Govern local intermedi. En primer lloc mitjançant la Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat⁶, y, més recientment, a través de les previsions que es contenen als articles 83, 90 y 91 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya sobre les vegueries i la substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria.

No obstant, Catalunya no ha estat la única comunitat autònoma en plantejar una organització alternativa al règim provincial preexistent; una mostra, per bé que no s'ha arribat a desenvolupar, n'és la Llei per la qual es declaren d'interès general per a la Comunitat Valenciana determinades funcions pròpies de les Diputacions Provincials (Llei 2/1983, de 4 d'octubre), més coneguda com la Llei

Tiempos de silencio. Actas del IV Encuentro de Investigadores del Franquismo, Valencia, 17-19 de noviembre de 1999, pp. 278-281.

⁵ RENYER ALIMBAU, J. y SABATÉ VIDAL, J. M., "Els antecedents històrics de l'administració local a Catalunya i el marc legal vigent", en VV. AA., *Introducció al Dret Local de Catalunya*, Tirant lo Blanch, València, 2002, pp. 15-42.

⁶ DOGC, núm. 104, de 30-31 de desembre de 1980.

de Coordinació de les Diputacions Valencianes⁷, o la legislació, aquesta si desenvolupada, sobre la comarcalització d'Aragó (articles 81, 83 i 84 de l'Estatut d'Autonomia d'Aragó; Llei 10/1993, de 4 de novembre, de comarcalització d'Aragó; Llei 23/2001, de 26 de desembre, de mesures de comarcalització, y Decret Legislatiu 1/2006, de 27 de desembre, del Govern d'Aragó, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Comarcalització d'Aragó)⁸. Aquest projectes, no obstant, han trobat sempre com a límit infranquejable l'article 141 de la Constitució espanyola, y la interpretació que el Tribunal Constitucional ha fet d'aquest precepte (SSTC 31/1981, de 28 de juliol; 170/1989, de 19 d'octubre, y 31/2010, de 28 de juny), que “garanteix” l'existència de la província, com a “*entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución*”⁹, i l'autonomia per a la gestió dels seus interessos, que el propi Tribunal ha identificat amb les seves funcions de cooperació local a favor dels municipis (STC 214/1989, de 21 de desembre)¹⁰.

Diverses veus han manifestat els dubtes que sobre la racionalitat administrativa genera aquest esquema conceptual, que si bé podia semblar justificat d'alguna manera en el moment d'aprovar-se la Constitució, tenint en compte el redactat dispositiu i futur que s'establia en el seu article 137 respecte a la constitució de las comunitats autònomes, ofereix avui nombroses contradiccions¹¹. Aquestes contradiccions, sense ser expressament esmentades, planen sense dubte sobre en el tractament que a la província i a les diputacions provincials es dona a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització y sostenibilitat de

⁷ Vid., al respecte, SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., “La coordinación de las diputaciones por la Comunidad Autónoma: el caso valenciano”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, 1988; y BOIX PALOP, A., *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, F. Nexè, Valencia, 2013.

⁸ Vid. EMBID IRUJO, A., “La comarcalización. Un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, 2002; SALANOVA ALCALDE, R., *La comarcalización de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1999, y SALANOVA ALCALDE, R., “La construcción de un modelo propio de organización territorial de Aragón”, en GIMÉNEZ ABAD, M. y TUDELA ARANDA, J. (dirs.), *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2001.

⁹ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 40.

¹⁰ Sobre aquest debat i la doctrina i jurisprudència sobre el caràcter indisponible per als legisladors autonòmics de la província, *vid.* LASAGABASTER HERRARTE, I., “La Ley orgánica y los Estatutos de Autonomía en la delimitación, creación y supresión de las provincias”, *RAP*, núm. 191, mayo/agosto 2013.

¹¹ Vid. DÍAZ REVORIO, F. J. y BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia”, *REALA*, núm. 284, 2000.

l'Administració Local (LRSAL), que si bé sembla que reforça a la institució provincial, no ho és pas d'una forma raonada i coherent. A més mitjançant una lectura atenta y un afinat desenvolupament legislatiu la pròpia LRSAL podria obrir la porta a algunes propostes, que permetrien avançar en una estructuració del segon nivell de Govern local alternativa al règim provincial vigent per part de les comunitats autònomes.

Començant per la pròpia exposició de motius, la LRSAL afirma obertament que una de les mesures a través de les quals es pretén portar a terme la reforma “*es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares*”; no obstant, afegeix de forma immediata la disjuntiva “*o entidades equivalentes*”. I aquesta mateixa fórmula es repeteix com una lletania, entre altres, en els articles 26.2, 36.1, 36.2, 75 bis.2 y 116 bis.3 de la Llei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LBRL) en la seva nova redacció donada per la LRSAL, que una i altra vegada es refereixen a la entitat o entitats “equivalents”.

2. El marc legal vigent a Espanya sobre les províncies com a ens local

Malgrat el “blindatge institucional” de la província com ens local de segon nivell, determinat per la interpretació dels articles 137 i 141 de la CE que en el seu dia establí la STC 32/1981, de 28 de juliol, i reforçat més recentment per la STC 31/2010, de 28 de juny, en el desenvolupament legislatiu dut a terme per la normativa bàsica espanyola (fonamentalment en la LBRL), no ha trobat aquesta institució un paper substantiu d'acord amb les seves potencialitats, donant lloc al que FERREIRA ha anomenat la “permanent indefinició de l'espai jurídic institucional supramunicipal”¹².

