

# EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA REFORMA LOCAL PENDIENTE: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN<sup>(\*)(\*\*)</sup>

LUCÍA COFRADES AQUILUÉ

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. CUESTIONES ACTUALES QUE SE RETRO-TRAEN AL PASADO: LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA COMO PROBLEMA HISTÓRICO: 1. Breve referencia histórica a la cuestión provincial y la configuración del actual mapa municipal. 2. Notas sobre el contexto histórico en el que se elaboró la Constitución de 1978 y su incidencia en la escasez de previsiones constitucionales sobre la posición jurídico institucional de los Entes Locales.– III. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL 40 ANIVERSARIO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE GARCÍA DE ENTERRÍA (1981-2021): 1. Reflexiones a propósito de las últimas modificaciones legislativas con incidencia en el régimen local: entre la disciplina presupuestaria y el principio de subsidiariedad. 2. Sobre la necesidad de atender a las causas: la fragmentación del mapa municipal. 3. En torno a la Administración supramunicipal aragonesa: apuntes sobre la convivencia de Diputaciones Provinciales y Comarcas.– IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO: RETOS Y OPORTUNIDADES: 1. ¿Hacia un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población? 2. Acerca de la conveniencia de repensar el papel de las Entidades Locales intermedias en el Estado Autonómico: en especial, Aragón.– V. A MODO DE CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS REFERENCIAS DOCUMENTALES: 1. Bibliografía utilizada. 2. Otras referencias documentales.*

*RESUMEN:* En este trabajo se pretende indagar sobre la posición jurídico institucional de las Diputaciones Provinciales, con el objetivo de reflexionar sobre si resulta justificada su subsistencia en el Estado Autonómico y, en su caso, en qué términos. Se presta especial atención a la institución provincial en Aragón, por lo que se analiza la

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 16/09/2021 y evaluado favorablemente para su publicación el 28/09/2021.

(\*\*) Este artículo tiene su origen en el Trabajo Fin de Grado que defendí el 7 de julio de 2021 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza ante un Tribunal formado por los Profesores Fernando López Ramón, Gerardo García-Álvarez García y Miguel Ángel Bernal Blay. A todos ellos quisiera agradecerles las sugerencias y observaciones que amablemente me formularon. El Trabajo Fin de Grado fue dirigido por Juan M<sup>o</sup> Pemán Gavín, a quien es inevitable manifestar también mi gratitud por sus valiosas orientaciones a lo largo del desarrollo del mismo.

conveniencia de su coexistencia con las Comarcas. El objetivo perseguido no se agota en establecer el marco que se considera más idóneo en abstracto, sino que se intenta articular alguna alternativa no tan ambiciosa, pero más factible, que permita atenuar en un futuro próximo algunos de los problemas derivados de la ineficacia de nuestra Administración Local; problemas que afectan de un modo especialmente patente a la cohesión social y territorial en relación con muchas zonas rurales españolas, en las que predominan los pequeños Municipios. La propuesta que se intenta articular tiene como fin último contribuir a revitalizar el papel de los gobiernos locales.

*Palabras clave:* reforma local; supramunicipalidad; Diputaciones Provinciales; Comarcas; minifundismo municipal; alteración de términos municipales; planta municipal; autonomía local; garantía institucional.

*ABSTRACT:* The aim of this article is to investigate the legal and institutional position of the intermediate local government, with the intention of reflecting on whether their subsistence in the Autonomous State is justified and, if so, under what terms. Special attention is paid to the provincial institution in Aragon, and the advisability of its coexistence with the Counties is analysed. The objective pursued is not limited to establishing the most suitable framework in the abstract, but rather an attempt is made to articulate a less ambitious but more feasible alternative which will make it possible to mitigate in the near future some of the problems arising from the inefficiency of our Local Administration; problems which particularly clearly affect social and territorial cohesion in relation to many rural areas in Spain, where small municipalities predominate. The proposal that we are trying to articulate aims to contribute to revitalising the role of local governments.

*Key words:* local reform; supramunicipal level; intermediate local government; Counties; municipal smallholding; alteration of municipal boundaries; municipal structure; local autonomy; institutional guarantee.

## I. INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 2020 la entonces Ministra de Política Territorial y Función Pública, Carolina Darías, compareció ante la Comisión de Entidades Locales en el Senado para anunciar la intención del Gobierno de emprender una nueva reforma local, de modo que expresó la voluntad del Ejecutivo de modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y de crear un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población. Lo cierto es que, transcurrido más de un año desde entonces, tan solo contamos con una Proposición no de Ley sobre el anunciado Estatuto. Sin embargo, todo parece apuntar a que desde el Ministerio se ha seguido trabajando en esta dirección tal como se desprende de la intervención del pasado 14 de junio del también entonces Ministro de Política Territorial y Función Pública, Miquel Iceta, con ocasión del 40 aniversario de constitución de la FEMP, en la que se ratificó en la necesidad de acometer una reforma

local; precisando que la segunda descentralización es la «tarea más importante de la democracia en España» (1).

En principio, la reforma anunciada no busca otra cosa que robustecer la autonomía local; sin embargo, hasta el momento escasamente se ha hecho alusión al papel que han de jugar los gobiernos locales intermedios o a la posibilidad de reordenar el mapa municipal. Es por ello, que no resulta inapropiado —más bien parece recomendable— reflexionar sobre el lugar que han de ocupar las Diputaciones Provinciales y entidades equivalentes en el momento presente; precisamente cuando se acaba de cumplir el 40 aniversario de la Comisión de Expertos de García de Enterría en la que, como es sabido, se efectuó una sugestiva propuesta a propósito de las Diputaciones Provinciales.

El debate sobre cuál debe ser el sentido jurídico institucional del ente provincial viene planteándose intermitentemente desde hace tiempo, lo que no debe extrañar en la medida que como ha apuntado NIETO GARCÍA «es probablemente la institución pública que menos ha evolucionado en los siglos XIX y XX: lo que habla mucho en favor de su perfección inicial por lo mismo que explica su actual obsolescencia» (2). Efectivamente, las Diputaciones Provinciales poseen una trayectoria vital de más de 200 años; es por ello que en un primer momento el trabajo aborda escuetamente su evolución histórica. Seguidamente, se examina la regulación constitucional vigente con incidencia en el régimen local a fin de conocer el alcance de las limitaciones existentes y las posibilidades que nos brinda.

En un segundo momento, se procura analizar el estado de la cuestión en el momento presente. Concretamente, se reflexiona sobre la efectiva incidencia de la última reforma con repercusión en el régimen local, la necesidad de atender al origen de las disfunciones de nuestro mapa local, así como se efectúan unos breves apuntes sobre la Administración supramunicipal aragonesa.

En tercer lugar, se estudian las perspectivas de futuro. En este sentido, se realizan algunas consideraciones en torno al anunciado Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población y se hace referencia a la necesidad de reconsiderar el papel de los Entes Locales intermedios en nuestra organización territorial.

Finalmente, se exponen las principales conclusiones alcanzadas, que en modo alguno pretenden agotar toda la amplia problemática que plantea la materia, con retos de no fácil abordaje, ni, por supuesto, ofrecer «soluciones» definitivas en relación con los mismos.

---

(1) Nota de prensa accesible en <http://www.femp.es/comunicacion/noticias/nos-queda-pendiente-la-tarea-mas-importante-de-la-democracia-en-espana-la>.

(2) Véase A. NIETO GARCÍA (1996: p. 238).

## II. CUESTIONES ACTUALES QUE SE RETROTRAEN AL PASADO: LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA COMO PROBLEMA HISTÓRICO

### 1. Breve referencia histórica a la cuestión provincial y la configuración del actual mapa municipal

Como punto de partida parece conveniente comenzar abordando —aunque sea brevemente— la génesis y evolución histórica de las Diputaciones Provinciales, pues como en su día apreció García de Enterría «sólo el campo totalizador de la historia puede ilustrarnos sobre la efectiva función política y social de las instituciones [...]» (3). En el caso de España, la articulación territorial del Estado y, particularmente, su organización local constituye, sin lugar a dudas, una constante histórica. En general, las instituciones jurídicas surgen como fruto de una realidad preexistente que contribuye decisivamente a su formación. Así, las Diputaciones Provinciales poseen una trayectoria vital que conviene conocer para enriquecer la visión del presente, afrontar los grandes debates pendientes y los distintos retos que se presenten en el futuro (4).

Habitualmente, se ha venido estudiando el nacimiento de las Diputaciones Provinciales partiendo de la época decimonónica, ya que su positivización originaria tiene lugar con la Constitución española de 1812; si bien el nacimiento de la Administración provincial no se comprende completamente sin una breve mención al siglo XVIII, pese a que perfectamente podríamos remontarnos siglos atrás (5). La división territorial española de finales del siglo XVIII era profundamente heterogénea y compleja, habiendo llegado a ser calificada de «anárquica» por GUAITA MARTORELL (6), quien consideraba un «milagro» el funcionamiento de una Administración de tales características (7). El legislador

---

(3) Como es bien sabido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1974: pp. 11-12) fue un firme defensor del método histórico en el ámbito de las ciencias jurídicas; metodología que tiene un indudable reflejo a lo largo de su obra científica.

(4) En este sentido se pronuncia L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en el prólogo a la obra de L. MARTÍN REBOLLO (2018: p. 25): *40 años de derecho administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*, Pamplona, Aranzadi, 2018, en el que —recordando las reflexiones que tuvo ocasión de elaborar para el prólogo del que fuera el primer libro de Martín Rebollo— lúcidamente incide en «la necesidad de conocer el origen de las cosas no sólo para entender el pasado sino también y sobre todo para iluminar el presente y poder encarar el futuro sin el lastre de los errores anteriores».

(5) Para ahondar en los antecedentes partiendo de la Edad Media véase G. MARTÍNEZ DÍEZ (1981): «Génesis histórica de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho español*, pp. 523-593, mientras que para un análisis más detallado de la evolución histórica en general véase J. GARCÍA ÁLVAREZ (2002): *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Secretaria General del Senado, en especial pp. 189-289.

(6) En este sentido, véase A. GUAITA MARTORELL (1991: p. 3251).

(7) Sobre esto, véase A. GUAITA MARTORELL (1987: p. 174).

gaditano, al emprender la organización territorial, trató de subsanar esta situación a fin de racionalizar la planta territorial; aunque, desde luego, no cabe negar la influencia que tuvo la propuesta de división territorial, inspirada en el modelo francés, elaborada por José I Bonaparte (8).

A pesar de que la positivización inicial de las Diputaciones Provinciales tuvo lugar con la Constitución española de 1812 (9) no será hasta 1833 (10) cuando se asiente y consolide el sistema provincial español que pervive en la actualidad de la mano de Javier de Burgos durante la Regencia de María Cristina de Borbón, debido a los vaivenes de régimen propios de la época (11). La estructura provincial instaurada en 1833 fue producto de un proceso de reflexión que tomó en consideración la división provincial de las Cortes de Cádiz y las actuaciones llevadas a cabo durante el Trienio Liberal (1820-1823). Se ha estimado que la coincidencia territorial fue en torno al 85 o 90%, exceptuando las Provincias afectadas por la supresión (12). Por tanto, no es posible afirmar que Javier de Burgos creara *ex novo* la división provincial, pues la misma venía de intentos anteriores; aunque es indudable que tuvo el mérito de impulsar la nueva organización administrativa, rescatando y adaptando

---

(8) Recuérdese que las ideas de la Administración Napoleónica llegan a España con el intento racionalizador de José Bonaparte, que se plasmó en el Decreto de 17 de abril de 1810 que instauró treinta y ocho prefecturas y ciento once subprefecturas. Para acceder al contenido de esta y otras disposiciones históricas del siglo XIX a las que se hará referencia a lo largo del presente trabajo se recomienda consulta de T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Y J.A. SANTAMARÍA PASTOR (1977): *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.

(9) El Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1812, sobre establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la Península y Ultramar tuvo por objeto dar efectividad a lo establecido en el artículo 325 de la Constitución de Cádiz. Asimismo, destaca el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813, que aprueba la instrucción para el gobierno económico político de las Provincias, cuyo capítulo II recogía las obligaciones y cargos de las Diputaciones Provinciales.

(10) En concreto nos estamos refiriendo al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, mandando hacer la División Territorial de las Provincias, a cuyo frente situaba, siguiendo el modelo de las prefecturas francesas, a una autoridad superior a la cual, pasados algunos años, se denominaría *Gobernador civil*.

(11) Téngase en cuenta que los cambios de régimen no propiciaron el asentamiento definitivo de las Diputaciones Provinciales. Así, el 15 de junio de 1814 se dictó el Real Decreto por el cual se suprimen las Diputaciones Provinciales y se manda que los papeles de sus secretarías pasen a las respectivas Contadurías de provincia. Con posterioridad, en 1823, el Decreto XLV, de 3 de febrero, de instrucción para el gobierno económico político de las Provincias, dota a las instituciones Provinciales de mayor poder del que habían tenido en 1813. Para profundizar en estas cuestiones véase el trabajo de M. ESTRADA SÁNCHEZ (2008): «Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las Diputaciones Provinciales», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 12, pp. 303-320, en el que reflexiona sobre las razones que pudieron motivar este cambio.

(12) En este sentido véase A.M. CALERO AMOR (1984: pp. 5-10).

las contribuciones anteriores (13). No obstante, hubo que esperar hasta 1835 para que se estableciesen de modo efectivo las Diputaciones Provinciales (14), cuya existencia supuso la aparición de un nivel administrativo cuya misión inicial sería el control de los Ayuntamientos; cometido que para las autoridades centrales resultaba inviable debido al elevado número de Municipios y su dispersión territorial. Ciertamente, con las Provincias se pretendía potenciar una organización administrativa centralizada y única, basada en la omnipotencia estatal a lo largo de territorio nacional (15).

Es preciso tener en cuenta que la existencia de las Diputaciones Provinciales ha estado en entredicho de desde su mismo nacimiento; dando lugar a un resultado verdaderamente paradójico: su fortalecimiento (16). Entre las experiencias pasadas que sostienen la validez de la tesis del fortalecimiento de las Provincias, piénsese en el notable protagonismo de las Diputaciones Provinciales en el régimen franquista frente al que tuvieron durante la Segunda República. La tendencia antiprovincialista se mantuvo a lo largo de los siglos XIX y XX, y no resulta exagerado afirmar que —con mayor o menor vehemencia— llega hasta nuestros días. Los principales motivos de fondo alegados por los detractores del modelo provincial son, según VANDELLI, su papel favorecedor de la centralización estatal y su carácter artificial (17). Efectivamente, los argumentos apuntados continúan presentes en el discurso de los detractores de las Diputaciones Provinciales, si bien en los debates más recientes en torno a la posibilidad de su supresión, a las Diputaciones Provinciales se les achaca ser institución decimonónica que favorece las prácticas clientelares. En ocasiones también se aprecia que sus detractores las perciben como una especie de reminiscencia del régimen franquista —pese a que como hemos visto nacieron en los albores del Estado liberal—, periodo durante el cual tuvieron un notable protagonismo; ahora bien, tal percepción es

---

(13) Al respecto, véase A. NIETO GARCÍA (1996: p. 241).

