

Reflexiones sobre el papel de los Gobiernos locales intermedios y su regulación en la LBRL

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

*Catedrática de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla*

- 1. Consideración inicial**
- 2. Una visión general sobre el nivel intermedio de gobierno local tras cuarenta años de vigencia de la LBRL**
 - 2.1. La provincia
 - 2.2. Las entidades “disponibles” en el derecho estatal básico
 - 2.2.1. *La comarca*
 - 2.2.2. *Las áreas metropolitanas*
 - 2.2.3. *Las mancomunidades de municipios*
- 3. Posibles líneas de reflexión para una reforma conveniente y necesaria**
 - 3.1. La conveniencia de una mayor diversidad en el régimen municipal
 - 3.2. Una mejor definición de la función propia y competencias de la provincia respecto del conjunto de municipios que la integran
 - 3.3. Una adecuada delimitación de las entidades locales no “necesarias” para la LBRL
- 4. Consideración final**
- 5. Bibliografía**

Resumen

Este estudio tiene por objeto, en el año en que se cumple el 40.º aniversario de la LBRL, analizar las distintas entidades que conforman el nivel intermedio de gobierno local, así como reflexionar sobre el sentido y alcance de una eventual reforma.

Palabras clave: *Gobiernos locales intermedios; provincia; comarca; área metropolitana; mancomunidad de municipios.*

Artículo recibido el 22/04/2025; aceptado el 15/05/2025.

Reflections on the role of intermediate local governments and their regulation in the LBRL

Abstract

This article aims to analyze the different entities that make up the intermediate level of local government, as well as to reflect on the meaning and scope of a potential reform, in the year of the 40th anniversary of the LBRL.

Keywords: Intermediate local governments; province; counties (comarca); metropolitan area; association of municipalities.

1

Consideración inicial

Afirmar que el papel de los Gobiernos locales intermedios constituye una de las grandes asignaturas pendientes de la organización territorial surgida de la Constitución de 1978 no constituye ninguna novedad, pues la doctrina lleva años poniéndolo de manifiesto. De nuevo, volvemos sobre el tema con ocasión, en este caso, de la celebración, en este año 2025, del cuarenta aniversario de la promulgación de la LBRL. Un momento propicio para valorar qué resultado han dado las previsiones de la Ley en esta materia, qué características definen hoy a este nivel de gobierno y en qué medida pueda ser conveniente su reforma. No obstante, cabe advertir de la dificultad de profundizar en las entidades que lo integran sin traer a colación, también, el ordenamiento autonómico, sobre todo si hablamos de esas “otras entidades locales”, distintas de la provincia, que, en términos muy repetidos de la STC 111/1986, de 2 de diciembre, cuentan con “un fuerte grado de interiorización autonómica”.

Naturalmente, no puedo exponer, ni es este además el objeto del estudio, el entero régimen de las entidades locales supramunicipales previstas en la LBRL y desarrolladas por el legislador autonómico. Me propongo, simplemente, dejar constancia de la situación, con un carácter muy general, del nivel intermedio de gobierno local, a día de hoy, y efectuar algunas consideraciones que puedan contribuir, en su caso, a la reflexión sobre una reforma que, personalmente, estimo necesaria.

2

Una visión general sobre el nivel intermedio de gobierno local tras cuarenta años de vigencia de la LBRL

Cualquier reflexión sobre el nivel intermedio de gobierno local ha de partir de la que constituye una de sus características más destacadas y que, en mayor medida, ha contribuido a la insatisfactoria situación actual: la coexistencia de una entidad necesaria por decisión constitucional, la provincia, y otras entidades surgidas, igualmente, de una agrupación de municipios, pero cuya existencia ha quedado en manos del legislador ordinario o de los propios municipios. Son esas “otras entidades locales” recogidas en el Título IV de la LBRL: comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

2.1

La provincia

Fracasado el intento inicial de convertir a la provincia en instancia al servicio de la gestión de competencias autonómicas, y tras no pocas discusiones durante su elaboración, la LBRL la concibe, fundamentalmente, como instancia de apoyo a los municipios que carecen de la capacidad suficiente para la prestación de los servicios que la ley les impone. Así resulta de los fines que le asigna el artículo 31¹, y del conjunto de competencias de marcado carácter funcional que el 36.1 atribuye a las diputaciones². En la definición de su posición en la estructura territorial del Estado, resultará además determinante la STC 109/1988, de 21 de mayo, cuya doctrina reiteran otras posteriores —Ss 111/2016, de 9 de junio; 124/20023, de 24 de octubre; y 143/2023, de 24 de octubre—, que identifica “el núcleo esencial de la autonomía provincial” con la asistencia y apoyo al municipio, esto es, con la competencia

1. “Garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”, y “b) participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado”.