Val a dir, no obstant, que aquesta disfunció no es només imputable al legislador estatal, ja que si això es constata en la normativa bàsica de règim local tampoc la normativa autonòmica, ni tan sols la normativa catalana que aspira a substituir l'actual règim provincial (Llei 30/2010, de 27 de juliol, de vegueries),

¹² FERREIRA FERNÁNDEZ, A. X., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, CEDECS, Barcelona, 1999, p. 189.

revela en aquest aspecte major concreció del paper institucional del segon nivell del Govern local. En el cas de la Llei estatal, això obeeix segurament a la manca d'un model clar d'articulació entre les competències estatals i les competències autonòmiques en relació amb el règim local, i especialment sobre aquest nivell del Govern local. En el cas de la Llei catalana, pel debat que ha suscitat durant anys l'encaix de l'ens provincial amb l'organització comarcal catalana, i la forçada dependència del desplegament d'alguns dels eixos fonamentals del règim veguerial de modificacions legislatives que haurien de ser aprovades per les Corts espanyoles, i amb una majoria reforçada (per exemple, els canvis en el sistema electoral o en els límits territorials, que requeririen ambdós d'una llei orgànica)¹³.

Aquest estat de coses ha dut a les diputacions provincials, y en especial a les catalanes, a construir el seu rol dins del sistema institucional local en base a un exercici que barreja voluntarisme i tenacitat, per a superar aquesta indefinició en la configuració d'un ens local que té com a principal competència la cooperació i la assistència als municipis del seu àmbit territorial [vid. Art. 36.1 b), c), f) y g) de la LBRL], especialment als més petits i als que tenen menys recursos econòmics [vid. Art. 36.1 b) de la LBRL]. A diferència de les competències municipals, que són fonamentalment competències "materials", de gestió dels interessos i necessitats que afecten al conjunt de la població, les de les diputacions són més aviat "funcionals", en tant que s'encaminen a assistir als municipis i a coordinar en alguns aspectes la seva actuació¹⁴. Això ha contribuït també a desdibuixar el seu perfil institucional davant la ciutadania, encara que cal dir que aquestes no han estat únicament les seves cometes, tenint en compte el manteniment, en molts casos heretat, d'institucions assistencials, educatives o culturals que han exercit històricament les

¹³ Veieu al respecte la STC 31/2010, y especialment el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 11/2010, de 5 de juliol, sobre el Projecte de Llei de Vegueries i les disposicions addicional segona, transitòria primera i final segona de la Llei 30/2010, de 27 de juliol, de Vegueries. En relació amb l'efecte de la STC 31/2010 sobre les possibilitats d'articulació d'un segon nivell de Govern local pròpi a Catalunya, vid. FUENTES I GASÓ, J. R., "El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. Extra 1, Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2010, pp. 218-224.

¹⁴ Dictamen del Consell d'Estat 567/2013, de 26 de juny, sobre l'Avantprojecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, punt V a) 2.

diputacions, en una mena de suplència de les mancances d'altres administracions, casos en els quals, encara que de forma residual, es dona una relació directa entre les diputacions i els ciutadans¹⁵.

3. La província i altres formes de supramunicipalitat a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL)

3.1. Les competències de la província com a ens local a la LRSAL

A les darreries del passat any 2013, i després d'una tramitació parlamentària fulgurant, fou aprovada per las Corts Generals la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), una llei que, amb la finalitat de garantir el compliment estricte del principi d'estabilitat pressupostària i equilibri financer (consagrat a l'article 135 de la CE) per part dels Governos locals, podria acabar afectant sensiblement a la autonomia local, especialment a la dels municipis, limitant les seves competències i fins la seva potestat d'autoorganització. Així ho ha manifestat bona part de la doctrina¹⁶, fins i tot el propi Consell d'Estat, que en seu Dictamen sobre l'Avantprojecte de llei afirmava de forma contundent, referint-se a la nova configuració competencial dels municipis, que *“el juego conjunto de los distintos preceptos que definen el nuevo modelo (en particular, los artículos 25 y 26 y disposiciones concordantes, así como el artículo 7.4 y la disposición transitoria novena, en lo que a las competencias impropias se refiere) da lugar a una considerable constricción de la autonomía de los Municipios [...]”*.¹⁷ Advertint, de forma no menys greu, que *“Eventualmente, la*

¹⁵ Aquest seria el cas d'algunes biblioteques, centres d'educació artística o d'educació especial, entre altres.

¹⁶ Vid., entre altres, VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 6, pp. 23-60; MUÑOZ MACHADO, S., “Reflexiones sobre la pretendida reforma del régimen local”, *Diario de Derecho Municipal*, 10.06.2013; y PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014 (Ejemplar dedicado a: La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013), pp. 11-20.

¹⁷ Dictamen del Consell d'Estat 567/2013, de 26 de juny, sobre l'Avantprojecte de llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, punt V a) 1.

aplicación de las medidas previstas en el anteproyecto podría incluso llegar a producir un vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias del anteproyecto y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos. A este respecto, debe una vez más recordarse la jurisprudencia constitucional que ha interpretado que ‘el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución’ (STC 32/1981). Disponer la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico -y único- configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa (con la notable excepción de las Diputaciones del País Vasco)”¹⁸.

Malgrat que el Projecte de Llei i la posterior tramitació parlamentària corregiren puntualment alguns dels aspectes que el Consell d'Estat assenyalava com especialment limitadors de l'autonomia municipal, com el concepte del "cost estàndard" (art. 26 de l'Avantprojecte de Llei), que va ser canviat per el de "cost efectiu"¹⁹, o el de la "traslació" de competències municipals a les diputacions provincials, que ha estat substituït per la "coordinació" provincial de la prestació de serveis municipals, el model que recullen avui els articles 26 i 116 ter de la LBRL és molt similar, en els aspectes substancials, al que va

¹⁸ Dictamen del Consell d'Estat núm. 567/2013, de 26 de juny, sobre l'Avantprojecte de Llei de racionalització i sostenibilitat de la Administració Local, punt V a) 3.