(14) Mediante el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones Provinciales, si bien A. NIETO GARCÍA (1996: p. 240) precisa que no se terminaron de asentar definitivamente hasta 1836.

(15) Téngase en cuenta que al menos hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX las Provincias se concibieron como meras divisiones territoriales del Estado carentes de personalidad jurídica, pues como ha indicado M. CLAVERO ARÉVALO (1983: 2132) no fueron sino un instrumento de centralización.

(16) Así lo señala S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1991: pp. 59 y 60). No obstante, no debería extrañar esta circunstancia en relación a las Diputaciones Provinciales, en la medida que como bien apuntó E. GARCÍA DE ENTERRÍA (2007: p. 172) la historia de la Administración es «la historia de un permanente hacer y deshacer, la historia de un constante proceso de revisión de sus estructuras institucionales, proceso que llega a formar parte así de la esencia misma del concepto».

(17) Véase L. VANDELLI (1991: p. 3158). Para conocer los argumentos esgrimidos frente a las tesis antiprovincialistas véase S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1980): «En torno a la organización provincial», *Revista de Administración Pública*, 93, pp. 7-27.

cuanto menos imprecisa, en la medida que a lo largo de estos más de 40 años de vida democrática las Diputaciones Provinciales se han caracterizado por su carácter representativo, lo que, por supuesto, no impide cuestionar su encaje en la división territorial existente o la falta de definición de sus funciones.

Para completar este apunte histórico sobre la institución provincial procede aludir a una cuestión vinculada de alguna manera a la misma: la fragmentación del mapa municipal español. Al respecto conviene dejar apuntado que dicha fragmentación ha sido un problema histórico que puede considerarse resultado de la idea de dotar con un Ayuntamiento a cada núcleo de población, sin exigir un número mínimo de habitantes y, en todo caso, cuando se llegue a 1.000 habitantes, proclamada en la Constitución de Cádiz. (18) No debe extrañar que a lo largo de los siglos XIX y XX haya habido diversos intentos dirigidos a limitar la cifra de pequeños Municipios, consistentes en exigir una población determinada o, directamente, en fusionar Municipios (19) a fin de obtener una planta territorial más congruente con una Administración eficaz. No obstante, lo cierto es que tradicionalmente ha primado una concepción iusnaturalista que concibe al Municipio como un hecho social previo al Estado, frente a las corrientes que sostenían que obedece a una mera división administrativa por obra del legislador. La prevalencia del «dogma» del carácter natural del Municipio (20) así como la enérgica contestación que suscita el mero anuncio de emprender una reforma del mapa municipal en los afectados y en determinada parte del espectro político han frustrado en buena medida los intentos realizados a tal fin. Los resultados de los intentos de fusión o alteración de los límites municipales han sido, en términos generales, escasamente significativos; y las consecuencias derivadas de su infructuosa puesta en práctica ha contribuido a que parte de las dificultades derivadas de una estructura municipal minifundista continúen persistiendo en la actualidad.

---

(18) El art. 310 de la Constitución de Cádiz disponía, literalmente, que «se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su Comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente».

Como acertadamente ha señalado R. SALANOVA ALCALDE (2017: p. 10), aunque un pueblo como unidad básica de convivencia ha existido siempre, es con la Constitución de 1812 cuando se produce el cambio de paradigma en la medida que se les reconoce como Administración Pública y todo el territorio pasa a estar regido por instituciones municipales.

(19) Como ejemplo ilustrativo piénsese, entre otras previsiones, en las establecidas en los arts. 70 y 71 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845 y del Decreto de 21 de octubre de 1866. En ambos casos, su art. 70 prevé que se conserven los Ayuntamientos que alcancen determinada cifra de vecindario y en el art. 71 se prevé el número mínimo de vecinos necesario para formar nuevos Municipios.

(20) E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1994: p. 141) explica que la concepción del Municipio concebido como una entidad natural, que tradicionalmente ha imperado en el ámbito europeo, es especialmente patente en los países con influencia del sistema municipal francés.

## 2. Notas sobre el contexto histórico en el que se elaboró la Constitución de 1978 y su incidencia en la escasez de previsiones constitucionales sobre la posición jurídico institucional de los Entes Locales

La redacción del Título VIII CE, relativo a la organización territorial del Estado, responde esencialmente al difícil contexto en el que se delineó la misma. Al siempre dificultoso consenso entre formaciones políticas de distinto signo para sacar adelante un proceso constituyente —que necesariamente exige cesiones y la búsqueda de espacios suficientemente amplios a rellenar posteriormente por el legislador ordinario— se unió un periodo convulso marcado por una fuerte incertidumbre.

Frente a la estructura centralista heredada del régimen franquista, el constituyente apostó por abrirse a la descentralización. A la luz del texto constitucional parece que se pensaba en la posibilidad en un Estado asimétrico con un modelo competencial abierto (21), probablemente debido a las tensiones y aspiraciones políticas del momento (22). Por aquel entonces no era posible intuir el grado de aceptación y alcance competencial que desarrollarían las futuras CCAA, por ello se diseñó un sistema que no está plenamente perfilado, sino que se limita a establecer unas coordenadas generales bastante abiertas en su alcance. En efecto, tal y como la doctrina puso en su momento de relieve, las previsiones constitucionales sobre la materia local son verdaderamente escuetas; lo que *per se* no entraña necesariamente un defecto constitucional, puesto que como ha apuntado VELASCO CABALLERO tal técnica legislativa no deja de constituir «una expresión natural del principio de primariedad de la ley en el sistema constitucional» (23).

Posiblemente, el hecho de que el constituyente no pudiera vaticinar la deriva de nuestro modelo territorial, que debía concretarse en el futuro (24)

---

(21) Téngase en cuenta que la CE, entre otras opciones, abre la posibilidad de un Estado asimétrico con un régimen competencial abierto en la medida que se contemplan dos vías de acceso a la autonomía (arts. 143 y 151 CE) que parecen corresponder a las «nacionalidades y regiones» del art. 2 CE y, por otro lado, en virtud del principio dispositivo, no se exige un contenido competencial homogéneo a las diferentes CCAA.

(22) Nótese que la existencia de un modelo descentralizado lleva inevitablemente a plantearse sus relaciones con el principio constitucional de igualdad. Para profundizar en la relación existente entre autonomías territoriales y el principio constitucional de igualdad véase J. M.º PEMÁN GAVÍN (1992): *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, en la que se analiza la tensión entre ambos principios; tensión que como el propio autor indica «se resuelve en cada caso en un peculiar equilibrio entre los dos polos».

(23) Véase F. VELASCO CABALLERO (2009: pp. 35).

(24) Así se hizo con los pactos autonómicos de 1981, en los que, frente a lo inicialmente previsto, se generalizó el marco institucional previsto en el art. 152 CE, contemplado en principio tan solo para las CCAA que accederían por la «vía rápida». Ciertamente la incertidumbre sobre la futura organización territorial era absoluta, puesto que la existencia misma de las autonomías dependía de su aceptación por las Cortes Generales.

—y que culminaría en la configuración del actual Estado Autonómico— contribuyó a favorecer la posición de la Provincia en nuestro sistema de organización territorial. La introducción de la Provincia en el texto constitucional como Entidad Local no fue fruto de una decisión caprichosa, sino prudente y sosegada puesto que, como expuso GARCÍA DE ENTERRÍA, en un contexto de máxima incertidumbre parecía sensato apostar por la existencia una estructura territorial con cierta tradición histórica que venía funcionando a lo largo de los últimos 150 años (25). La cuestión de las Diputaciones Provinciales suscitó desde el inicio una intensa polémica tal y como se desprende de la lectura del Anteproyecto de Constitución, cuyo art. 105.2 posibilitaba el desplazamiento de las Diputaciones Provinciales por otro tipo de Entidades Locales intermedias previstas en los Estatutos de Autonomía (26). Lo cierto es que este precepto fue considerado confuso tal como estaba formulado (27), dando lugar a la presentación de diversas enmiendas (28).

Dado que en aquel momento simplemente no era posible una visión global de la organización territorial (29), la Provincia se introdujo sin la posibilidad de reflexionar sobre su relación con las futuras CCAA; un reto todavía pendiente que constituye, por así decirlo, una «patología» del sistema. Es por ello que la Comisión de Expertos sobre las Autonomías de 1981 (30), conscientes de la necesidad de integrar los diferentes niveles territoriales en el modelo autonómico defendió la interiorización de las Diputaciones Provinciales en las

---

(25) Sobre esto, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1991: p. 6).

(26) El art. 105.2 Anteproyecto de CE, publicado en el BOCG, de 5 de enero de 1978 disponía, literalmente, lo siguiente: «Las Provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan mediante la agrupación de Municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin».

(27) Así lo subrayó en su momento S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1978: pp. 20 y 21).

(28) Téngase en cuenta que como indicó A. GUAITA MARTORELL (1981: pp. 40 y 41) las enmiendas se presentaron por parlamentarios de distinto signo político como López Rodó, Gómez de las Rocas o Letamendia, entre otros.

(29) El propio E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1991: p. 6) explica que, de haberse conocido la estructura territorial, podría haberse optado por la supresión de la Provincia o bien definir su posición exacta en el marco territorial, y razona que cuatro niveles administrativos recayendo sobre un mismo territorio es «una dispersión excesiva de la acción pública, una complicación administrativa innecesaria, una fuente disfuncional de indeterminación de responsabilidades y conflictos».

(30) Véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; COSCULLUELA MONTANER, Luis; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago; DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel y SOSA WAGNER, Francisco (1981: pp. 26 y 27): *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CCAA pluriprovinciales, propugnando que se configurasen como Administración periférica autonómica.

La autonomía local, núcleo vertebrador del régimen local, que debería servir como punto de partida para su posterior regulación, se formula en términos tan genéricos que no cabe sino reputarlos insuficientes. El art. 137 CE se limita a reconocer a Municipios y Provincias «autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (31), sin concretar su configuración, de modo que pronto se advirtió que carecían de una garantía constitucional precisa, pues su contenido vendría determinado por el legislador ordinario (32).

Existe una intensa interconexión entre autonomía local y los intereses —o si se prefiere, competencias— de los Entes Locales, pero no existe consenso doctrinal respecto a si la autonomía local es un fin en sí misma o más bien responde al medio del que dota el constituyente a los Entes Locales para hacer efectivos sus respectivos intereses (33). Lo cierto es que tanto «autonomía local» como «respectivos intereses» constituyen conceptos jurídicos indeterminados en los que resulta admisible un amplio margen de apreciación (34). Debido a estas declaraciones abiertas en su alcance, en la década de los ochenta el legislador, el Tribunal Constitucional y la doctrina administrativista tuvieron que realizar un importante esfuerzo a fin de delimitar el contenido de la autonomía local (35).

---

(31) Téngase en cuenta que un sector doctrinal nada desdeñable se decanta por entender que no existen propiamente intereses provinciales, puesto que éstos no serían sino los intereses de los respectivos Municipios que integran la Provincia en cuestión. En este sentido, véase L. COSCULLUELA MONTANER (2011: p. 50). Con independencia de ello, es obvio que existe cierta diferencia en el tratamiento constitucional de ambas autonomías a favor de la municipal, dado que el art. 140 CE reconoce con particular énfasis la autonomía municipal y éste énfasis no se reproduce en relación con la autonomía provincial (art. 141 CE).

(32) Sobre esto, véase T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1979: p. 35).

(33) En este sentido véase L. PAREJO ALFONSO (1991: p. 235) y J. GARCÍA FERNÁNDEZ (2002: p. 235).

(34) Así se desprende de las SSTC 4/1981, 2 de febrero (recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos del Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 y contra la Base 33, párrafo segundo), fundamento jurídico 1º y 37/1981, 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero), fundamento jurídico 1º.

(35) Como aportaciones doctrinales sobre la autonomía local —cuyo análisis excede del objeto de este trabajo— cabe remitirse, dentro de una amplísima bibliografía, a los siguientes estudios: R. MARTÍN MATEO (1981): «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, 94, pp. 53-87; L. PAREJO ALFONSO (1986): «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, pp. 9-64; A. FANLO LORAS (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, Centro Estudios Políticos y Constitucionales; F. SOSA WAGNER (1991): «La autonomía local», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, en especial pp. 3185-3266 y

Sin perjuicio de cuanto queda dicho, hay aspectos relativos a la regulación constitucional que no ofrecen lugar a dudas; concretamente, la necesaria existencia de Municipios, Provincias e Islas en los archipiélagos balear y canario (arts. 137, 140 y 141 CE). En este sentido, es obligado hacer referencia a la teoría de la garantía institucional, que cobra especial significación en relación con la autonomía local y, por tanto, con las instancias provincial y municipal, en la medida que garantiza su existencia frente al legislador ordinario (36). El Tribunal Constitucional configura la autonomía local como una garantía institucional (37), que trata de proteger el núcleo de la institución de manera que no quede desdibujada (38). La mayoría de la doctrina se ha decantado por entender que la garantía institucional ampara a las Diputaciones Provinciales (39), si bien LINDE PANIAGUA sostiene la tesis de que es posible su supresión y la asunción de sus competencias por las CCAA u otro tipo de Entidad Local sin necesidad de reforma constitucional (40).

Asimismo, cabe recordar que la garantía institucional no implica una especie de petrificación del mapa municipal, dado que la misma hace alusión a la entidad municipal como institución y no a cada uno de los Municipios existentes en un momento determinado. De hecho, el constituyente otorgó la facultad para alterar los términos municipales a las CCAA (41) (art. 148.1.2

---

E. NIETO GARRIDO (2018): *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Pamplona, Aranzadi.

(36) Véase J. ESTEVE PARDO (1991: p. 129).

(37) Se trata de una figura importada del constitucionalismo alemán, cuya introducción teórica en nuestro país se debe, en gran medida, a L. PAREJO ALFONSO (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

(38) En este sentido véase la STC 32/1981 de 28 de julio (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 6/1980), cuyo fundamento jurídico 3º precisa que «la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre».

(39) Véase S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1991: pp. 63 y 64).

(40) Sobre esto, véase E. LINDE PANIAGUA (2018: pp. 117-121).