2. En su redacción originaria, “las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31. b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcas. d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”.

atribuida a las diputaciones en la letra b) de ese último precepto: “la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”³. De esta forma, y como observara García de Enterría, la provincia queda configurada como una entidad cuyas “funciones se han centrado definitivamente, y casi exclusivamente, en la cooperación y asistencia, eventualmente en la suplencia, de los municipios de su territorio” (1991: 11); cuenta —diría S. Martín-Retortillo— con una “marcada vocación ruralista”, pues su ámbito natural de actuación queda determinado por los municipios “de menor capacidad económica y de gestión” (1991: 81), por lo que su papel al margen de estos, si es que ha de tener alguno, queda, como analicé en un trabajo anterior, “completamente indeterminado” (Barrero Rodríguez, 2017: 324).

Esta provincia, configurada sobre la base del auxilio a los municipios, pervive hasta nuestros días, pues las sucesivas reformas de la LBRL no alcanzan a esta instancia o no logran los objetivos de cambio propuestos, lo que, como manifestara Escribano Collado, lleva a pensar que “para el legislador estatal las diputaciones no debían ser reformadas y, si convenía hacerlo, no se sabía cómo” (2016: 2006). En efecto, la Ley 11/1999, de 21 de abril, solo introduce algunas modificaciones en la organización provincial, pero no en el propio sentido y razón de ser de esta instancia que pasa, igualmente, desapercibida en la mayoría de los estudios sobre el llamado “Pacto local” y las leyes que derivan de él. Tampoco sería objeto de especial atención en la denominada “segunda etapa del Pacto local”, la comprendida entre el año 2000 y la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que al hilo de la introducción de un régimen especial para los municipios de gran población, bien podría haber definido, lo que no hizo, el cometido de las diputaciones respecto de esos municipios que no precisan de una asistencia fundada en su propia insuficiencia en términos económicos y de gestión. Se limitó a algunas modificaciones en materia organizativa y de

3. Estas dos últimas a propósito de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, de la Comunidad Valenciana, reguladora del Fondo de cooperación municipal de los Municipios y Entidades locales menores. La Sentencia 124/2023, a partir de su propia doctrina sobre “la autonomía y la suficiencia financiera local”, se adentra en el examen de “si es constitucionalmente posible que una comunidad autónoma pueda, primero, declarar de interés supralocal una competencia propia de la diputación provincial como la prevista en el apartado b) del art. 36.1 LBRL, dado su carácter general ‘asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión’; y, de ser así, determinar, en segundo término, si en ejercicio de sus facultades de coordinación puede establecer con carácter obligatorio que una parte de los recursos económicos provinciales se integre en un fondo autonómico de financiación municipal, sin que ello suponga una afectación constitucionalmente intolerable de la autonomía provincial en su vertiente financiera”. La Sentencia, que cuenta con dos votos particulares, estima parcialmente el recurso, volviendo sobre el alcance de la facultad de coordinación y su incidencia en la autonomía local en términos en los que no podemos profundizar aquí.

gestión de servicios públicos, así como a la atribución a las diputaciones de una nueva competencia que quedará incorporada al artículo 36.1 de la LBRL: “La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”.

La posición de la provincia dentro del sistema de Gobiernos locales y, más ampliamente, dentro de la estructura territorial del poder, podría, sin duda, haber cambiado sustancialmente de haber prosperado esa “reorientación de las diputaciones provinciales” propuesta por el “Libro blanco sobre la reforma del Gobierno local” publicado en 2005⁴, que bajo la premisa de que provincias y municipios “integran una misma comunidad política local, comparten un mismo interés político”, estimaba que la “función central” de las diputaciones había de ser la “cooperación local”, mediante el trabajo “en red” con los municipios, garantizando, además, que ningún servicio local fuera “absorbido automáticamente por la comunidad autónoma sin poder ser prestado por la diputación, porque en ese caso, el nivel local de gobierno se vería perjudicado”. Se optaba, en definitiva, por un modelo de entidad, desigualmente valorado por la doctrina⁵, carente de unas competencias diferenciadas frente a las de los municipios y cuya actividad quedaba, en último término, a la voluntad de estos de “trabajar conjuntamente”, modelo que encontró acogida en un frustrado Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local, pero que sí fraguó, sin embargo, en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía⁶ y, más tarde, en la Ley 3/2019, de Autonomía Municipal de Extremadura⁷. Otra muy diferente podría haber sido, también, la posición de las diputaciones en su devenir en estos últimos años, si la STC 31/2010, de 19 de julio, sobre el Estatuto de Cataluña de 2006, no hubiera reafirmado la indisponibilidad de la instancia provincial, “entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución”, y que no requiere de “confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía”, dando así al traste con las tesis, surgidas al hilo del debate sobre la denominada “interiorización” del régimen local, defensoras de la capacidad de las normas estatutarias para, en términos de uno de sus principales valedores, Font i

4. Elaborado por la Comisión constituida al efecto por Orden del Ministerio de Administración Pública de 27 de julio de 2004, Madrid, pp. 81-82.