¹⁹ El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ha iniciat els tràmits per a l'aprovació del marc regulador dels criteris per a establir el càlcul d'aquest cost, sotmetent a informació pública el 6 de maig de 2014 el "Proyecto de orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales".

examinar el Consell d'Estat al referir-se a l' Avantprojecte de Llei²⁰. De fet, el Dictamen que el mateix Consell d'Estat ha emès ja sobre la Llei, en el tràmit previ i preceptiu per a què més de 2000 ajuntaments de tota Espanya, representats per l'Ajuntament de Barcelona, formulessin recurs contra diversos preceptes de la LRSAL davant del Tribunal Constitucional en defensa de la autonomia local, així ho considera, en un extens raonament que em sembla convenient reproduir de forma literal:

“[...] La introducción de este elemento (el coste efectivo)²¹ como parámetro de referencia para determinar si los servicios municipales se prestan o no de manera eficiente y deben en su caso ser asumidos por las Diputaciones Provinciales sirve al objetivo -ya destacado por el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de LRSAL- de 'lograr una reordenación de competencias encaminada a garantizar el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera' consagrados en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

“En aquel mismo dictamen, sin embargo, ya se pusieron de manifiesto los problemas que este mecanismo de traslación de competencias a las Diputaciones Provinciales podía ocasionar desde la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Concretamente, las críticas se centraron en la noción de 'coste estándar' de los servicios que el anteproyecto erigía en fundamento de la intervención de las Diputaciones Provinciales. De acuerdo con la regulación proyectada, las Diputaciones asumirían las prestaciones de determinados servicios de los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes que no cumpliesen con el coste estándar establecido por el Gobierno mediante Real Decreto. El Consejo de Estado destacó entonces que la autonomía local 'lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes a tal prestación', y que,

²⁰ Vid. ZAFRA VÍCTOR, M., “Reordenación de las competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, en FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2013, pp. 39 y ss.

²¹ El parèntesi és nostre.

por ello, 'exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad queda precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida'. [...] la aplicación de este mecanismo podía provocar -según el referido dictamen- un 'considerable impacto' en la autonomía local, en forma de 'vaciamiento competencial de los Municipios que no estén en situación de acomodar su Hacienda a las exigencias' de la LRSAL 'y que, no obstante tal vaciamiento, seguirían existiendo como entidades municipales desprovistas de cometidos que directamente las involucren en los asuntos públicos'. En definitiva -sostuvo el Consejo-, 'la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico -y único- configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa, lo que en última instancia puede llegar a desvirtuar el principio democrático'.

"A resultas de estas observaciones, el texto definitivo de la LRSAL ha sustituido el concepto de 'coste estándar' por el de 'coste efectivo' de los servicios en los artículos 26.2 y 116 ter de la LBRL. La noción de 'coste efectivo' introducida en el texto definitivo de la LRSAL es conceptualmente más precisa que la de 'coste estándar', y, desde esta perspectiva, los problemas que suscitaba la falta de concreción de este último concepto ya no se manifiestan en la misma medida.

"No obstante, la intervención de las Diputaciones en la prestación de los servicios municipales que superen el 'coste efectivo' derivado de la forma de gestión propuesta por tales órganos provinciales sigue comportando un grado de afectación de la autonomía local desde el momento en que el distinto ámbito territorial de actuación de las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos condicionará casi indefectiblemente el coste efectivo de los servicios, [...].

“La incidencia de la nueva regulación en el ámbito de la autonomía local adquiere especial relevancia porque las medidas de asunción de competencias y servicios por las Diputaciones Provinciales en los supuestos de incumplimiento del coste efectivo por los Municipios con menos de 20.000 habitantes ‘pueden potencialmente afectar -como señaló el dictamen del Consejo de Estado- a un 96,19 por 100 de los Municipios españoles (un total de 7.717 de los 8.116 existentes), toda vez que solo el 3,81 por 100 restante (399 Municipios) cuenta con una población que supera dicho umbral (cifras deducidas del Real Decreto 1697/2012, de 21 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2012)’. Estos parámetros se mantienen sustancialmente tras la aprobación del Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013”²².

Però si la major part de les crítiques que des de diversos àmbits es formularen al Projecte legislatiu i a la LRSAL s’han referit a aquesta limitació de l’autonomia municipal, el text que ens ocupa no és tampoc, al meu entendre, respectuós amb l’autonomia de les diputacions provincials o entitats equivalents. El paper que aquesta llei de reforma de la LBRL reserva a les diputacions es el de la cooperació i la suplència municipal, un paper ja conegut per als ens provincials, que en certa mesura va encaminat a pal·liar el minifundisme municipal i la feblesa econòmica i tècnica dels municipis petits²³. Però es tracta en aquest cas, al meu entendre, d’una suplència tutelada.

La LRSAL continua atribuint a les diputacions les seves tradicionals competències de cooperació local, fent una especial referència a la matèria tributària²⁴ i a l’administració electrònica [art. 36.1 f) y g) de la LBRL en la nova

²² Vid. Dictamen del Consell d’Estat núm. 338/2014, de 22 de maig, punt V B) § 3.

²³ Sobre aquest paper, les seves potencialitats i possibilitats de desenvolupament, vid. PAREJO ALFONSO, L., “Apuntes para un debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 29, junio de 2012, pp. 9-21.