(41) Téngase en cuenta el carácter «bifronte» del régimen local en los términos señalados por la STC 31/2010 (recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), fundamento jurídico 36º. Asimismo, recuérdese que el régimen local ha de entenderse comprendido en el título competencial «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» del art. 149.1.18 CE.

CE); lo que, como es sabido, permitiría la supresión de Municipios (42), posibilidad que guarda conexión con el problema del inframunicipalismo.

### III. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EL 40 ANIVERSARIO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE GARCÍA DE ENTERRÍA (1981-2021)

#### 1. Reflexiones a propósito de las últimas modificaciones legislativas con incidencia en el régimen local: entre la disciplina presupuestaria y el principio de subsidiariedad

En las siguientes líneas se aspira a plantear un marco general (43) que permita valorar el punto en el que nos encontramos y, a lo sumo, extraer algunas enseñanzas derivadas de la última experiencia de reforma local llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) con el fin de afrontar en mejores condiciones una eventual reforma local. Precisamente, y al hilo de la pretendida modernización de la Administración, NIETO GARCÍA advirtió de que «las mejores lecciones del pasado son las que se deducen de los fracasos, que conviene estudiar con más cuidado que los éxitos» (44); reflexión que solo cabe compartir y que invita a extraer algunas consideraciones al respecto.

La última modificación legislativa con incidencia en el ámbito local fue, básicamente, resultado de la crisis económico financiera iniciada en 2008 y del impulso reformista surgido a partir de la misma que, como es sabido, se materializó en lo que se ha dado en llamar la «constitucionalización de la crisis» (45). La historia nos demuestra que, en general, las situaciones de crisis impulsan transformaciones administrativas —más o menos provechosas— que en situaciones normales serían inconcebibles. En este sentido, el último intento

---

(42) Véase L. MORELL OCAÑA (1991: p. 3297).

(43) No se persigue en este artículo analizar el contenido de la LRSAL, ampliamente estudiado a estas alturas. Para un análisis pormenorizado del efectivo impacto de la LRSAL se recomienda consultar entre otros a C. BARRERO RODRÍGUEZ (2017) «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, pp. 41-73 y M. RODRÍGUEZ BEAS (2019): «El futuro incierto de las diputaciones provinciales en España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 202, pp. 284-420.

(44) Véase A. NIETO GARCÍA (2014: p. 100).

(45) Esta denominación fue acuñada por EMBID IRUJO, A. (2012), en su obra *La constitucionalización de la crisis económica*, Madrid, Iustel. El autor hace referencia a la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria en el art.1 35 CE. La reforma de 2011 consagró en el art. 135 CE el rango constitucional de la estabilidad presupuestaria, al mismo tiempo que limita el déficit estructural y el volumen total de deuda. Recuérdese que el propio Gobierno no ocultó la vertiente «economicista» de la reforma, buscando así incrementar la confianza de inversores y autoridades europeas.

de reforma local operada por la LRSAL no fue una excepción, en la medida que vino motivada por la imperiosa necesidad de moderar el gasto público a efectos de cumplir con las exigencias europeas en materia de estabilidad presupuestaria (46). Una aclaración es precisa: a pesar de que se vinculara la reforma local como remedio para superar la crisis económica, no es posible considerar a las Entidades Locales como principales responsables del gasto y déficit público (47).

Recuérdese que la reforma suscitó, incluso en la fase anterior a su aprobación, una viva polémica; si bien finalmente su contenido distó bastante de las previsiones iniciales como fruto de la incidencia del Dictamen 567/2013 del Consejo de Estado, que puso de manifiesto significativas deficiencias entre las que cabe destacar la crítica efectuada al criterio del coste estándar como referente para la asunción de competencias por parte de las Diputaciones para la prestación de determinados servicios municipales obligatorios, (48) en la medida que dicho criterio conllevaba una «habilitación en blanco» que, como se ha señalado por parte de la doctrina, podría ser contraria al art. 4.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) (49). Aun así, la controversia se mantuvo en relación con el texto finalmente aprobado (50),

---

(46) La estabilidad presupuestaria se cumple si la corporación local es capaz de financiar sus gastos sin que sea necesario recurrir a los préstamos de entidades financieras u otras formas de endeudamiento público. Así se señala en la propia exposición de motivos de la LRSAL: «La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas».

(47) En este sentido se pronuncian A. EMBID IRUJO (2011: pp. 449-450) y L. MELLADO RUIZ (2016: p. 97).

(48) En relación con tales servicios el Anteproyecto preveía (art. 26, apartados 2 y 3) que por Real Decreto se determinaría el coste estándar de los mismos y que en los Municipios con población inferior a 20.000 las Diputaciones Provinciales o entidades insulares asumirían la prestación de los mismos cuando su prestación en el ámbito municipal no cumpliera con dicho coste estándar, es decir, tuviera un coste superior. Véase sobre ello el estudio de F. SIMÓN YARZA (2013: pp. 62 y ss.).

(49) El apartado 1 del art. 4 CEAL expresa en relación con el alcance de la autonomía local que «las competencias básicas de las Entidades Locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades Locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley».

(50) Finalmente, la redacción definitiva del art. 26.2 LRSAL dispuso que: «Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.»

dando lugar a diversos recursos de inconstitucionalidad y uno en defensa de la autonomía local promovido por 2.393 Municipios (51). La LRSAL ha sido una reforma ampliamente cuestionada política y doctrinalmente; sin embargo, llama la atención que, a pesar del cambio de Gobierno en 2018, hasta el momento no se haya introducido modificación alguna, cuando en su momento se exigió su inmediata derogación. Frente a la inicial agitación que causó la LRSAL, lo cierto es que como ha puesto de manifiesto BARRERO RODRÍGUEZ «dejaba extremos por concretar y de cuya interpretación iba a depender su verdadera capacidad de transformación de la realidad existente». En este sentido apunta que el impulsor de la reforma tampoco fue excesivamente combativo a la hora de mantener sus objetivos originarios (52).

La reforma, según se deriva de su preámbulo, aspiraba a ser profunda; pero transcurridos ya 8 años desde su aprobación, la percepción es bien distinta. Especialmente en lo relativo a los grandes asuntos pendientes de la Administración Local, pues respondió a la coyuntura económico financiera sin incidir con la determinación necesaria en la adaptación del entramado institucional establecido en 1985. Es cierto que se trató de incentivar la fusión o incorporación voluntaria de Municipios, pero el carácter facultativo se ha demostrado insuficiente (53).

---

Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios».

No obstante, la STC 111/2016 (recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL), de 9 de junio, declaró inconstitucional y nulo la propuesta por parte de la Diputación al Ministerio de Hacienda a fin de que el mismo decidiera sobre la forma de prestación a fin de reducir el coste efectivo, de modo que se precisa de la aceptación voluntaria del Municipio.

(51) Diversos preceptos fueron declarados inconstitucionales, aunque en su mayoría no fueron por vulnerar la autonomía local que, como es bien sabido, fue uno de los aspectos más controvertidos de la reforma legislativa, pues el Dictamen 338/2014 del Consejo de Estado sobre el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local concluyó afirmando que la reforma vulneraba la autonomía local. No obstante, debe tenerse en cuenta que ello la interpretación del Tribunal Constitucional vino a introducir significativas matizaciones con respecto a lo que en un primer momento se creyó por parte de diversos sectores. Así, por ejemplo, la STC 41/2016, de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL) fundamento jurídico 12º, reinterpreta el art. 25.2 LBRL en el sentido de que no constituye un *numerus clausus*.

(52) Sobre esto, véase C. BARRERO RODRÍGUEZ (2017: pp. 41-73).

(53) Lejos de disminuir el número de Municipios en los últimos años, los datos del INE reflejan un ligero incremento del número de Municipios: en 2013 el número de Municipios

Por lo que se refiere a principios como la sostenibilidad financiera y la eficiencia, sobre los que pivotó la reforma, pese a haber sido considerados en su momento como meramente coyunturales, todo parece indicar que han venido para quedarse durante un largo tiempo, máxime teniendo en cuenta la compleja situación económica y presupuestaria en la que nos encontramos sumidos como consecuencia de la crisis sanitaria iniciada en 2020, cuyo impacto sobre el déficit y endeudamiento públicos es notorio (54). Siguiendo a VILLAR ROJAS, es preciso destacar que los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria se configuran necesariamente como rectores de la actividad administrativa, pues no aspiran a solventar una situación coyuntural, sino que tienen vocación de permanencia (55). Ahora bien, es cierto que parte de la doctrina, como BERMEJO VERA, se ha inclinado por entender que la estabilidad presupuestaria no constituye un principio propiamente dicho, sino una regla preceptiva o mandato (56). En cualquier caso, no existen dudas acerca de la ineludible exigibilidad de incorporar la estabilidad presupuestaria al quehacer cotidiano de nuestras Administraciones Públicas.

Es preciso advertir de que estos criterios por sí mismos devienen insuficientes, puesto que deben tomarse en consideración junto a otros principios rectores de nuestro ordenamiento a fin de obtener un equilibrio apto para satisfacer las exigencias del Estado social proclamado en nuestra CE. Como es sabido, el principio de autonomía local (art. 137 CE) no es absoluto, sino que, como cualquier otro principio, tiene ciertos límites derivados de su interacción con los demás, que modulan su contenido.

En primer lugar, hay que señalar que la autonomía local encuentra como primera limitación la propia organización territorial del poder (57). La autonomía hay que concebirla dentro del principio de unidad consagrado en el art. 2 CE en la medida que todas las entidades territoriales que conforman España son parte de un mismo proyecto común (58). Pero por otra parte se

---

era de 8.119, mientras que en 2020 era de 8131.

(54) Recuérdese que según el Protocolo de Déficit Excesivo la deuda de las Administraciones Públicas españolas alcanzó el 120% del PIB durante el año 2020. Véase en este sentido la nota de prensa estadística del Banco de España del 31 de marzo de 2021 relativa a la deuda trimestral de las Administraciones Públicas según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo.

(55) Véase F. J. VILLAR ROJAS (2017: p. 49).

(56) Véase J. BERMEJO VERA (2019: p. 152).

(57) Véase A. FANLO LORAS (1990: pp. 310-314).

(58) Aunque como ha señalado el TC «ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, [...]en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido». En este sentido, véase la STC 4/1981, 2 de febrero (recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LBRL), fundamento jurídico 3º.

aprecia una notable tensión entre los principios de estabilidad presupuestaria (arts. 126 TFUE y 135 CE) y subsidiariedad (art. 4.3 CEAL); por lo que es preciso hallar una fórmula que se aproxime al necesario, aunque complejo, equilibrio entre ambos.

La estabilidad presupuestaria se cumple si la corporación local es capaz de financiar sus gastos sin que sea necesario el recurso al endeudamiento. De otra parte, la «regla de gasto» también ha tenido elevado impacto en la autonomía local; su cumplimiento implica que el gasto no financiero realizado durante el ejercicio sea como máximo igual al del año anterior incrementando en un porcentaje que marca el Gobierno y que suele ser equivalente al incremento del PIB. En realidad, lo que se pretende es que el incremento del gasto de una corporación local no supere cada año el incremento del PIB, o lo que es lo mismo, la mayor riqueza en la sociedad permite un mayor gasto público. La regla de gasto ha tenido un efecto significativo en los últimos años, de tal forma que hasta que se instrumentalizó cualquier corporación local podía gastar todo lo que recaudara en el año; pero con esta regla, se tengan los ingresos que se tengan, solo es posible gastar lo del ejercicio anterior incrementado en los términos indicados (59). La idea de sostenibilidad financiera de las Administraciones, no consagrada constitucionalmente, no es menos importante, puesto que, si se rebasa el nivel máximo de endeudamiento, podría llegarse a poner en juego el cumplimiento de competencias asignadas e incluso, el último término, su propia subsistencia (60). Por otra parte, el principio de subsidiariedad, viene a actuar como contrapeso en la medida que refuerza la autonomía local al postular la mayor cercanía a los ciudadanos; si bien, no lo hace de modo incondicionado, pues el art. 4.3 CEAL hace referencia a los criterios de eficacia o economía para modular su contenido (61).

Como se puede apreciar la financiación es uno de los grandes retos de la Administración Local, ya que la misma incide decisivamente en la capacidad de los Entes Locales y, por tanto, en la eficacia del principio de subsidiariedad. Teóricamente, las competencias deberían ejercerse en buena medida por los Municipios, por ser la Administración más próxima al ciudadano; ocurre, sin embargo, que adolecemos de una planta local con un elevado grado de

---

(59) Excepcionalmente, el Gobierno ha decidido suspender la aplicación de la regla de gasto durante 2021 como medida extraordinaria para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

(60) F.J. VILLAR ROJAS (2017: p. 48).

(61) Art. 4.3 CEAL: «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía».

fragmentación, que dificulta la prestación de servicios públicos de calidad a un coste asumible con los recursos disponibles.

Se estima conveniente escapar de las posturas que se decantan por potenciar extraordinariamente uno de los principios en detrimento del otro, principalmente porque se trata de dos principios estructurales que han de coexistir y, en segundo lugar, porque pese a que es deseable que los servicios públicos se presten por la Administración más cercana, no es menos importante evitar incurrir en déficit público, habida cuenta de su insostenibilidad y los perniciosos efectos que conlleva asumir gastos por encima de las posibilidades reales de manera recurrente (62).

En la medida que con la configuración actual del mapa municipal y sistema de financiación no es posible que los Municipios más pequeños presten la totalidad de los servicios que se encuentran en el ámbito de sus competencias, se hace necesaria una instancia supramunicipal, que conjugue las exigencias de proximidad con las de sostenibilidad y, sobre todo, que persiga una prestación de servicios que sirva con objetividad y eficacia al interés general proclamado en el art. 103 CE. En este sentido, parece aconsejable revisar el ámbito competencial en su conjunto para concretar cuál es el ámbito más adecuado para el ejercicio de las competencias y proceder al necesario esclarecimiento competencial que la LRSAL no remedió, aunque tampoco puede afirmarse que lo originara.

En definitiva, si hubiera que extraer alguna consideración de síntesis sobre el efectivo impacto de las reformas introducidas por la LRSAL, la misma no sería otra que la de afirmar que dicha Ley no ha sido ni el problema ni la solución, en la medida en que simplemente supuso un ajuste del régimen local a las exigencias de la disciplina presupuestaria. Los problemas estructurales del régimen local español son anteriores, pues lo cierto es que ha habido un cierto arrastre histórico de una clara irracionalidad en su diseño. Quizá el fracaso del último intento de emprender una reordenación del mapa municipal fue fruto de un inadecuado enfoque, excesivamente economicista, que no puso el acento en la necesidad de fortalecer los gobiernos locales, sino en el ahorro que traería consigo la adopción de tales medidas.