5. En términos favorables a la propuesta se expresaron autores como Parejo Alfonso (2012: 12-13), Medina Guerrero (2012: 197), Zafra Víctor (2011: 93-99), Galán y Bernadí (2012: 45) o Vaquer Caballería (2012: 145). Parada Vázquez (2007: 54-62) se opondría, sin embargo, a este planteamiento, en tanto que López Benítez (2011: 182-184) hacía hincapié en su complejidad y en la dificultad de su aplicación.

6. Como reconocerán López Benítez (2011: 182-184) o Ruíz-Rico Ruíz (2012: 34-35).

7. En tal sentido, Gracia Retortillo (2022: 65).

Llovet, “determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico”. Contexto en el que se entiende que la “regulación de las instituciones supramunicipales, en particular de la provincia”, debe “configurarse mucho más libremente con funciones de cooperación municipal y de descentralización de la Comunidad Autónoma”, pues en este ámbito ha de reconocerse “una capacidad de configuración estatutaria mucho más amplia que en relación con la institución municipal” (2006: 14-20)⁸. Hoy nos queda la duda sobre en qué medida la disposición adicional 17.^a de la LBRL, introducida por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre, bajo la rúbrica “Derechos históricos de Cataluña”, y que ordena que las previsiones de la ley se apliquen “respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, pueda suponer cambios significativos en la organización territorial de esta comunidad.

Sí llegó a término, sin embargo, la reforma legal que culminaría con la promulgación, en diciembre de 2013, de la LRSAL, cuyo análisis, desde la perspectiva de la provincia y tras el tiempo transcurrido, no puede llevar más que a constatar su fracaso. Concebida bajo parámetros exclusivamente económicos y desde la sola perspectiva de los pequeños municipios, la ley opta por el reforzamiento de la provincia, lo que la lleva a una modificación del artículo 36 y preceptos concordantes de la LBRL al objeto de incrementar las competencias de las diputaciones⁹, así como a la del 26.2 para que sean ellas las encargadas de la prestación de los servicios de los municipios de menos de 20 000 habitantes cuando estos no puedan hacerlo en los términos establecidos por la norma¹⁰. No parece necesario detenerse en los

8. Los planteamientos de Font i Llovet son compartidos, en lo sustancial, por Velasco Caballero (2009) o Galán Galán (2011). Autores como Parada Vázquez (2007: 32-39), Ortega Álvarez (2006) o Parejo Alfonso (2009: 18-39) mostrarán, sin embargo, su disconformidad con este planteamiento.

9. Concretamente se amplía la prestación de servicios supramunicipales, al atribuirseles el tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes y la prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 “cuando éstos no procedan a su prestación”. También, y para estos mismos municipios, la “asistencia en la gestión de la recaudación tributaria y apoyo a la gestión financiera” y la prestación de “los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada”. La norma suprime, sin embargo, la competencia de “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia”.

10. En los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, “será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios” de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías

numerosos problemas y dudas interpretativas que la nueva regulación suscita, pues han sido ya estudiados por la doctrina¹¹; es suficiente con recordar que la pretensión de convertir a las diputaciones en la entidad llamada a prestar los servicios públicos en tales municipios no se ha hecho realidad. Su necesaria conformidad, la falta de claridad y coherencia de la norma, las dificultades de su aplicación y la ausencia de los consensos necesarios en una materia tan relevante, explican un fracaso al que probablemente contribuyeron también el tratamiento uniforme que se dispensa a todos los municipios por debajo de ese umbral poblacional, así como la incapacidad, y puede ser también falta de voluntad, de muchas diputaciones para asumir el nuevo papel que la Ley les asigna. Realmente, y como recientemente se la ha calificado, “es una reforma que no fue” (Font i Llovet, 2024: 30).

Este repaso a vuelapluma por la historia más reciente de las diputaciones no quedaría completo sin una referencia al Anteproyecto de Ley de Régimen de Organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación, que se anunciaba por el Gobierno en la primavera de 2022¹², con el objetivo, entre otros, de dotar a “las Entidades Locales de los instrumentos necesarios para adaptar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades y, en particular, al contexto demográfico de nuestro país”. No tiene sentido profundizar, puesto que esa iniciativa parece abandonada, en la regulación que proponía, fundamentalmente en su Título XI, rotulado “Régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de desaparición”. En lo que se refiere a las diputaciones¹³, el texto, en la valoración ofrecida por Merino Estrada, “no les reconoce el rol fundamental en la solución del problema” que pretende afrontar e, incluso, “en algunos supuestos, rebaja ese rol en relación con las disposiciones en vigor tras la reforma del 2013” (2022: 187). No parecía, en efecto, una propuesta que considerase a la provincia la instancia llamada a hacer frente a

urbanas y alumbrado público, para lo cual propondrá, “con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a 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”.