²⁴ Matèria en la qual per via de delegació i d’acord amb allò que disposa l’article del 7 del RDL 2/2004, de 5 de març, pel qual s’aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals (TRLHL), moltes diputacions han dut a terme ja una ingent labor a favor dels municipis.

redacció donada per la LRSAL]²⁵. No obstant, la llei acaba dirigint aquestes funcions de suport, d'una forma especial, a l'assegurament de la prestació de diversos serveis mínims als municipis de menys de 20 000 habitants, d'una manera que en la meua opinió ja no pot qualificar-se estrictament de cooperació²⁶. Concretament cal parar atenció a l'article 26.2 de la LRSAL, que atribueix a les diputacions la coordinació de serveis municipals bàsics dels municipis de menys de 20 000 habitants (recollida de residus, neteja viària, abastament d'aigua potable...), una coordinació que segons estableix aquest precepte passa per la prestació per part de la diputació d'aquests serveis, o la determinació de la millor forma en comú per a fer-ho (a través d'una mancomunitat, un consorci, etc.), opció que haurà de ser aprovada en última instància pel Ministeri d' Hisenda i Administracions Públiques en funció de la reducció dels costos efectius d'aquests serveis, previ informe també de la comunitat autònoma, si es aquesta l'Administració que exerceix la tutela financera (*vid.* Art. 26.2 *in fine* de la LRSAL).

Aquesta previsió no sembla, des del meu punt de vista, gaire alineada amb l'autonomia municipal, però tampoc amb la provincial, ja que encara que prèviament hagi d'haver-se obtingut la conformitat del municipi afectat i la fórmula sigui proposada per la diputació, la llei posa la decisió final en mans del Ministeri d'Hisenda, sense una definició clara de l'abast supralocal que justifiqui

²⁵ Encara que aquest és el caràcter fonamental de les competències que la nova redacció de la LBRL atribueix a les diputacions, el cert és que també s'atribueixen a les diputacions o entitats equivalents de forma tímida i confosa altre tipus de funcions, como les de contribució a la planificació o la col·laboració en les funcions pròpies d'altres Administracions. Així, per exemple, "*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*" (artículo 36.1 d); "*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 5000 habitantes*" (artículo 36.2 i), o la colaboración "*con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financieros*" de los entes locales (artículo 116 bis).

²⁶ Concretamente se refiere el artículo 26.2 a los siguientes servicios: 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, y f) Alumbrado público.

posar en mans del Ministeri aquesta decisió, ni dels criteris en els quals s'hagi de fonamentar²⁷.

L' article 3.1 de la Carta Europea de l'Autonomia Local identifica aquesta autonomia amb "el dret i capacitat efectiva dels ens locals per a regular i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva responsabilitat i en benefici dels seus habitants". El Tribunal Constitucional, en els darrers 30 anys, ha determinat mitjançant la seva jurisprudència, de forma més detallada, el contingut d'aquest principi en l'ordenament espanyol, sota els següents fonaments:

- a) L'autonomia exclou els controls administratius.
- b) Garanteix un mínim competencial i comporta la capacitat d'autoorganització.
- c) Comporta també la suficiència financera com a instrument sense el qual no és possible l'exercici ple de la garantia anterior.

Concretament, en relació amb la interdicció dels controls administratius, el Tribunal Constitucional ha anat perfilant una concepció de l'autonomia refractària a les tècniques de control dels Governos locals per part dels Governos estatals o regionals, que ha de ser, no obstant, matisada en alguns aspectes. En la seva sentència de 2 de febrer de 1981, el Tribunal Constitucional ja va afirmar que el principi d'autonomia és incompatible amb l'existència de controls genèrics e indeterminats d'altres Administracions Públiques sobre la local. Això no exclou radicalment els controls, però exigeix, això si, que aquests siguin rigorosament limitats i taxats. En aquest marc, a més, el Tribunal Constitucional únicament admet en principi els controls de legalitat, es a dir, aquells que tenen per finalitat verificar que un acte o decisió local no infringeix l'ordenament vigent, i en els casos en que l'activitat local incideixi en interessos supralocals o autonòmics, sense que aquests controls puguin donar lloc a una posició de

²⁷ A diferència de la recuperació de la prestació del servei per part del municipi, que el mateix precepte, encara que de forma poc encertada segons el Consell d'Estat, determina aquí si de forma concreta, que es basarà en l'acreditació de que pot ser prestat a menor cost efectiu.

subordinació jeràrquica de l'Administració local (STC de 10 de febrero de 1994)²⁸.

A la llum d'aquesta doctrina constitucional sobre el principi d'autonomia local, no sembla que la redacció genèrica e indeterminada de l'article 26.2 de la LBRL en la seva redacció actual, posant en mans del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques la decisió de com s'ha de prestar un determinat servei municipal i com s'ha de coordinar aquest amb altres serveis municipals la Diputació Provincial, s'avingui amb l'autonomia municipal ni amb la provincial.

El Consell d'Estat en el seu Dictamen 338/2014, de 22 de maig, fa notar sobre aquest precepte que, *“Por lo demás, la constitucionalidad de las competencias atribuidas por el artículo 26.2 de la LBRL al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para decidir sobre la forma de gestión propuesta por las Diputaciones Provinciales (párrafo segundo), y a las propias Diputaciones, para apreciar si los municipios pueden prestar sus servicios a un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión por ellas propuesta (párrafo tercero), se encuentra directamente condicionada por las consideraciones ya realizadas acerca de las consecuencias que la aplicación del concepto de ‘coste efectivo’ puede tener en el ámbito de la autonomía local. En todo caso, la atribución de competencias decisorias al mencionado departamento ministerial, que no estaba prevista en el anteproyecto de la LRSAL, tiene por sí sola perfiles suficientemente polémicos desde el punto de vista de la autonomía local, habida cuenta del ámbito estrictamente provincial en que las Diputaciones gestionarían los servicios municipales.*