Además de lo anterior, considero que la lealtad institucional ha de operar plenamente como premisa básica de la reforma que se desee emprender. Entiendo que para ello sería conveniente que la reforma implique a diferentes actores, entre ellos a las CCAA —cuya participación en el seno del proceso es inexcusable habida cuenta del carácter bifronte del régimen local— y a las Entidades Locales a través de la FEMP. Nada será posible sin un cambio

---

(62) Para una exposición sobre la insostenibilidad de los déficits crónicos aportando reflexiones basadas en experiencias pasadas véase J.M<sup>o</sup>. PEMÁN GAVÍN (2016: pp. 81-86).

de actitud por parte de la sociedad en su conjunto y, muy especialmente, de nuestros dirigentes políticos. Esta actitud implica que no se acometan acciones con vistas a «desactivar» el pacto que se alcance sobre la materia, como ocurrió con la experiencia en torno a la LRSAL. En suma, debe evitarse cualquier tentación de «patrimonializar» la reforma o utilizarla de modo oportunista o irracional contra el adversario político. El régimen local necesariamente ha de ser planteado desde una perspectiva estructural de largo plazo, alejándonos de visiones cortoplacistas o circunstancias meramente coyunturales, sean negativas o netamente positivas.

## **2. Sobre la necesidad de atender a las causas: la fragmentación del mapa municipal**

Si realmente se pretenden resolver los problemas es preciso atender a la raíz de los mismos, y no simplemente limitarse a tratar sus síntomas. Así, es preciso volver a las reflexiones de NIETO GARCÍA quien lúcidamente apreció que «mientras no se vaya a las causas, es ingenuo o hipócrita remediar sus efectos aislados» (63).

En este sentido, cabe indicar que el 29 de marzo de 2021 la Cátedra contra la Despoblación y Reto Demográfico de la Fundación Next Educación presentó en el Senado su «Estudio de percepción de los avances realizados en la España Despoblada desde el 31 de marzo de 2019». Entre los datos más relevadores se encuentra el hecho de que casi tres cuartos de los encuestados (71%) considera que la descoordinación entre Administraciones es el mayor obstáculo para no avanzar más, seguido de la lentitud burocrática (62%) y la falta de financiación (52%). Entre los factores con menor incidencia según los encuestados se encuentran la necesidad de una legislación específica (2%) y la fuga de jóvenes (1,5%). Por lo que respecta a los servicios básicos que han experimentado retrocesos, los encuestados consideran que han sido sobre todo las entidades bancarias (47,5%) y los servicios médicos (46%) los que más se han visto afectados por tales retrocesos (64). Siendo diversos los problemas que se pueden detectar en el ámbito local, resulta llamativo que justamente se estén emprendiendo acciones en relación a los dos factores que los encuestados consideran que tienen menor incidencia. Como posteriormente se tendrá ocasión de tratar, actualmente se está trabajando en la elaboración de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población y

(63) Véase A. NIETO GARCÍA (2014: p. 103).

(64) Véase FUNDACIÓN NEXT EDUCACIÓN (2021: pp. 11 y 12): *Estudio de percepción de los avances realizados en la España despoblada desde el 31 de marzo de 2019*, realizado por la Cátedra de Despoblación y Reto Demográfico de Next Educación, Manuel CAMPO VIDAL (director), Madrid, Fundación Next Educación.

se está realizando un esfuerzo a fin de la «perspectiva rural» en la legislación (65). En cuanto a los jóvenes, la Ministra de Transición Ecológica ha anunciado recientemente la creación un «Erasmus rural» en el marco de la estrategia contra la despoblación.

Naturalmente, se están barajando distintas posibilidades a fin de combatir la despoblación rural. Entre otras, se ha abierto el debate sobre la posibilidad de promover ventajas fiscales con esta finalidad (66), si bien existen estudios señalando que los incentivos fiscales constituyen una variable más, pero no es, desde luego, determinante para fijar población (67). A la hora de adoptar cierto tipo de medidas sería interesante la aplicación de los métodos propios del Análisis Económico del Derecho *ex ante*, para valorar la coherencia de la medida, y *ex post*, para evaluar su efectivo impacto. Así, desde esta perspectiva, *a priori*, la creación de incentivos fiscales, no parece una medida idónea en tanto que un individuo racional optará por empadronarse en el Municipio sin necesariamente residir en él. Por tanto, se considera imprescindible un análisis previo a la adopción de la medida y, muy especialmente, evitar limitarse a tratar los síntomas sin indagar en las causas.

Lo cierto es que últimamente se han llevado a cabo insuficientes acciones encaminadas a resolver la problemática del minifundismo municipal. Si se piensa con cierto detenimiento, no ha de extrañar esta situación, en la medida

---

(65) Actualmente destaca el trabajo desarrollado por el G-100, un grupo de trabajo voluntario, consistente en la realización de un proyecto que tiene como objetivo la creación de un mecanismo para la revisión de la legislación, las políticas sectoriales y económicas desde una perspectiva rural.

(66) Algo que recientemente ya se ha previsto en la pionera Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, cuyo Título VI posibilita la aprobación de beneficios fiscales que podrán afectar tanto a los tributos propios de la Comunidad Autónoma como a los cedidos.

(67) Véase LÓPEZ LABORDA, Julio; CASTILLO MURCIEGO, Ángela; RODRIGO SAUCO, Fernando y SANZ ARCEGA, Eduardo (2018): *Informe relativo a «incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada»*, Departamento de Economía Pública, Universidad de Zaragoza, disponible en la página web de la Cátedra Diputación Provincial de Zaragoza sobre Despoblación y Creatividad. En el citado informe los autores ponen de manifiesto que «la literatura es todavía tan escasa que no ha podido obtener resultados concluyentes sobre el impacto de los incentivos fiscales para combatir la despoblación. Este resultado obliga a adoptar una posición de cautela ante las demandas crecientes para utilizar el sistema fiscal para realizar una política activa contra la despoblación». Los investigadores concluyen que los impuestos no constituyen un incentivo determinante para las decisiones de localización de los sujetos y señalan que «los incentivos —como se hace en las políticas estadounidenses de fijación de la población al territorio— deben ir ligados a la elaboración y puesta en práctica de planes estratégicos de desarrollo económico que incluyan la accesibilidad a los servicios básicos como sanidad y educación o la disponibilidad de infraestructuras adecuadas de transporte y comunicación».

que los últimos intentos de alteración de límites municipales han provocado un enérgico rechazo y, por otra parte, estas medidas no están en absoluto presentes en el debate público. Con carácter previo al análisis de los datos que, como se verá, dan muestra de la profunda fragmentación municipal, es preciso advertir que los términos del debate no han de centrarse en el número de Municipios, sino en una mejor Administración.

En enero de 2021 el número de Municipios en España era de 8.131, de los cuales 731 se encuentran sitos en Aragón. Como puede observarse, el número de Municipios es ciertamente elevado; sin embargo, no es este dato en sí mismo considerado sobre el que ha de ponerse el foco de atención, sino en el amplio porcentaje de pequeños Municipios, esto es, de aquellos que cuentan con una escasa densidad poblacional, así como en la distribución de los habitantes a lo largo del territorio nacional.

Un número nada desdeñable de Municipios cuenta con menos de 1.000 habitantes; concretamente 5.007 Municipios, de ellos 1.400 tienen menos de 100 habitantes. Los datos son apabullantes, puesto que el 83,69 % de los Municipios españoles cuentan con menos de 5.000 habitantes. En Aragón contamos con 218 Municipios de menos de 101 habitantes (34 en Huesca, 87 en Zaragoza y 97 en Teruel), lo que representa casi un 30% del total de Municipios. Así, cabe afirmar que nuestro mapa local se caracteriza por el predominio de los pequeños Municipios de carácter marcadamente rural. Frente a este dato, encontramos que el 40,1 % de la población española se concentra en tan solo 63 Municipios. En definitiva, un elevado porcentaje de la población se concentra en unos pocos Municipios, mientras que un menor porcentaje de población se halla disperso en un número muy elevado de Municipios.

Para ejemplificar esta realidad se van a tomar las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero 2020, tomando en consideración a las CCAA de Aragón, Castilla y León y Madrid. En el caso de Aragón, siendo la cuarta Comunidad Autónoma por lo que a extensión se refiere (47.719 km<sup>2</sup>), es la undécima en población (1.329.391 habitantes). Otro caso en la línea de Aragón es Castilla y León, que siendo la primera Comunidad Autónoma por extensión (94.224 km<sup>2</sup> de superficie) es la sexta en número de habitantes (2.394.918). En el otro extremo destaca el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, que se sitúa como la tercera más poblada (6.779.888 habitantes) cuando por extensión es la duodécima (8.028 km<sup>2</sup>).

Como se ha dicho anteriormente, una gran cantidad de población se concentra en unos pocos Municipios, generalmente en las capitales de Provincia (68). Así, tan solo hay 416 Municipios por encima de los 20.000 habi-

---

(68) No obstante, téngase en cuenta que recientemente el Banco de España ha puesto de manifiesto (*Informe Anual 2020*, 13 de mayo de 2021, accesible en el sitio web del

tantes, lo que viene a representar poco más del 5%. Siguiendo con las CCAA anteriormente analizadas puede apreciarse esta tendencia; en Zaragoza hay 681.877 habitantes, lo que supone algo más de la mitad de la población total de la Comunidad, mientras que Huesca y Teruel agrupan a 53.956 y 36.240 habitantes, respectivamente, situándose de este modo entre las capitales de provincia con menor población a nivel nacional. Por su parte, Valladolid y Madrid agrupan a 299.265 y 3.334.730 habitantes, respectivamente. A esta situación hay que sumar la existencia de Entidades Locales Menores, antes no necesarios, ya que su existencia, al igual que las demarcaciones supramunicipales distintas a las Diputaciones Provinciales, depende de la decisión del legislador autonómico (69).

La existencia de una planta local atomizada no solo provoca una afección directa en la autonomía local, sino que supone significativas dificultades para financiar y prestar servicios mínimos. En Aragón el gasto medio municipal por habitante es hasta 13 veces superior según el lugar de residencia; en Zaragoza el gasto por habitante fue de 223 euros mientras que en los Municipios de hasta 100 habitantes ascendía a 2.929 euros (70).

Hace ya bastantes años ALBI CHOLBI indicó que «los Municipios carecen de vitalidad no por pequeños, sino por pobres» (71), y es que una de las principales dificultades que atraviesan es esencialmente de carácter económico-financiero. De ahí que, ante la dificultad de reconducir la planta jurídica, sea necesario acudir a una instancia supramunicipal o utilizar fórmulas de intermunicipalidad, no ya para crear economías de escala, sino para prestar mínimamente determinados servicios públicos o asumir sus obligaciones lega-

---

organismo) la preocupante pérdida de población en ciudades pequeñas y medianas en favor de unas pocas grandes urbes; asimismo, señala el efecto «tractor» de las grandes ciudades, ya que se ha comprobado la relación de causalidad entre el menor tamaño de la capital de Provincia y el riesgo de despoblación de los Municipios de la Provincia. En especial, véase el capítulo 4 del citado informe relativo a la distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas.

(69) En este sentido se pronunció el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013: «Todos los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes autonómicas sobre régimen local aprobadas en desarrollo de sus previsiones, atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia para crear este tipo de demarcaciones supra e inframunicipales». En relación con ello, el Tribunal Constitucional ha declarado que «esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia, por decisión propia, unas Entidades Locales de segundo grado que, como tales, solo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas (...) son competentes para crear o suprimir» (STC 179/1985).

(70) Véase CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN (2021: p. 23).

(71) Véase F. ALBI CHOLBI (1966: p. 298).

les (72). No se está defendiendo que la falta de recursos económicos sea el factor principal de la despoblación, pero sí su impacto sobre la capacidad de gestión de las Administraciones Locales, lo que incide en su autonomía. Esta falta de capacidad es susceptible de contribuir, junto con otros factores, al desdoblamiento en la medida que afecta a la prestación de los servicios públicos municipales.

Nos encontramos con el problema de que en muchas ocasiones la agrupación de varios Municipios limítrofes con escasos recursos no es suficiente para solventar las dificultades que se plantean. Esto nos llevaría al tradicional debate sobre cuál es la cifra de población mínima que garantice la viabilidad de un Municipio (73) aunque como ha precisado LÓPEZ RAMÓN, más allá de garantizar su subsistencia debería tenderse a «promover activamente el desarrollo cultural, social y económico de las poblaciones» (74). En definitiva, la organización territorial ha de venir acompañada de políticas de ordenación del territorio, materia en la que la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva (art. 71.8º EAr).

Existe un consenso relativamente generalizado sobre la necesidad de establecer una población mínima (75) aunque se plantean verdaderas dificultades a hora de establecer una cifra concreta, máxime teniendo en cuenta la diversidad del mapa local español. En este sentido, parece razonable atender a las características propias de cada territorio para fijar la cifra idónea. Es decir, no ha de perseguirse necesariamente la uniformidad, sino la adaptación de los límites municipales tomando en consideración criterios demográficos, pero también otros como la necesaria continuidad del término municipal, la distancia entre los núcleos de población o las singularidades históricas y culturales de los entes agrupados. El criterio demográfico debería atenuarse en ciertos casos ya que hay zonas en las que resultaría insuficiente si se aplicase dejando al margen otros elementos.

---

(72) Piénsese en la imposibilidad de buena parte de los Municipios —e incluso de las Comarcas— de contar con un delegado de protección de datos. En la Provincia de Huesca el servicio es prestado a un importante número de Municipios a través de la Diputación Provincial, si bien no deja de sorprender que a la vista de los datos que ofrece la Sede Electrónica de la Agencia Española de Protección de Datos algunas Comarcas de la Provincia, como Cinca Medio, La Litera o Ribagorza no cuenten con un delegado de protección de datos.

(73) Autores como F. LÓPEZ RAMÓN (2020: p. 145) han estimado que sería sensato fijar en torno a 5.000 habitantes la cifra mínima de habitantes en los Municipios españoles.

(74) En este sentido se expresa F. LÓPEZ RAMÓN (2014: p. 75).

(75) Recuérdese que la competencia para fijar la cifra de población mínima corresponde al Estado, en este sentido véase STC 103/2013, de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), fundamento jurídico 5º y STC 41/2016, de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL), fundamento jurídico 6º.

En definitiva, se estima que uno de los posibles problemas para no avanzar más pudiera guardar relación con la fragmentación del mapa municipal; si bien su eventual transformación no solucionaría por sí misma el complejo problema de la despoblación, en el que inciden diversidad de factores como las distintas opciones vitales que se adopten, la falta de oportunidades o el declive generalizado de la tasa de natalidad en España. La existencia de una planta municipal atomizada y de una estructura local sobredimensionada y confusa, derivada de las fuertes tensiones identitarias que provoca cualquier tentativa de emprender un proceso de reordenación del mapa local, trae consigo un mapa inmovilista que genera significativas dificultades para financiar y prestar servicios mínimos. Ello no impide, por supuesto, que el balance de estos 42 años de vida democrática de los Municipios sea, pese a todo, netamente positivo.

### **3. En torno a la Administración supramunicipal aragonesa: apuntes sobre la convivencia de Diputaciones Provinciales y Comarcas**

La Administración Local española está desdoblada en las instancias municipal y supramunicipal, coexistiendo dos niveles intermedios de gobierno local en el ámbito aragonés: Diputaciones y Comarcas, según se desprende de los arts.5 y 81 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAR) (76). Las Comarcas, al igual que las Diputaciones Provinciales, son una Entidad Local supramunicipal —si bien con ámbito inferior al provincial— integradas por una agrupación de Municipios limítrofes que gozan de personalidad jurídica y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Como diferencia cabe advertir que la Comarca es creada por el legislador autonómico, siendo una Entidad Local cuya existencia generalizada es preceptiva en Aragón (77) desde el 2007; aunque en modo alguno es admisible el desplazamiento del escalón provincial por la nueva agrupación de Municipios limítrofes.

Desde el proceso de comarcalización aragonesa, emprendido al amparo de los arts.141.3 y 152.3 CE, ha transcurrido un lapso temporal suficientemente dilatado (78) como para que pueda merecer la pena detenerse a reflexionar

---

(76) Téngase en cuenta que en Aragón los únicos gobiernos locales intermedios son las Diputaciones Provinciales y Comarcas, aunque también contamos con otros Entes Locales distintos al Municipio como son las Entidades Locales Menores, Mancomunidades y las comunidades de villa y tierra. Por otro lado, tenemos entes dependientes como las agrupaciones de Municipios, organismos autónomos, sociedades mercantiles o consorcios.

(77) Ello implica que no hay posibilidad por parte de los Municipios de oponerse frente al carácter asociativo y voluntario de las Mancomunidades. Esta distinción invita a pensar que en las Comarcas predominan los partidos políticos, frente a las Mancomunidades en las que prevalecen los Municipios que se asocian.

(78) Recuérdese que la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobada el 4 de noviembre de 1993, contenía tan sólo el marco general para el proceso de comarcalización, ya

sobre si, como efectivamente se propugnó en su momento las Comarcas han contribuido a remediar la fragmentación del mapa municipal (79). Ello nos servirá para reflexionar acerca de si es razonable su coexistencia con las Diputaciones Provinciales (80).

El punto de partida a la hora de abordar las relaciones entre los gobiernos locales intermedios debería ser atender a los criterios que han de regir sus relaciones. Si bien, lo cierto es que no existe en nuestro ordenamiento jurídico una respuesta certera a este interrogante más allá de las previsiones generales incorporadas al Título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Así, se echa en falta en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA) una sección relativa a las relaciones entre las Diputaciones Provinciales y Comarcas, como de hecho existe entre Diputaciones Provinciales y Comunidad Autónoma. Las Diputaciones Provinciales y las Comarcas no pueden operar unas al margen de las otras; de hecho, en la práctica se ven obligadas a cooperar (81).

Si se atiende a lo dispuesto en el art. 71 LALA es fácil advertir que el legislador aragonés concibe la actuación de las Diputaciones Provinciales como absolutamente excepcional, en tanto que siempre que sea posible tendrá preferencia nivel comarcal o las Mancomunidades (82). Esta predilección tiene lógica en la medida que las competencias deberían ejercerse por la Administración más próxima; no obstante, resulta llamativo que no introduce criterios de eficacia o economía como sí hace el art. 4.3 CEAL.

---

que no incluía ni siquiera la delimitación comarcal. Cada Comarca se creó en virtud de una ley singular a partir de lo dispuesto en la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación comarcal de Aragón.

(79) En este sentido véase J. CALLIZO SONEIRO (2005: pp. 46-57).

(80) Afortunadamente, parece que últimamente ha comenzado a resurgir fímidamente el debate sobre la necesidad de repensar la planta competencial aragonesa. Aragón Noticias ha tratado recientemente con prestigiosos historiadores y juristas aragoneses, que coinciden en el diagnóstico: nuestra organización se ha quedado «a medias». En este sentido, la ex-letrada mayor de las Cortes de Aragón, Vega Estella, ha señalado recientemente que «quizá ha llegado el momento de repensar la planta administrativa y competencial de Aragón» ya que a su juicio «hay una cierta inflación de escalones administrativos» por lo que considera que «habría que racionalizar el solapamiento».

Accesible en <https://www.cartv.es/aragonnoticias/noticias/dia-de-aragon-territorio>.

(81) Piénsese, a título de mero ejemplo, en las actuaciones relacionadas con la vialidad invernal en la Provincia oscense, en la que el servicio se presta mediante convenios de colaboración, previstos en los arts.47.2 LRJSP y 164 LALA. Las Comarcas prestan el servicio con medios propios de los parques de protección civil y la Diputación Provincial les suministra el material y realiza una aportación para compensar los gastos de funcionamiento del servicio.

(82) El establecimiento de las Comarcas respondió la idea de absorber las Mancomunidades existentes, en este sentido véase S. MARTÍN RETORTILLO (2007: p. 286) y R. SALANOVA ALCALDE (2014: p. 360).

En cuanto al eventual solapamiento institucional, lo cierto es que las Comarcas se incorporaron a nuestro ya complejo entramado administrativo sin revisar la estructura preexistente (83); por lo que fácilmente se advierte el riesgo de duplicidades.

Como botón de muestra cabe tomar como referencia la competencia en materia de Servicios de Extinción de Incendios en Aragón. En principio, de acuerdo con la legislación básica, constituye una competencia municipal (art. 25.2.f LBRL) que podrá asumir la Diputación Provincial subsidiariamente (84) cuando el Municipio no proceda a su prestación (art. 36.1.c LBRL) y que deberá ser prestada en todo caso por los Municipios con más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c LBRL). En el ámbito aragonés, el art. 71.57 EAr establece que son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma las potestades legislativa y reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de competencias propias en protección civil, que incluye, en todo caso, la seguridad civil ante incendios. Por otra parte, el art. 9.17 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón (TRLCAR) precisa que las Comarcas podrán ejercer competencias en materia de protección civil y prevención y extinción de incendios. Además, debe tenerse en cuenta que el art. 4.4 de la Ley 1/2003, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón, señala que hasta que el Gobierno de Aragón ponga en funcionamiento su propia organización, corresponderá a las Diputaciones Provinciales tal competencia, al mismo tiempo que se prevé que puedan colaborar con otras Administraciones o Entidades Públicas. Así, a la vista de las disposiciones citadas, no parece que contemos con un marco adecuado de reparto competencial en la materia entre la Administración autonómica, Diputaciones, Comarcas y Municipios; por el contrario, se constata una dinámica meramente acumulativa de atribuciones competenciales a distintas Administraciones Públicas.

Como ya se ha anticipado, en principio, las Comarcas nacieron con la noble pretensión de remediar los desequilibrios territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo, siguiendo a LÓPEZ RAMÓN, cabe decir

---

(83) Así, es absolutamente razonable la observación realizada por J. L. BERMEJO LATRE (2004: p. 7): «en lugar de sumar Administraciones a las ya existentes, quizás hubiera sido más adecuado redimensionar éstas, ajustándolas a las necesidades reales de la población y reforzando sus recursos, remodelando el complejo mapa municipal aragonés o creando estructuras intermunicipales en lugar de supramunicipales».

(84) La atribución subsidiaria debe, además, ser aplicada conforme a lo dispuesto con carácter general en la DA 6 LRSAL, conforme a la cual las previsiones de la ley se aplicarán respetando la organización comarcal en las CCAA cuyos Estatutos de Autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales.

que las aspiraciones iniciales difieren notablemente de la realidad, ya que las Comarcas no han resuelto el problema, en tanto que en la práctica no funcionan como uniones de Municipios, sino que aspiran a tener sus competencias propias (85). En efecto, a juzgar por algunas competencias yuxtapuestas entre ambos gobiernos locales intermedios, parece que el legislador concibió la Comarca como una suerte de alternativa a la Administración provincial; aunque ambas subsisten en tanto que la Provincia queda amparada por la garantía institucional.

La situación descrita invita a pensar que con la actual configuración competencial uno de los dos niveles pudiera sobrar, dado que carece de sentido reproducir entidades análogas a fin de distribuir sus competencias. Se aprecia que se ha conseguido —si no perseguido—, un debilitamiento del núcleo competencial de las Diputaciones Provinciales a través de las Comarcas, sin perjuicio de la gestión por las mismas de competencias inicialmente autonómicas. En particular, piénsese en lo dispuesto en la DA 8 TRLCAR con respecto a la eventual gestión del Plan Provincial de Obras y Servicios por parte de las Comarcas, a pesar de que el art. 66.2 LALA no hace referencia a esta participación en la gestión; así como en la atribución de una competencia típicamente provincial, como es la cooperación y asistencia a los Municipios (arts. 36.1.b LBRL y 12 TRLCAR) (86). No obstante, lo cierto es que no todas las funciones que desarrollan las Diputaciones Provinciales se solapan con el ámbito de actuación de las Comarcas, dado que éstas no han asumido competencias en materia de Administración electrónica y contratación centralizada (art. 36.1.g LBRL).

Cuestión distinta sería que la Diputación Provincial utilizara la demarcación comarcal para prestación de distintos servicios, en tanto que por lo general la delimitación territorial parece más apta para prestar servicios más próximos al ciudadano. En realidad, con algunas matizaciones, desde un punto de vista absolutamente racional la estructura comarcal tendría sentido como demarcación municipal (87). Más adelante se hará alusión a esta posibilidad,

---

(85) F. LÓPEZ RAMÓN (2010: pp. 97 y 98) ejemplifica la escasa capacidad de los Municipios señalando que «la gran mayoría de los pequeños Municipios vegeta sin tan apenas poder sostener una secretaría compartida».

(86) Las duplicidades entre Diputaciones Provinciales y Comarcas no solo se advierten en materia de asistencia a los Municipios. Entre otras, piénsese en las competencias en materia de tratamiento de residuos (arts.36.1. c. LBRL y 28 TRLCAR), servicios de prevención y extinción de incendios (arts.36.1.c LBRL, 9 TRLCAR y 31 TRLCAR) o actividad subvencional (arts.36.2 LBRL y 34 TRLCAR).

(87) En este sentido R. MARTÍN MATEO (1981: pp. 147 y ss.) entendía que la cuestión se solventaría mediante la agrupación de Municipios en Comarcas. De modo similar véase F. LÓPEZ RAMÓN (2010: p. 98) quien entiende que en el caso aragonés la circunscripción comarcal es más apta que la actual planta municipal.

baste por ahora con señalar que las Comarcas son una realidad dotada de considerable homogeneidad en cuanto a su extensión territorial, mientras que existen profundas diferencias demográficas entre unas y otras, llegando a existir una diferencia de algo más de 240 veces entre la población de la Comarca Central (764.071 habitantes) y la del Maestrazgo (3.158 habitantes).

A continuación, se ofrece una tabla de las Comarcas aragonesas y su población sistematizada de mayor a menor (88).

Si se observa la población de las distintas Comarcas se verá que 22 Comarcas no llegan a los 20.000 habitantes, por lo que tan solo once tendrían la población precisa según la LBRL para no requerir la asistencia de la Diputación Provincial. Existe una gran diferencia entre la Comarca Central —la única que entraría en el régimen de Municipios de gran población (Título X LBRL)— y el resto. Y resulta llamativo que tres Comarcas tengan una población inferior a los 5.000 habitantes, cifra prevista por el Ministerio a efectos de aplicación del futuro Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población.

COMARCA	POBLACIÓN
CENTRAL	764.071
HOYA DE HUESCA	68.840
COMUNIDAD DE TERUEL	46.387
COMUNIDAD DE CALATAYUD	36.822
CINCO VILLAS	30.664
VALDEJALÓN	29.350
BAJO ARAGÓN	28.695
RIBERA ALTA DEL EBRO	27.310
BAJO CINCA	25.069
CINCA MEDIO	24.108
SOMONTANO DE BARBASTRO	23.782
LA LITERA	18.535
LOS MONEGROS	18.405
LA JACETANIA	17.825
BAJO ARAGÓN-CASPE	14.998

(88) Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los datos del Padrón municipal del año 2020 facilitados por el Instituto Aragonés de Estadística.

TARAZONA Y EL MONCAYO	13.811
CAMPO DE BORJA	13.704
ALTO GÁLLEGO	13.434
JILOCA	12.183
LA RIBAGORZA	12.171
CAMPO DE CARIÑENA	10.023
ANDORRA-SIERRA DE ARCOS	9.777
RIBERA BAJA DEL EBRO	8.446
MATARRAÑA	8.151
CUENCAS MINERAS	7.891
SOBRARBE	7.490
GÚDAR-JAVALAMBRE	7.359
ARANDA	6.341
BAJO MARTÍN	6.270
CAMPO DE DAROCA	5.472
CAMPO DE BELCHITE	4.544
SIERRA DE ALBARRACÍN	4.305
MAESTRAZGO	3.158

Por último, parece necesario dejar apuntado que un aspecto controvertido de las Diputaciones Provinciales ha sido su legitimación democrática indirecta; por lo que pudiera plantearse la disyuntiva entre los dos tipos de gobiernos locales intermedios, Diputaciones y Comarcas, en términos de la mayor legitimidad democrática de unas u otras. Tal elemento de diferenciación no opera en la actualidad ya que las Comarcas también cuentan con un sistema de segundo grado por decisión del legislador autonómico dado que el art. 71.5º EAr le atribuye competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes por él creados (89).