“En definitiva, entiende el Consejo de Estado que las consecuencias de orden constitucional que se derivan del alcance que deba darse a la expresión ‘conformidad de los Municipios afectados’ empleada por el artículo 26.2 de la LBRL, unido al impacto que la utilización del ‘coste efectivo del servicio’

²⁸ Sobre el valor i la interpretació de la Carta Europea de la Autonomia Local a Espanya, *vid.* LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007, y ORTEGA ÁLVAREZ, L. I., “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-498.

regulado en el artículo 116 ter de la LBRL como único criterio determinante de la asunción de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales, puede tener sobre el ejercicio de las competencias propias de la práctica totalidad de los Municipios españoles, permiten apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para que las Entidades Locales interesadas planteen conflicto en defensa de la autonomía local respecto de tales preceptos”.

Al meu entendre, la crítica a la indeterminació d'aquest precepte i la intervenció decisiva del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques sobre un assumpte com la gestió de determinats serveis municipals, estrictament local, que formula el Consell d'Estat, encara que afecti en primer lloc i de forma especial a la autonomia municipal, es predicable també respecte a la autonomia provincial. Però, més enllà de la valoració negativa que pot merèixer aquesta mesura des del punt de vista de l'autonomia local, tampoc en el fons s'hi pot albirar de forma clara l'eficàcia i l'eficiència de la mateixa en relació amb la gestió dels serveis municipals afectats. Les economies d'escala en serveis com la recollida de residus o el subministrament d'aigua són segurament possibles, però pretendre aconseguir-ho mitjançant un model d'imposició pot arribar a produir situacions de molt complicada racionalitat econòmica: pensem en una diputació que s'hagués d'encarregar de la recollida de residus, o del subministrament d'aigua, en municipis petits i repartits per la geografia de la província, sense certa continuïtat territorial o homogeneïtat geogràfica²⁹.

També des del punt de vista d'allò que podríem anomenar els costos de transició apareixen diverses incògnites, ja que les mesures de racionalitat o estalvi que es podrien eventualment donar sobre el paper, poden trobar força dificultats a l'hora d'aplicar-se realment a situacions preexistents. Si la gestió d'un d'aquests serveis es porta a terme hores d'ara de forma directa i indiferenciada, el canvi de la forma de gestió o la delegació pot ser més o menys senzill. Però quan un d'aquests serveis sigui prestat per un ens instrumental, una mancomunitat o un consorci, la dissolució de l'ens instrumental o la desvinculació de l'ens associatiu poden no resultar fàcils. En

²⁹ BOIX PALOP, A., *Una nova planta...*, cit., p. 145.

els casos de gestió indirecta ens trobem amb els mateixos dubtes, considerant que el nou model ha d'aplicar-se sobre la realitat preexistent, que es basa en contractes vigents que no es poden resoldre o adaptar-se sense més. Això pot requerir indemnitzacions o reequilibris econòmics que poden dificultar sèriament la coordinació provincial que es pretén.

Així les coses, ha de tenir un importància cabdal en aquest aspecte la referència que el propi article 26.2 de la LBRL fa a "*la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas*", i encara que la llei no ho digui exactament així, des del meu punt de vista, hauríem d'afegir, en un exercici de prudència i de simplificació, que a ser possible que aquestes fórmules siguin existents. Però fins i tot així, d'acord amb allò que anteriorment s'ha dit, em sembla una quimera lligar aquesta mesura a un suposat estalvi a curt o mig termini com a escenari pretès pel Ministeri.

Finalment, cal dir que la referència aquelles fórmules de gestió compartida es també capital des d'un altre punt de vista. Actualment l'estructura de personal i els mitjans de les diputacions no estan preparats, de forma generalitzada, per a la prestació directa dels serveis als quals fa referència l'article 26.2 de la LBRL, amb la qual cosa la "coordinació" provincial, si no fos ponderada amb aquesta opció, abocaria a una completa externalització d'aquests serveis, que les diputacions haurien de prestar en concessió o altres formes de gestió indirecta. No vull amb això prejudicar la bondat o no d'aquesta externalització, ja que això requeriria una reflexió més extensa, però si posar l'accent en que allò que segurament seria negatiu, sens dubte, es convertir aquesta fórmula como la única possible, si no *de iure*, perquè res impediria jurídicament que les diputacions transformessin la seva actual estructura de mitjans, si *de facto*, per les dificultats que evidentment això comporta.

3.2. Les alternatives a la província com a ens local de cooperació en la LRSAL i la seva possible projecció en els ordenaments autonòmics

3.2.1. Reconeixement per la LRSAL de la diversitat territorial i institucional en el segon nivell de l'Administració local

Si bé es comú a Europa una estructura dels Governos locals a partir de dos nivells, també es cert que no sempre aquesta organització respon a un patró simètric o homogeni, ja que el nombre i la naturalesa d'aquests ens pot variar d'un part a un altra del territori³⁰. Aquest principi de diferenciació, que malgrat no ha estat desenvolupat en tota la seva potencialitat pot desprendre's dels articles 141.2 i 3 de la CE, que admeten tant l'existència d'agrupacions de municipis diferents de les províncies, como el govern i administració d'aquestes per òrgans diferents de les diputacions provincials, ha donat lloc a Espanya, mitjançant altres fórmules, a una situació que, malgrat l'examen *a priori* únic i general del règim provincial, és en realitat també força diferent. Per un costat, podem observar que en bona part del territori estatal aquest segon nivell de Govern local ha desaparegut, ja que l' "antiga" província s'ha convertit en comunitat autònoma (Astúries, Illes Balears, Cantàbria, Navarra, Madrid, Múrcia i La Rioja); a Canàries i a País Basc, tot i haver-hi coincidència en la planta territorial, existeixen Governos locals realment alternatius a la província que reconeix de forma singular la pròpia LBRL, i finalment existeix a la resta del territori estatal un règim comú (que a la vista del que acabem d'esmentar potser no és tan comú) en el qual quedarien englobades totes les províncies que tenen com a òrgan de govern i administració una diputació provincial, per bé fins i tot en aquest cas es poden apreciar algunes diferències entre elles, tenint en compte per exemple que a l'Aragó i a Catalunya les diputacions comparteixen aquest segon nivell de l'Administració local amb les comarques.

D'acord amb això potser caldria reflexionar sobre si existeixen motius que no siguin merament formals per a què les comunitats autònomes pluriprovincials que no gaudeixen, avui per avui, d'un règim provincial específic, puguin adaptar l' actual a les necessitats del seu territori, i sobre quins són realment els límits que fixen la CE i la legislació bàsica de règim local al desenvolupament per part de les comunitats autònomes on s'assenta aquest anomenat règim provincial comú, per a modular, adaptar o plantejar un model alternatiu de

³⁰ GOLD REPORT I, *La descentralización y la democracia local en el mundo*, UCLG, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008, pp. 202 y ss.

supramunicipalitat en el seu territori. En aquest aspecte la LRSAL, malgrat les crítiques que ha rebut com a norma recentralitzadora i desapoderadora dels Governos locals, ofereix en canvi, al meu entendre, possibilitats per a un desenvolupament autonòmic que plantegi alternatives a l'actual règim provincial comú.

En primer lloc, cal tenir en compte, com ja s'ha observat anteriorment, que la LRSAL estableix al seu preàmbul que un dels seus objectius és el de reforçar el paper de les diputacions provincials, però també el dels cabildos i consells insulars, reconeixent d'entrada en un mateix pla d'importància a aquestes formes de govern supramunicipal alternatives a les diputacions; y a més, sense predeterminar quines, afegeix també de forma immediata la disjuntiva “o *entidades equivalentes*.” I aquesta mateixa fórmula es repeteix una i altra vegada de forma sistemàtica en diversos dels articles de la LRBRL introduïts o modificats per la LRSAL. Entre altres, en les articles 26.2 -que es refereix al ja comentat mecanisme de “coordinació” de la prestació de serveis municipals-, 36.1 y 36.2 -referits a les competències de les diputacions provincials-, 75 bis.2 -referit al règim econòmic dels electes locals-, i 116 bis.3 -referit a l'elaboració i seguiment dels plans econòmico-financers-, que sempre s'acaben referint a l'entitat o entitats “equivalents”.

Aquesta referència a l'equivalència, que forçosament ha de predicar-se de les diputacions, tenint en compte la singularitat dels cabildos i consells insulars (reconeguda per la CE en el seu art. 141.4), és, des del meu punt de vista, una porta oberta a que les comunitats autònomes puguin en la seva esfera de competències, respectant les previsions bàsiques contingudes en la nova redacció de la LBRL, desenvolupar un govern local de segon nivell alternatiu a la diputació provincial.

Completant aquestes referències a les “entitats equivalents” que trobem en el nou articulat de la LBRL, podem esmentar també diverses disposicions addicionals de la LRSAL que remeten a la adaptació i al desenvolupament autonòmic del marc general previst per a la supramunicipalitat en la nova llei. Així, començant per la disposició addicional tercera (Competències

autonòmiques en matèria de règim local), s'estableix en el seu punt primer que: "1. Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas". Disposant seguidament que: "2. En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales". Per bé que es barregen en aquest precepte les referències a l'òrgan de govern (diputació provincial) i a la institució (ens locals supramunicipals), al meu entendre aquesta previsió general es perfectament habilitadora tant per al cas de que les comunitats autònomes hagin optat o bé optessin per dotar-se d'un òrgan de govern i administració provincial diferent de les diputacions (podria ser el cas dels consells de vegueria a Catalunya), com per al cas de dotar-se d'ens locals supramunicipals diferents de la província (que podria ser el cas de les mancomunitats d'interès general de Castella-Lleó³¹ o de les comarques) amb competències d'assistència i cooperació amb els municipis i prestació de serveis públics locals. Sense descartar-ho, aquest precepte em porta no obstant, a pensar més en possibles alternatives diferents de les comarques, ja que en relació amb aquestes el punt 3 de les mateixa disposició addicional i la disposició addicional sisena estableixen que: "3. La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y

³¹ Vid. Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Un breu comentari sobre la mateixa el trobareu a RIVERO ORTEGA, R., "Siete claves del nuevo modelo territorial", *Diario de Ávila*, 23.9.2013, destacat per www.laadministracióaldia.inap.es

racionalización de las estructuras administrativas” (previsió que, sense ser esmentades expressament, sens dubte es refereix a les comarques aragoneses); i “Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales” (entre altres el d’Aragó i el de Catalunya).

Tampoc crec que la disposició adicional tercera estigui pensant en les illes, que sens dubte poden ser considerades ens locals supramunicipals (article 3 de la LBRL), ja que per als seus òrgans de govern (cabildos canaris i consells insulars balears) la LRSAL contempla una previsió específica en la disposició adicional setzena.

3.2.2. El cas de Catalunya

El Govern català va remetre al Parlament de Catalunya, de forma paral·lela al projecte de reforma local estatal, un projecte de Llei de Governos locals³², que en virtut de les competències que li otorga l’ Estatut d’Autonomia en matèria de règim local (artículo 160 del EAC) busca avançar en la definició d’una estructura de Governos locals pròpia, ajustada a la realitat territorial i social del nostre país.