Por lo que se refiere a las Diputaciones Provinciales, la opción por un sistema de representación de segundo grado deriva en primer lugar de la decisión del constituyente de contemplar la cuestión en términos suficientemente

---

(89) Así lo señala R. SALANOVA ALCALDE (2010: p. 797) al tiempo que precisa que en un primer momento no se pudo optar por un sistema de elección directa dado que la legislación básica no lo posibilitaba.

abiertos, limitándose a exigir, como no podía ser de otro modo en un Estado democrático, su carácter representativo (art. 141 CE) y, por otro, al amparo de la libertad que España se reservó a ratificar la CEAL. Lo cierto es que no existe impedimento legal para optar por un sistema de elección directa más allá de la redacción del art. 206 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

#### **IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO: RETOS Y OPORTUNIDADES**

##### **1. ¿Hacia un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población?**

De un tiempo a esta parte, el fenómeno de la despoblación rural ha estado presente en el debate social y político, especialmente a raíz del impacto generado por la publicación de la obra de Sergio DEL MOLINO «La España vacía» en 2016 y la creación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (90). Ciertamente, la población como uno de los elementos básicos del Municipio (junto al territorio y organización) condiciona en cierta medida la capacidad de gestión y prestación de determinados servicios públicos municipales, que precisan de la existencia de un umbral mínimo de población capaz de sustentarlos. Como consecuencia de las dificultades que atraviesan los Ayuntamientos y a fin de cubrir su déficit de capacidad, se ha puesto de relieve la necesidad de introducir la «perspectiva rural» en la legislación.

En este sentido, el 18 de junio de 2020 la entonces Ministra de Política Territorial y Función Pública, Carolina Darías, anunció su voluntad de crear un Estatuto Básico para los Municipios de Menor Población. Y en línea con ello, el grupo parlamentario Socialista presentó el 22 de enero de 2021 una Proposición no de Ley en el Congreso de los Diputados para su debate en la Comisión de Política Territorial y Función Pública. El citado Estatuto se enmarca en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico y, además, en la cuarta palanca relativa a «una Administración para el siglo XXI» del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Entre los objetivos perseguidos se encuentran los siguientes: fijar población al territorio, mantener la calidad democrática del Municipio, garantizar unas condiciones de vida con independencia del territorio en el que se resida y prestar servicios públicos de calidad.

---

(90) A. EMBID IRUJO (2020: pp. 17-18) ha señalado la incoherencia de unir en el mismo Ministerio la política de transición ecológica y el reto demográfico, pues manifestaciones evidentes de la transición ecológica como el cierre de las minas de carbón han contribuido a generar fuertes procesos de despoblación.

De la lectura de la Proposición no de Ley se desprende que el ámbito subjetivo de aplicación del futuro Estatuto son los denominados «Municipios rurales» o de «menor población», que se entiende que son los Municipios con una población inferior a 5.000 habitantes. Este parámetro contrasta con el art. 58 LALA, que asigna tal consideración a los menos de 1.000 habitantes. Se trata de un criterio que resulta cuestionable y discutible, ya que el número de habitantes no debería ser el único parámetro a considerar, o al menos no un número tan amplio como 5.000 habitantes, que permite abarcar realidades desmesuradamente heterogéneas bajo un mismo régimen. Entre otros parámetros sería conveniente considerar su situación geográfica, la distancia con núcleos de población importantes o la disponibilidad de infraestructuras de transporte adecuadas.

A su vez, debe tenerse en cuenta que el hecho de afectar a los Municipios de menos de 5.000 habitantes supondría que, lejos de ser un régimen excepcional, estaríamos ante un régimen con alcance general por lo que se refiere al número de Municipios afectados (83,69% de Municipios españoles) (91). A ello, se suma la existencia de un régimen para los Municipios de Gran Población (Título X LBRL). El resultado sería que el actual régimen general se vería desplazado por estos regímenes especiales, aplicándose a un porcentaje minoritario de Municipios. En realidad, estos regímenes especiales no serían sino reflejo de la realidad territorial que padecemos en el que la inmensa mayoría de Municipios sufren una paulatina pérdida de población, mientras unos pocos experimentan un gran crecimiento, dando lugar a fenómenos metropolitanos.

Por otro lado, se indica que probablemente cuando se legisla no se suele pensar en los Municipios rurales, de modo que se propugna la tendencia de «ruralizar» las leyes, lo que se traduce en básicamente en la simplificación del procedimiento administrativo, de la contratación pública o las normas presupuestarias. Sin embargo, habrá que evaluar hasta qué punto es posible esta simplificación desde una perspectiva competencial y material. Muchas materias que indiquen en la normativa que se pretende revisar son competencia del legislador autonómico, por lo que cabe dudar que sea posible abordarlas a través de legislación básica estatal (92). La idea de la necesidad de adaptación normativa para los pequeños Municipios dista de ser novedosa. Así, ya en 1956 Cirilo MARTÍN-RETORTILLO (93) estimaba que los pequeños Municipios, dadas sus peculiaridades, no encuentran respuesta adecuada en la normativa general. Por ello, apuntaba a la posibilidad de introducir disposiciones espe-

---

(91) En este sentido se ha pronunciado F.J. DURÁN GARCÍA (2021), en un breve artículo titulado «El estatuto del pequeño Municipio o el traje nuevo del emperador» en el que reflexiona sobre el futuro Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población. La entrada se encuentra disponible en página web de la Fundación ¿Hay Derecho?.

(92) Para su desarrollo y concreción véase E. CARBONELL PORRAS (2021: pp. 63-65).

(93) Véase C. MARTÍN-RETORTILLO (1956: p. 32).

ciales en casos de «manifiesta excepción». No obstante, téngase en cuenta que tradicionalmente se ha venido rechazando la posibilidad de crear un régimen jurídico *ad hoc* para los pequeños Municipios (94), por lo que con esta iniciativa se aprecia un cambio de tendencia.

En lo que concierne al objetivo de contribuir a fijar población en los Municipios, CARBONELL PORRAS ha reflexionado sobre la vinculación existente entre la despoblación y el régimen jurídico de los Municipios que la sufren, siendo su conclusión evidente: el ordenamiento jurídico tiene en este ámbito un alcance limitado (95). Por sí sola la reforma del régimen jurídico no será capaz de solucionar un problema de tanta envergadura y, por qué no decirlo, difícil solución. Pese a lo que pudiera parecer a la vista del eco mediático y político, el éxodo rural no se trata, ni mucho menos, de un problema de reciente aparición, si bien el transcurso del tiempo sin adoptar medidas efectivas ha dado como resultado un mapa inmovilista, a pesar de las loables reflexiones doctrinales que se han formulado al respecto desde hace ya algún tiempo. El insigne secretario de Administración Local ALBI CHOLBI en 1966 ya puso de relieve que la despoblación rural no era precisamente un problema de reciente aparición. Al efecto, señaló que el Anteproyecto de Ley de Ayuntamientos de octubre de 1860 ya aludía a los inconvenientes que presentan las «municipalidades microscópicas» considerándolas «familias dilatadas» sin capacidad para cubrir sus necesidades más imperiosas (96).

La Proposición no de Ley no deja de ser un planteamiento inicial de las líneas rectoras de una línea de trabajo que se pretende emprender, por lo que los comentarios anteriores sobre la misma no dejan de ser simples impresiones iniciales. Una eventual reforma normativa como la que se plantea puede tener sentido si se concibe como una línea más de actuación en el marco de una estrategia conjunta contra la despoblación y potenciación de la autonomía local. No obstante, a la vista de las declaraciones expuestas en la Proposición no de Ley no parece que esté en la agenda política la intención de emprender reformas estructurales que afecten a nuestra planta municipal, a la posición jurídico-institucional de los Entes Locales intermedios o a la financiación. En definitiva, se estima que existe cierta voluntad política de fortalecer la autonomía municipal, pero no tanto de plantearse acometer reformas estructurales; por lo que se advierte el riesgo de que las buenas intenciones se queden en pura retórica.

Una última observación en este sentido: el pasado 30 de junio las autoridades europeas impulsaron lo que se ha dado en llamar «una visión a largo

---

(94) Véase T. FONT I LLOVET (1985: p. 327).

(95) En este sentido, véase E. CARBONELL PORRAS (2021: pp. 58-70).

(96) Véase F. ALBI CHOLBI (1966: p. 272).

plazo para las zonas rurales de la UE» (97), a tal efecto se propone un Pacto Rural y un Plan de Acción Rural con la finalidad de lograr que «las zonas rurales sean más fuertes, resilientes y prósperas, y estén conectadas» de cara al año 2040. De este modo parece que desde el ámbito europeo se está propiciando el desarrollo de Administraciones Locales con dimensiones y capacidad de gestión suficientes; lo que como bien ha advertido SOSA WAGNER guarda íntima conexión con la alteración de términos municipales (98).

## **2. Acerca de la conveniencia de repensar el papel de las Entidades Locales intermedias en el Estado Autonómico: en especial, Aragón**

Con el propósito de atenuar los efectos negativos que conlleva la existencia de una planta local profundamente atomizada se han propuesto diversas soluciones, que siguiendo a VANDELLI (99) podrían sintetizarse en dos grandes planteamientos: el orgánico y el funcional. El planteamiento orgánico propone alterar los límites municipales, algo posible en términos jurídicos, ya que en España no existe una especie de petrificación de los límites municipales. Por su parte, la concepción funcional considera que la solución es articular una instancia superior.

El análisis de las experiencias pasadas en cuanto a la alteración de términos municipales en España produce cierta desazón. Cualquier intento de modificar del *status quo* de los Municipios, en lugar de concebirse como una oportunidad para constituir verdaderos poderes locales, se ha tomado como un ataque al municipalismo generando extraordinarias tensiones identitarias (100). El resultado ha sido el fracaso de cualquier intento de reducción del número de Municipios, pese a ser, en principio, la estrategia que lograría mayores frutos, junto a una adecuada política de ordenación del territorio (101), atajar algunos de los problemas derivados del minifundismo municipal. En este sentido, parte del fracaso puede ser debido a la falta de determinación del legislador ya que tradicionalmente ha confiado las fusiones a la voluntariedad

---

(97) Véase COMISIÓN EUROPEA (2021): *A long-term Vision for the EU's Rural Areas – Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*, Bruselas, Comisión Europea, accesible en el sitio web del organismo.

(98) Véase el artículo de F. SOSA WAGNER (2021): «Mundo Rural», disponible en el blog de esPublico (entrada del 28 de julio de 2021).

(99) Véase L. VANDELLI (1991: p. 3148).

(100) En este sentido, véase F.J. SANZ LARRUGA (2013: pp. 126-127).

(101) F. LÓPEZ RAMÓN (2020: pp. 144-146) considera imprescindible conjugar la organización territorial y la ordenación territorial para alcanzar Municipios autónomos y con capacidad suficiente.

de los Municipios; opción que como la historia se encarga de demostrarnos simplemente está abocada al fracaso.

Al respecto interesa hacer notar que la competencia para alterar los términos municipales corresponde a las CCAA (art. 148.1. 2º CE), sin perjuicio de la competencia atribuida al Estado para legislar sobre la regulación básica de su propia estructura conforme a la STC 214/1989 (102). En el caso aragonés existen previsiones al efecto en los arts.7 a 9 LALA, que encuentran su desarrollo en el Decreto 346/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Territorio y Población de Entidades Locales de Aragón. Sin embargo, en términos generales las CCAA no han promovido activamente la reordenación de la planta municipal. Precisamente, en Aragón se apostó por el modelo comarcal para evitar las fórmulas de alteración de los términos municipales. Aunque, como ya se ha puesto de manifiesto, en la práctica no se han logrado atajar los problemas derivados de los desequilibrios territoriales (103) en la medida que se han concebido como una suerte de entidad análoga a la instancia provincial; no siendo otro el resultado que el detrimento de las Diputaciones Provinciales, que han de compartir su función más característica con las nuevas entidades (104). Por ello no debe extrañar que algunas voces hayan sugerido que la legislación básica estatal reserve ciertas competencias a las Diputaciones Provinciales, entre las que debería encontrarse, necesariamente, la asistencia técnica y económica a los Municipios (105). Esta propuesta resulta plenamente coherente no solo con la garantía institucional que ampara a las Diputaciones Provinciales, sino con la STC 111/2016 (106) que recuerda que el núcleo esencial de la Provincia consiste precisamente en el apoyo a los Municipios que la integran; además de con los criterios de racionalidad que deberían presidir nuestra organización administrativa con independencia de la coyuntura económica.

El debate sobre la posición de las entidades supramunicipales dista de ser pacífico. Los problemas derivados de la coexistencia de dos instancias supramunicipales en Aragón no son nuevos. De hecho, GIMÉNEZ ABAD (107)

---

(102) STC 214/1989, de 21 de diciembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados contra diversos preceptos de la LRBL), fundamento jurídico 8º.

(103) Vicente BIELZA DE ORY, uno de los impulsores de la organización comarcal aragonesa, se ha expresado en el sentido de que «si las Comarcas no generan proyectos que creen riqueza no nos sirven». Accesible desde 171117\_t0\_Prensa\_Teruel\_17-noviembre\_2017.pdf (unizar.es).

(104) Véase C. BARRERO RODRÍGUEZ (2019: pp. 87-88).

(105) En este sentido se pronunció A. EMBID IRUJO (1983: p. 630).

(106) STC 111/2016 (recurso de inconstitucionalidad contra la LRSAL), fundamento jurídico 9º.

(107) Véase M. GIMÉNEZ ABAD (2001: p. 361).

acertadamente señaló hace un par de décadas que el papel de los escalones provincial y comarcal constituye un conflicto latente y permanente de gran complejidad. En efecto, desde el momento que se establece una entidad que realiza funciones concurrentes con otra preexistente es necesario reflexionar acerca de cuál es más idónea o bien replantearse el modelo en su conjunto, ya que nada se opone a que las Diputaciones Provinciales hagan uso de la delimitación comarcal para la prestación de ciertos servicios.

Aragón, como el resto de CCAA que han creado entidades equivalentes, no dispone de margen de autonomía suficiente para optar entre Diputaciones o Comarcas, en la medida que el legislador autonómico no cuenta con respaldo legal para disponer unilateralmente de las Diputaciones, a diferencia de lo que ocurre con las Comarcas. Esta situación trae consigo que si el legislador aragonés quiere preservar las Comarcas éstas han de coexistir necesariamente con las Diputaciones, dando lugar a una duplicidad hasta cierto punto injustificada —al menos con la configuración actual—. Por otro lado, no resulta ocioso recordar que en Aragón continúan subsistiendo 35 Mancomunidades, además de la Mancomunidad de Pastos del Puerto de Escarra y la Mancomunidad Forestal del Valle de Aisa (108), sitas en la Provincia de Huesca. En fin, como bien apunta BERMEJO LATRE (109), lo que resulta insostenible es reproducir entidades supramunicipales por muy determinadas que estén sus competencias.