Malgrat que d’ entrada s’ha de dir que aquest projecte és més respectuós pel que fa a les competències municipals que la LRSAL, i que la seva exposició de motius duria a pensar en un reforçament dels ens locals de segon nivell, actualment les diputacions provincials, que el projecte vol substituir pels consells de vegueria, quan un es fixa en el conjunt de l’articulat s’adona que el resultat és, com a mínim, desigual, i al meu entendre no queden pas garantits els avenços que el projecte es proposa en la seva exposició de motius.

El projecte busca, mitjançant la definició d’uns estàndards de qualitat en la prestació dels serveis municipals, establir una prestació de serveis per als municipis més petits i amb menys capacitat tècnica i econòmica, que es

³² Publicado en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 141, de 9 de setembre de 2013, pp. 7 y ss.

repartirien entre les vegueries (províncies), les comarques i, on existeixi (actualment solament a Barcelona), l'àrea metropolitana (*vid.* arts. 31 i següents)³³.

En relació amb les previsions específiques sobre les vegueries, el Projecte sembla reforçar el seu paper si tenim en compte que, més enllà de les seves funcions de cooperació local, els atorga, encara que al meu parer sense un model ben definit, competències pròpies i substantives (*vid.* article 65) en serveis ambientals (tractament de residus, d'aigües residuals, i prevenció d'incendis) i socials (acolliment d'immigrants). I a més preveu també la possibilitat que les vegueries gestionin per delegació del Govern català els serveis descentralitzats de l'Administració de la Generalitat al seu territori. Aquestes previsions, que podrien fer pensar en una aposta definitiva de reforçament del segon nivell del Govern local, resulten ser poc més que un desideràtum quan es comprova, en la disposició transitòria quarta del Projecte de Llei, que aquestes noves atribucions solament es donaran en el moment en què es constitueixin els nous òrgans de govern de les vegueries. Una condició, aquesta, de compliment incert, en tant que passa en bona part per la col·laboració del legislador estatal, que és el competent per aprovar, i amb una majoria qualificada (Llei orgànica), aspectes substancials per al naixement de les vegueries, com per exemple els seus límits territorials o el règim electoral, segons s'estableix de forma expressa en les disposicions addicional segona, transitòria primera i final segona de la Llei 30/2010, de 27 de juliol, de vegueries.

D'acord amb això, i amb l'exposat en l'apartat anterior respecte a les possibilitats que ofereix la LRSAL, potser sigui el moment de posar en qüestió el vell plantejament de començar la construcció d'un model alternatiu a l'actual règim provincial pel mapa. Si bé és cert que l'actual divisió provincial ha estat

³³ Previsió que faria bé el Parlamento català en revisar, considerant les objeccions que el Consell d'Estat formulà a l'Avantprojecte de Llei de racionalització i sostenibilitat local respecto al concepte del "cost estàndard". Si bé el concepte no és el mateix, la falta de concreció en el Projecte dels criteris per a l'establiment d'aquests estàndards i les conseqüències que se'n deriven, sent menors que en el cas estatal, al meu entendre obligaria a millorar la construcció jurídica d'aquest mecanisme d'avaluació sobre l'exercici de les competències municipals i la traslació de les mateixes a favor de las vegueries, comarques o àrees metropolitanes, considerant a més que, como en el cas de les diputacions, ens trobem davant d'institucions de representació indirecta.

qüestionada, especialment a Catalunya, també és cert que aquest no és l'únic aspecte, ni potser el més important, a millorar en l'actual règim provincial. Partint del mínim contingut funcional i competencial que la LBRL reconeix a les diputacions provincials, podria el legislador català avançar en la construcció d'un model propi: el de les vegueries, nom que el Tribunal Constitucional ha declarat com perfectament constitucional que poden rebre les províncies a Catalunya, amb un òrgan de govern propi, el consell de vegueria, i amb un règim competencial també propi, que podria establir el legislador català sobre la base de les característiques i necessitats del seu territori.

És cert que, en determinats territoris de Catalunya, la divisió provincial pot requerir ajustos; és cert que determinats territoris demanden també un reconeixement institucional que no veuen reflectit en l'actual divisió provincial. Però no ho és menys que la indisponibilitat, avui per avui, per part del legislador català de la modificació dels límits provincials no hauria de ser un fre per plantejar un model de segon nivell de Govern local diferent de l'actual. Són molts els aspectes que des del plànol competencial fins al plànol institucional permetrien un avanç i un perfeccionament d'aquells aspectes ara com ara millorables de l'actual règim. Després, sobre les bases d'aquesta nova institució i les seves potencialitats, seria molt més fàcil, o com a mínim més lògic, plantejar de forma justificada una iniciativa legal per a modificació de límits provincials o del règim electoral, que s'acomodés a les competències i serveis que s'atribuïssin a la vegueria.

Segurament el que no seria fàcil és que aquest encaix passés per la conversió dels actuals àmbits de descentralització de la Generalitat, entesos com vegueries, en noves províncies de l'Estat, seguint el postulat que, sobre la base de l'anomenat "Informe Roca"³⁴, sembla requerir la "latent" (per aprovada però no vigent) Llei de vegueries. Però per a això el legislador català segurament podria trobar formules satisfactòries, i fins i tot més efectives, de reconeixement institucional o de tractament diferenciat de territoris, com el Pirineu o les Terres de l'Ebre, que ho requereixin. Instruments n'hi han, des de la previsió del

³⁴ Informe de la *Comissió d'estudi sobre el model d'organització territorial de Catalunya*, Departament de Governació i Relacions Institucionals, Barcelona, 2000.

reconeixement d'ens locals diferents de la comarca i la vegueria, incloses les àrees metropolitanes (art. 93 de l'EAC), fins al tractament adequat d'aquests territoris en una legislació electoral pròpia per al Parlament de Catalunya, que porta molts anys de retard.

4. Conclusions

La cruïlla en la qual actualment es troben els ens provincials a Espanya i Catalunya, davant les reformes legals promogudes pel Govern estatal i el Govern català, és ambivalent i contradictòria. D'una ambdues reformes apunten un discurs de reforçament dels ens locals de segon nivell (províncies o vegueries), però el contingut concret del seu articulat dista força donar compliment a aquest enunciat.

La Llei estatal, la LRSAL, acaba donant a les diputacions un paper contradictori entre la cooperació municipal i la substitució en alguns casos dels municipis quant a la gestió de serveis municipals bàsics (per la pròpia diputació o per un ens supralocal a proposta de la diputació, i amb la decisió final en mans del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques), que limita al meu entendre tant l'autonomia municipal com l'autonomia provincial. Pel que fa al projecte català, les seves previsions resulten poc precises i a més diferides *sine die*, si tenim en compte que el projecte posa com a condició de la seva efectivitat la constitució dels nous òrgans de govern de les vegueries, constitució que al seu torn està condicionada per la Llei de vegueries a la modificació dels límits provincials i de la LOREG en el que calgués.

A la vista d'aquest panorama potser ens hauríem de plantejar de nou quin paper i per tant quines funcions ha de complir avui els governs locals de segon nivell a Catalunya, i analitzar si les dimensions i competències de les actuals províncies tenen sentit en l'actualitat, sobretot tenint en compte que la seva configuració parteix en general de fa més d'un segle (1833) i les seves competències resulten d'una combinació del residu entre les quals corresponen a les comunitats autònomes i les que corresponen als municipis. Funcionalment, els textos legals han convertit a les diputacions en una mena

d'ens assistencials, que donen cobertura tècnica i sobretot econòmica als municipis en les activitats i competències municipals que, per qüestions de capacitat, de dimensió o de finançament, no poden atendre per si sols, especialment els més petits; o bé en generadors de serveis no obligatoris i de cobertura de tipus infraestructural o cultural, per exemple, que vénen arrossegant per motius històrics o de nova oportunitat. Des d'un punt de vista abstracte, en els dos casos hi ha una distorsió evident entre el territori sobre el qual es genera l'actuació i la institució provincial; en un cas, perquè estem parlant de funcions municipals, i en l'altre, perquè són actuacions que perfectament podria fer la comunitat autònoma.

Aquestes notes no poden perdre's de vista quan reflexionem sobre la utilitat, avui dia, de les diputacions provincials, i el seu sentit. Una Administració de més proximitat porta indubtables avantatges (la presa de decisions és més sensible als desitjos de les persones que viuen al seu territori, hi ha més controls democràtics...), i pel principi de subsidiarietat i per raons de participació i democràcia és preferible a una Administració més llunyana, que solament té sentit quan hi ha economies d'escala suficients. Ara bé, els casos en què aquestes economies d'escala apareixen amb les diputacions provincials no es compensen, respecte d'un hipotètic exercici de l'actuació, per una major proximitat representativa de les diputacions en comparació de l'Administració autonòmica, que pot obtenir les mateixes o majors economies d'escala. Bàsicament perquè no aporten conceptualment, malgrat l'esforç puntual d'alguns dels seus representants un diferencial rellevant de "proximitat", ni democràtic, donat el seu sistema d'elecció. La pervivència de les diputacions provincials en la seva actual configuració és, per aquestes raons, difícil de defensar des d'un punt de vista funcional³⁵.

La qüestió ara com ara, no obstant això, és que les províncies existeixen des de fa més de 150 anys, i estan reconegudes en la Constitució. A partir d'aquí hem de plantejar-nos quin és, doncs, el marge d'actuació que posseïm per fer-les un instrument el més útil possible. Gran part del territori espanyol no té

³⁵ BOIX PALOP, A. *Una nova planta ...*, cit., pp. 112-113.

corporacions provincials en sentit tradicional. El País Basc té un model que respecta el territori provincial, però va molt més allà en les seves funcions. Catalunya fins ara s'ha paltejat diverses vegades canviar els límits territorials per variar la planta provincial i ajustar-la a una pugués ser més eficaç al seu territori, respectant substancialment les funcions tradicionals que l'ordenament espanyol assigna a les diputacions provincials. Canàries i Balears tenen estructures supramunicipals de cooperació local, però adaptades a les seves condicions geogràfiques, de manera que les estructures no són provincials, sinó que tenen una planta que pren en consideració les diferents illes majors. Fins i tot en bona part del territori espanyol (comunitats uniprovincials) no hi ha diputacions provincials, perquè es consideren innecessàries, atès que una Administració com l'autònoma, en coincidir en l'espai provincial, pot fer totes les seves funcions. La nota comuna a Espanya no és, doncs, com pugués semblar, l'existència de diputacions provincials: la nota comuna és l'adaptació plural a les necessitats de diversos territoris de la planta administrativa de tipus supralocal, i l'existència d'una Constitució que ho admet.

Partint d'aquesta premissa, les comunitats autònomes, amb un sistema institucional propi, haurien de poder adaptar la seva planta territorial, tractant de reorganitzar les funcions de les diputacions (llevant-los competències o donant-n'hi altres de noves) i potser conformar-les com a instruments més participatius i directament democràtics, a la manera del model basc. Especialment, i més encara, si tenim en compte que la Llei 27/2013, de forma molt parca però molt clara, obre la porta a una conjugació institucional de la supramunicipalitat que, si ben "equivalent", sigui diferent de l'actual institució de govern i administració provincial.