Siendo este el contexto en el que nos movemos, parece razonable tratar de superar esa especie de animadversión que impera en ciertos sectores hacia la institución provincial, dotándola de sentido institucional propio y aprovechando las potencialidades que ofrece para conseguir optimizar una Entidad Local —de momento— indisponible. Ciertamente, conviene reflexionar sobre algunos posibles reajustes para adecuar la institución provincial a la realidad municipal española. Refiriéndose a ello, ha afirmado NIETO GARCÍA que «cuando las organizaciones, por excelentes que sean, no evolucionan, cuando no se van adaptando a las alteraciones de su entorno, terminan perdiendo su funcionalidad y, al final, o desaparecen o van cediendo su sitio a otras instituciones más sensibles» (110). Por supuesto, existe un margen de mejora suficientemente amplio para revitalizar las Diputaciones Provinciales, cuyo análisis en detalle excede los límites de este modesto estudio. No obstante, se apuntan unas ideas que quizás sería provechoso explorar.

---

(108) Según datos extraídos del Registro de Entidades Locales.

(109) Véase J.L. BERMEJO LATRE (2013): «Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local (Parte I)». Accesible en la página web del Instituto Nacional de Administración Pública.

(110) Véase A. NIETO GARCÍA (1996: pp. 238-239).

En primer lugar, habría que estudiar la opción de que las Diputaciones Provinciales potenciaran la actividad prestacional en determinados servicios públicos. Esta opción, lógicamente iría acompañada de un cierto detrimento de las transferencias de fondos como mecanismo de asistencia a los Municipios (111). Desde luego, si se opta por incrementar la faceta servicial de la institución provincial tal operación debe venir necesariamente acompañada de la correspondiente dotación de medios materiales y humanos. A tal efecto cabe destacar la declaración institucional «el papel de los gobiernos provinciales en el equilibrio territorial: entre la despoblación rural y la concentración urbana» (112) que reivindica la existencia de un nivel intermedio con capacidad de gestión suficiente, para lo que reclaman un nuevo marco de financiación. Esta pretensión es coherente en la medida que la estructura de ingresos de las Diputaciones Provinciales de régimen común depende fundamentalmente de las transferencias de fondos, por lo que no tienen una fuente suficientemente sólida de financiación en la medida que están en cierto modo sujetas a la decisión de otras Administraciones Públicas; a ello se une que, a diferencia de los Municipios, cuentan con escasa autonomía tributaria.

Posiblemente, en tanto no se reconduzca la planta municipal —lo que sin duda tiene pocos visos de prosperar dadas las resistencias políticas que suscita— por la inercia natural de las cosas, se impondrá la necesidad de repensar la reordenación del nivel de prestación de los servicios locales. En definitiva, como señala BARRERO RODRÍGUEZ la modificación del ámbito territorial de prestación de servicios municipales básicos no deja de ser una necesidad demandada por la realidad (113). Conviene reflexionar sobre la atribución de competencias, pues su ejercicio sólo debería ser exigible a aquellas entidades que están en condiciones de llevarlas a cabo, aunque a la hora de efectuar el reparto no debe perderse de vista «la centralidad constitucional del Municipio» (114).

---

(111) Se ha constatado que, en general, las Diputaciones Provinciales se han limitado a actuar como agentes financiadores de servicios que los Ayuntamientos no asumir íntegramente. En este sentido véase CENTRO DE INNOVACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE PWC E IE BUSINESS SCHOOL (2013: p. 8). Aunque, por otra parte, es de justicia poner de manifiesto que dado el amplio margen de actuación del que disponen no existe uniformidad en cuanto a sus formas de relacionarse con los Ayuntamientos de la Provincia, sobre esto véase FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO? (2016: pp. 55 y ss.).

(112) Véase FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2019): *El papel de los gobiernos provinciales en el equilibrio territorial: entre la despoblación rural y la concentración urbana*, Declaración institucional de la IV Conferencia de Gobiernos Provinciales celebrada en Granada los días 14 y 15 de febrero, accesible en el sitio web de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

(113) Véase C. BARRERO RODRÍGUEZ (2016: pp. 69-72).

(114) Véase F. VELASCO CABALLERO (2011: pp. 127-130).

Por otro lado, en caso de que el legislador optara por reforzar el contenido prestacional de las Diputaciones Provinciales sería conveniente reflexionar sobre un aspecto ciertamente controvertido en relación con su legitimidad democrática como es la posibilidad de apostar por un sistema de representación directa. Autores como TAJADURA TEJADA han apuntado que desde una perspectiva constitucional es posible poner en entredicho la legitimidad democrática de las Diputaciones Provinciales (115). Asimismo, GARRIDO LÓPEZ estima que este mecanismo supone la alteración del tradicional binomio elección-representación sobre el que se ha creado la construcción jurisprudencial de cargo público representativo (116). Aunque, por otra parte, también cabe entender justificado su sistema de elección en la medida que la función característica de las Diputaciones Provinciales es, hoy por hoy, asistir a los Municipios que la integran y no tanto prestar de modo efectivo servicios públicos a los ciudadanos.

En relación a los Habilitados Nacionales convendría reflexionar sobre la provisión de puestos de trabajo mediante el sistema de libre designación. Como es sabido, este sistema en principio se concibe como excepcional tanto en el art. 92.bis.6º LBRL como en los arts. 45 y ss. del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RJFHN). Pero lo cierto es que en práctica se configura como la regla habitual en las Diputaciones Provinciales. Solo hay que observar las bases de convocatorias para la provisión del puesto de trabajo de Secretario General para advertir que el concurso constituye en estos cargos, paradójicamente, una anomalía. En principio, la confianza que debería predicarse de la libre designación, en cuanto modo de provisión de puestos de trabajo, es la que deriva de la aptitud profesional del candidato puesta de manifiesto en los méritos (art. 46.3 RJFHN), si bien dado el carácter ampliamente discrecional del nombramiento (art. 80.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público) es elevada la posibilidad de que se tengan en cuenta otro tipo de consideraciones potencialmente contrarias al interés general. Se corre el riesgo de crear unas bases *ad hoc* a fin de dar apariencia de legalidad al acto administrativo. Este sistema es susceptible de desincentivar el ejercicio ecuaníme e independiente de las funciones reservadas de los Habilitados Nacionales en la medida que se

---

(115) J. TAJADURA TEJADA (2019: p. 250) considera que «desde una óptica constitucional cabe, por tanto, poner en cuestión la legitimidad de las Diputaciones. El déficit de legitimidad democrática que presentan (respecto a los Municipios) derivado de la elección indirecta de sus miembros no se compensa con una supuesta legitimidad funcional o técnica».

(116) Véase en este sentido C. GARRIDO LÓPEZ (1999: pp. 2 y 8). Si bien tanto el TC como parte de la doctrina convienen en considerar que dicho estatus alcanza tanto a cargos de elección directa como de elección indirecta, sobre esto véase J. CANO BUESO (1997: pp. 63 y 64).

prevé el cese con carácter discrecional (art. 47 RJFHN). La eventual adopción de esta medida es susceptible, junto a una mayor transparencia, de contribuir a prevenir la corrupción en el seno de las Diputaciones Provinciales, pese a que lo verdaderamente decisivo, con independencia del sistema de provisión de puesto de trabajo, es la probidad del empleado público y su ética pública —también, por supuesto, la del político en cuestión—.

Los apuntes anteriores sobre un eventual reajuste de las Diputaciones Provinciales, que no agotan ni mucho menos las posibilidades existentes, dan muestra de que no es estrictamente necesaria una reforma constitucional para introducir ciertos cambios en las Diputaciones Provinciales que propicien su revitalización. A pesar de todo, no podemos olvidar que la «centralidad» del Municipio es especialmente patente en la legislación aragonesa, pues como ha señalado MARTÍNEZ PALLARÉS (117) el legislador aragonés bien pronto mostró su predilección por el Municipio frente a la concepción que identifica la autonomía municipal y provincial. No obstante, el mismo autor (118) alude a la existencia de un fuerte sentimiento provincialista arraigado en la Comunidad Autónoma de Aragón ; pues la misma constituyó precisamente sobre la base de las Provincias de Huesca, Zaragoza y Teruel de modo que, sin discutir el indudable protagonismo del Municipio, cabe decir que las Provincias forman parte de la identidad aragonesa (119).

Por ello cabe pensar que sería conveniente aprovechar la existencia de entidades arraigadas en nuestra organización local a fin de fomentar lo que nos une. Necesitamos un patrimonio sobre el que identificarnos para poder comprometernos con lo que otros han construido (120).

## V. A MODO DE CONCLUSIONES

El papel de las Entidades Locales intermedias y, en especial, el de las Diputaciones Provinciales, en el Estado Autonómico, continúa suscitando un debate inacabado. El problema del rol que corresponde jugar a las Diputaciones Provinciales seguirá persistiendo, incluso en el hipotético caso de

---

(117) Véase P.L. MARTÍNEZ PALLARÉS (2001: p. 432).

(118) Véase P.L. MARTÍNEZ PALLARÉS (2001: p. 435).

(119) Véase J. BERMEJO VERA y G. FATÁS CABEZA (2010: p. 166).

(120) En este sentido A. GARCÍA INDA (2020: pp. 153-158) reflexiona críticamente sobre la «novolatría», entendida como culto a lo nuevo —que como bien explica se concibe como un valor en sí mismo— y el horror a la tradición. En este sentido el autor señala que parece que lo importante es cambiar y romper radicalmente con el pasado. Frente a ello explica que «la verdadera esperanza no se alimenta del desprecio a la realidad, sino que, al contrario, hunde sus raíces en ella» y precisa que «la herencia es precisamente la condición necesaria para el desarrollo de la autonomía».

que se aborde con determinación el problema de la fragmentación del mapa municipal, en la medida que su preservación en términos reconocibles queda amparada por la garantía institucional que les asiste en el sentido apuntado por la STC 32/1981.

Sin negar la conveniencia de hacer prospectiva del modelo al que aspiramos, lo cierto es que la posibilidad de reforma constitucional no se vislumbra en un futuro próximo. Personalmente me inclinaría por un modelo más abierto en el que, sin prerrogativas territoriales, las CCAA tuvieran que decantarse por un único ente local intermedio al objeto de potenciarlo, atendiendo a las características de su territorio, si bien dentro de un marco común, esto es, sin renunciar a una estructura general (121). En concreto, apuesto por una mayor integración de las Entidades Locales intermedias en el seno de las CCAA, de modo que pudieran funcionar como Administración periférica de las mismas; propuesta que, como es sabido, dista de ser novedosa, pues fue planteada hace justo 40 años por la Comisión de Expertos de García de Enterría en relación con las Diputaciones Provinciales.

De poco sirve tener una yuxtaposición de Entidades Locales debilitadas y deficientemente articuladas entre sí, incapaces de satisfacer efectivamente las exigencias derivadas del principio de buena administración. En este sentido, parece que las denominadas entidades equivalentes no han contribuido al encomiable propósito de atenuar y combatir los desequilibrios territoriales, sino que se han convertido en una suerte de émulo de las Diputaciones Provinciales a escala más reducida. Esta sucinta propuesta pasaría necesariamente por un Pacto de Estado que, como he apuntado, es difícil de concebir en un contexto político como el de los últimos años, caracterizado por la absoluta incapacidad para alcanzar acuerdos básicos entre fuerzas políticas de distinto signo y el auge del cortoplacismo.

Por lo que se refiere al momento presente, y aunque todavía está por ver el efecto que pudiera tener el impulso de las autoridades europeas a través de la aludida estrategia de una visión a largo plazo de las zonas rurales de la UE, a la vista del anunciado Estatuto de Municipios de Menor Población, no parece que la reconducción jurídica de la planta municipal vaya a hacerse un hueco en la agenda política, al menos, en un futuro próximo. Tengo la impresión de que el anunciado Estatuto Básico de Municipios de Menor Población no es sino

---

(121) Siguiendo las reflexiones de J.M<sup>o</sup>. PEMÁN GAVÍN (2009: pp. 22-30) en relación a lo que él ha denominado «el riesgo de ruptura de una homogeneidad básica en el estatus de las CCAA», entiendo que no debemos renunciar a una estructura común y, en concreto, a un punto de partida en el que el estatus constitucional los respectivos territorios sea sustancialmente idéntico, lo que se traduce en que tengan las mismas posibilidades de desarrollo. No obstante, cabe dejar apuntado que el autor reconoce que de manera justificada en casos particulares «puede haber excepciones a este principio de equiparación territorial».

un capítulo más dentro de la arraigada tendencia del legislador español del régimen local, que ha renunciado a emprender con decisión la reordenación jurídica de la planta municipal. De todas formas, debería reflexionarse sobre la conveniencia de establecer un régimen jurídico *ad hoc* para los pequeños Municipios, en el sentido de que se requiere un análisis riguroso y ponderado de cara a evitar que una reforma poco meditada ocasione inseguridad jurídica.

Un aspecto positivo a destacar en esta iniciativa es que parece que acepta la problemática realidad municipal española; es esencial asumir ese punto de partida para poder avanzar (122), pues la realidad de nuestros Municipios es la que es. Es por ello que, a pesar de que hasta el momento no haya habido pronunciamiento alguno en este sentido, cabe concebir al futuro Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población como una oportunidad para ahondar en el debate sobre la necesaria reconfiguración del ente local intermedio. Lo cierto es que, si no se actúa sobre el mapa municipal, la realidad humana y geografía del grueso de los Municipios españoles justificarán sobradamente la existencia del ente intermedio, dado que casi el 84% de nuestros Municipios tienen menos de 5.000 habitantes, lo que genera significativas dificultades para financiar y prestar servicios mínimos.

En este sentido, entiendo que las Entidades Locales intermedias, por la inercia natural de las cosas, están llamadas a ocupar un lugar principal en nuestra planta local para hacer frente a la despoblación rural y afrontar en mejores condiciones la vertebración territorial, superando de este modo algunas de las disfuncionalidades derivadas del inframunicipalismo. Asimismo, es necesario aproximarnos a fórmulas que permitan articular las exigencias de proximidad y calidad de los servicios públicos con los objetivos de eficiencia y disciplina presupuestaria; para ello sería conveniente reconsiderar la distribución competencial en su conjunto a fin de concretar el ámbito más adecuado para el ejercicio de las diferentes competencias. La solución no ha de ser necesariamente uniforme pues dado el carácter bifronte del régimen local es posible atender a las distintas realidades geográficas y demográficas de cada Comunidad Autónoma.

Como se ha querido poner de manifiesto en este artículo, es posible avanzar en este sentido sin necesidad de reformar la CE, puesto que es posible hacer un esfuerzo, entre otras cosas, en estudiar el reparto competencial en el ámbito local, así como el sistema de financiación, en adaptar el sistema de libre designación de los Habilitados Nacionales e incluso en repensar el sistema de elección de los diputados provinciales. Todo ello sin perjuicio de

---

(122) En este sentido J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2012: p. 261) entiende que una de las dimensiones de la buena administración es la apertura a la realidad. En este sentido indica que la buena administración y el buen gobierno «tienen una deuda pendiente con la realidad, pues sólo desde ella se puede mejorar el presente para construir un mejor futuro».

que la premisa básica de toda reforma que afecte a la organización territorial del poder ha de pasar necesariamente por un Pacto de Estado presidido por la defensa del interés general, los valores y principios constitucionales; y no menos importante, ha de ser planteada con vocación de permanencia. Es, creo, la única manera de asegurar mínimamente la lealtad institucional exigible y el modo más adecuado de comprometer a los diferentes actores, entre los que debería ocupar un lugar fundamental la FEMP.

Aunque no se alcanzara el citado Pacto de Estado, conviene recordar que Aragón tiene un margen de actuación considerable en este sentido, en tanto que ostenta competencias en materia de organización y ordenación territorial. En coherencia con la línea argumental que he seguido, considero que no le quedaría más remedio que apostar por las Diputaciones Provinciales en la medida que no puede prescindir de las mismas sin reforma constitucional, a diferencia de las Comarcas, cuya existencia se prevé en el EAr de forma generalizada, frente a lo que sucede con las Mancomunidades caracterizadas por su carácter asociativo y voluntario. No obstante, a favor de la Comarca hay que decir que su demarcación territorial puede concebirse como más idónea para satisfacer las exigencias derivadas del principio de subsidiariedad, por lo que no debería excluirse la posibilidad de utilizarlas como base territorial para la prestación de determinados servicios provinciales e incluso como tamaño ideal del Municipio.

Las propuestas que aquí se plantean relativas al nivel intermedio de gobierno local, no excluyen la posibilidad de que las CCAA emprendan procesos de alteración de los límites municipales. Pues precisamente lo que se está defendiendo es la necesidad de contar con Entidades Locales fuertes, dotadas de medios humanos y financieros bastantes para ejercer sus competencias de modo razonable. De hecho, tal vez el fracaso del último intento de emprender una reordenación del mapa municipal fue fruto de un inadecuado enfoque, excesivamente economicista, que no puso el acento en la necesidad de fortalecer los gobiernos locales.

Finalmente quisiera apuntar que reforma sugerida dista de ser un fin en sí mismo, sino que aspira a ser un medio para tender a hacer efectiva la idea matriz que luce en el texto constitucional según el cual las Administraciones públicas sirven con objetividad y eficacia los intereses generales (art. 103.1 CE), lo cual exige en primer lugar un diseño racional de las estructuras administrativas, en su organización y reparto funcional, desde una visión global o de conjunto de las mismas; un ideal que en la materia abordada en este estudio está lejos de alcanzarse.

## VI. BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS REFERENCIAS DOCUMENTALES

### 1. Bibliografía utilizada

- ALBI CHOLBI, Fernando (1966): *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 514 pp.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2016): «Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación» en Tomás FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN (directores), *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 67-103.
- (2017): «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, pp. 41-73.
- (2019): «De nuevo sobre el nivel intermedio local. ¿Qué cabe hacer sin reforma la Constitución?», *Revista Documentación Administrativa*, 6, pp. 81-102.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2013): «Cuestiones ausentes en la propuesta de reforma del régimen local (parte I)», accesible desde el sitio web del Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2014): *El proceso de comarcalización en Aragón del siglo XXI*, Comunicación presentada al Congreso Municipia siglo XXI, 7 pp.
- BERMEJO VERA, José (2019): *Derecho Administrativo Básico*, Volumen I, Navarra, Aranzadi, 13<sup>o</sup> ed., 592 pp.
- BERMEJO VERA, José y FATÁS CABEZA, Guillermo (2010): «El territorio de Aragón», en José BERMEJO VERA y Fernando LÓPEZ RAMÓN (directores), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Navarra, Thomson Reuters, pp. 165-196.
- CALERO AMOR, Antonio María (1984): «Liberalismo y división provincial», *Revista de Historia Contemporánea*, 3, pp. 5-31.
- CALLIZO SONEIRO, Javier (2005): «Las comarcas, solución aragonesa al minifundismo municipal», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 13, pp. 46-57.
- CANO BUESO, Juan (1997): La renuncia al cargo público representativo, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 4, pp. 63-85.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2021): «¿Un estatuto básico para los municipios pequeños?: Un comentario de urgencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, pp. 58-70.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel (1983): «La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)», *Revista de Administración Pública*, 100-102, pp. 2129-2157.

- COSCULLUELA MONTANER, Luis (2011): «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones», en Tomás FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN (directores), *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 45-67.
- DURÁN GARCÍA, Francisco Javier (2021): *El estatuto del pequeño municipio o el traje nuevo del emperador*, accesible en el sitio web de la Fundación ¿Hay Derecho?, entrada del 29 de abril de 2021.
- EMBED IRUJO, Antonio (1983): «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 2020, pp. 609-632.
- (2011): «Crisis económica y reforma local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 3, pp. 443-469.
  - (2012): *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 160 pp.
  - (2020): «Informe general sobre el Gobierno Local», *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 11, pp. 11-46.
- ESTEVE PARDO, José (1991): «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, pp. 125-147.
- ESTRADA SÁNCHEZ, Manuel (2008): «Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y primera evolución de las Diputaciones Provinciales», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 12, pp. 303-320.
- FANLO LORAS, Antonio (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, Centro Estudios Políticos y Constitucionales, 598 pp.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1979): «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 201, pp. 9-36.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1977): *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 292 pp.
- FONT I LLOVET, Tomás (1985): «Perspectivas de organización supramunicipal», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 226, pp. 314-344.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo (2002): *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*, Madrid, Secretaría General del Senado, 776 pp.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1974): *Dos estudios sobre la usucapión en el derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 168 pp.
- (1991): «La provincia en la Constitución», en Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (coordinador), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, pp. 5-20.
  - (1994): *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 4ª ed., Navarra, Aranzadi, 150 pp.
  - (2007): *La Administración española*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 218 pp.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (2002): «Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 6, pp. 205-240.
- GARCÍA INDA, Andrés (2020): *La dulce militancia*, Bilbao, Ediciones Mensajero, 167 pp.
- GARRIDO LÓPEZ, Carlos (1999): «Elección de diputados provinciales y ruptura de la relación representativa», *Debates constitucionales*, 1, pp. 1-23.
- GIMÉNEZ ABAD, Manuel (2001): «La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón», en José TUDELA ARANDA y Manuel GIMÉNEZ ABAD (coordinadores), *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, pp. 321-361.
- GUAITA MARTORELL (1981): «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, 94, pp. 33-51.
- (1987): «Las provincias, ciento setenta y cinco años después de la Constitución de Cádiz. Mención especial de Extremadura», *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, 5, pp. 171-190.
  - (1991): «Reflexiones sobre el tratamiento constitucional de la provincia desde 1812 hasta la vigente constitución de 1978», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, pp. 3251-3266.
- LINDE PANIAGUA, Enrique (2018): «Las diputaciones provinciales y su futuro incierto», *Teoría y realidad constitucional*, 41, pp. 113-135.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010): «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314, pp. 67-104.
- (2014): «Por la reforma del mapa municipal», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 167, pp. 13-19.
  - (2020): «La lucha contra la despoblación rural» en Tomás FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN (directores), *Anuario del Gobierno Local 2019*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 125-147.

- MARTÍN MATEO, Ramón (1981): «La autonomía local y el sistema normativo español», *Revista de Administración Pública*, 94, pp. 53-87.
- MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo (1981): «Génesis histórica de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho español*, pp. 523-593.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis (2001): «El Régimen Local Aragonés» en José TUDELA ARANDA y Manuel GIMÉNEZ ABAD (coordinadores), *Derecho de las Instituciones Públicas Aragonesas*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, pp. 395-518.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (2018): prólogo a la obra de Luis Martín Rebollo *40 años de derecho administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*, Pamplona, Aranzadi, 2018, 811 pp.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1978): «Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución», *Revista de Estudios de la Vida Local*, 197, pp. 9-27.
- (1980): «En torno a la organización provincial», *Revista de Administración Pública*, 93, pp. 7-27.
- (1991): *La provincia pasado, presente y futuro*, Madrid, Civitas, 220 pp.
- (2007): *Instituciones de Derecho Administrativo*, Navarra, Aranzadi, 504 pp.
- MARTÍN-RETORTILLO, Cirilo (1956): «Fomento de las zonas rurales. Los pueblos incomunicados», *Revista de Estudios Agrosociales*, 17, pp. 31-55.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo (2016): «Crisis económica y Administración local: balance de una incorrecta vinculación», en Antonio EZQUERRA HUERVA (director), *Crisis económica y Derecho Administrativo*, Pamplona, Aranzadi, pp. 95-142.
- MORELL OCAÑA, Luis (1991): «La concepción constitucional de la provincia como entidad local», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, pp. 3267-3299.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1996): *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, Ariel, 602 pp.
- (2014): «Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas», *Mediterráneo económico*, 25, pp. 97-115.
- NIETO GARRIDO, Eva (2018): *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 241 pp.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 167 pp.

- (1986): «La autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, pp. 9-64.
- (1991): «La provincia como entidad local», en Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT (coordinador), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, pp. 77-112.
- PEMÁN GAVÍN, Juan María (1992): *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 331 pp.
- (2009): «El sistema español de autonomías territoriales: apuntes para un diagnóstico», en esta REVISTA, pp. 11-74.
- (2016): «Crisis económica y cambios institucionales en Europa y en España», en Antonio EZQUERRA HUERVA (director), *Crisis económica y Derecho Administrativo*, Ezquerria, Navarra, Aranzadi, pp. 27-94.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2012): «El derecho a la buena administración en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 16, 247-274.
- RODRÍGUEZ BEAS, Marina (2019): «El futuro incierto de las diputaciones provinciales en España», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 202, pp. 284-420.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón (2010): «Las comarcas», en José BERMEJO VERA y Fernando LÓPEZ RAMÓN (directores), *Tratado de Derecho Público Aragonés*, Navarra, Thomson Reuters, pp. 343-381.
- (2014): «La organización territorial», en Antonio EMBID IRUJO (director), *Derecho Público Aragonés*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 4<sup>o</sup> ed., pp. 345-386.
- (2017): *Estructura local de Aragón y Organización del Territorio: discurso de ingreso en la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación y contestación al mismo por el Excmo. Sr. D. José Bermejo Vera*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico y Diputación Provincial de Zaragoza, 81 pp.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2013): «Frustrante pasado, inoperante presente e incierto futuro sobre las fusiones de municipios» en Juan José Díez SÁNCHEZ (coordinador), *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 125-138.
- SIMÓN YARZA, Fernando (2013): «La reestructuración del mapa local: el papel de las provincias (del "coste estándar" al "coste efectivo")», *Cuadernos de Derecho Local*, 33, pp. 56-65.
- SOSA WAGNER, Francisco (1991): «La autonomía local», en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española: home-*

- naje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo IV, Madrid, Civitas pp. 3185-3266.
- (2021): «Mundo Rural», accesible en el blog de esPublico, entrada del día 28 de julio de 2021.
- TAJADURA TEJADA, Javier (2019): «El futuro de las provincias y las diputaciones provinciales ante una reforma de la Constitución territorial», *Teoría y realidad constitucional*, 43, pp. 229-256.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1993): *La democracia en América*, 3ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 819 pp.
- VANDELLI, Luciano (1991): «Las premisas de la ordenación constitucional de la Administración local española: tradición, revolución napoleónica y perspectiva comparada» en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (coordinador), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Madrid, Civitas, pp. 3135-3184.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): *Derecho local, sistema de fuentes*, Madrid, Marcial Pons, 350 pp.
- (2011): «La planta local de España: criterios para la toma de decisiones», en José María GIMENO FELIÚ (coordinador), *La organización local: nuevos modelos*, Navarra, Civitas, pp. 113-145.
- VILLAR ROJAS, Francisco José (2017): «El principio de sostenibilidad y las administraciones públicas», en Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR y Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ (directores), *Las Reformas Administrativas de la Crisis*, Navarra, Aranzadi, pp. 47-79.

## 2. Otras referencias documentales

- BANCO DE ESPAÑA (2021a): *Informe anual 2020*, Madrid, Banco de España, 322 pp.
- (2021b): *Nota de prensa estadística del 31 de marzo de 2021 relativa a la deuda trimestral de las Administraciones Públicas según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo*, 4 pp.
- CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN (2021): *Memoria de Actuaciones del Ejercicio 2020*, Zaragoza, Cámara de Cuentas de Aragón, 37 pp.
- CENTRO DE INNOVACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE PWC E IE BUSINESS SCHOOL (2013): *Encuesta-Reforma de la Administración Local «El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares en los servicios públicos municipales, presente y futuro de la participación de los Gobiernos Locales Intermedios en la prestación, organización y financiación de los servicios de competencia municipal»*, Madrid, Centro de Innovación del Sector Público de PwC e IE Business School, 48 pp.

- COMISIÓN EUROPEA (2021): *A long-term Vision for the EU's Rural Areas – Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*, Bruselas, Comisión Europea, 26 pp.
- CONSEJO DE ESTADO (2013): *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (nº 567/2013), Madrid, Consejo de Estado.
- (2014): *Dictamen sobre interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (nº 338/2014), Madrid, Consejo de Estado.
- FUNDACIÓN ¿HAY DERECHO? (2016): *Coste y utilidad de las diputaciones provinciales: claves para un debate necesario*, Madrid, Fundación ¿Hay Derecho?, 181 pp.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL (2019): *El papel de los gobiernos provinciales en el equilibrio territorial: entre la despoblación rural y la concentración urbana*, Declaración institucional de la IV Conferencia de Gobiernos Provinciales celebrada en Granada los días 14 y 15 de febrero, accesible en el sitio web de la Fundación Democracia y Gobierno Local.
- FUNDACIÓN NEXT EDUCACIÓN (2021): *Estudio de percepción de los avances realizados en la España despoblada desde el 31 de marzo de 2019*, realizado por la Cátedra de Despoblación y Reto Demográfico de Next Educación, Manuel CAMPO VIDAL (director), Madrid, Fundación Next Educación, 64 pp.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; COSCULLUELA MONTANER, Luis; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; MUÑOZ MACHADO, Santiago; DE LA QUADRA SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel y SOSA WAGNER, Francisco (1981): *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 44 pp.
- LÓPEZ LABORDA, Julio; CASTILLO MURCIEGO, Ángela; RODRIGO SAUCO, Fernando y SANZ ARCEGA, Eduardo (2018): *Informe relativo a «incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada»*, Departamento de Economía Pública, Universidad de Zaragoza, 47 pp.