11. Entre otros, Barrero Rodríguez (2015) y Franco y Zafra (2022).

12. El INAP, en su edición de 10 de marzo de 2022 de “La Administración al día”, daba cuenta del mismo.

13. Así, preveía que los municipios pudieran solicitar la colaboración de “las diputaciones o entidades equivalentes”, la dispensa de los servicios municipales con “reasignación” a una entidad supramunicipal, la encomienda de “la gestión ordinaria de asuntos de su competencia propia a las Diputaciones”, y un “plan anual de garantía de la prestación adecuada de todos los servicios de competencia local”, que las diputaciones o entidades equivalentes han de elaborar (art. 70 bis y Capítulo II de dicho Título).

los problemas de insuficiencia municipal, dado que además, en lo que se calificó de “error persistente”, mostraba una cierta preferencia en favor de las mancomunidades de municipios (Carbonell Porras, 2022: 72).

Aunque este análisis se centra en la ley básica estatal, no puede dejar de significarse la importancia de la regulación autonómica sobre las diputaciones provinciales, decisiva, igualmente, en la consolidación de ese modelo de entidad articulado en torno a las funciones de asistencia y cooperación con los pequeños municipios. Como señalaba Bassols Coma en el décimo aniversario de la LBRL, aunque sus palabras no han perdido actualidad treinta años después, “muchas de las experiencias frustradas en relación a la posición de las Diputaciones Provinciales en el marco de las Comunidades Autónomas son en gran medida ajenas a las previsiones normativas de la LBRL y responden a la dinámica del Estado de las Autonomías a lo largo de este mismo decenio” (1996: 456-457).

En definitiva, cercano el medio siglo de vigencia de la Constitución y recién cumplido el cuarenta aniversario de la promulgación de la LBRL, puede mantenerse la afirmación efectuada por García de Enterría, en un contexto político y jurídico muy diferente, sobre la “urgente necesidad” de tomar conciencia sobre el estado de la provincia “para poder encauzarla y orientarla en el sentido de sus mejores posibilidades” (1958, reeditada en 2007: 66). Ciertamente nada tienen que ver la situación y necesidades de aquel momento con las del tiempo presente, pero sí que la definición de su posición y papel continúa siendo uno de “los problemas actuales del régimen local” y, podríamos añadir, de la estructura territorial surgida de la Constitución de 1978.

2.2

Las entidades “disponibles” en el derecho estatal básico

El nivel intermedio de gobierno local se sostiene, de otra parte, en esas “otras entidades locales” previstas en la LBRL: comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios, las primeras creadas por el legislador autonómico y las últimas por los propios municipios. Unas entidades a las que deben sumarse las surgidas en el ordenamiento autonómico, como las entidades municipales descentralizadas en el derecho de Cataluña o las redes de cooperación en el de Andalucía, así como los consorcios que la LBRL, a diferencia de algunas disposiciones autonómicas, no reconoce como entidad local a pesar de su innegable valor al servicio de la cooperación de las entidades locales entre sí y con otras instancias.

Un breve repaso por la normativa y situación de las entidades previstas en la LBRL arroja el siguiente resultado.

2.2.1 La comarca

La comarca, que el artículo 42.1 de la LBRL define como entidad integrada por “varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”, constituye, aunque la norma no la reconozca expresamente como tal, una entidad territorial, según cabe inferir de esa definición y de las garantías que establece el propio precepto: creación por ley y prohibición de que pueda suponer “la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26”, o “todo tipo de intervención en las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”.

La comarca ha encontrado amplia acogida en los estatutos de autonomía, en algunos como entidad de carácter necesario en todo su territorio (así ocurre en Cataluña, Aragón, Murcia y Principado de Asturias)¹⁴, y en otros como entidad disponible para el legislador autonómico¹⁵. Este reconocimiento no se ha traducido, sin embargo, en un desarrollo de la entidad que pueda calificarse, en términos generales, de significativo, pues solo Cataluña y Aragón han comarcalizado sus territorios, en tanto que Castilla y León ha creado una sola entidad, la del Bierzo, en respuesta a las necesidades de este concreto espacio. Una realidad que se mantiene inalterada, además, desde hace varios años, y que he tenido oportunidad de estudiar en ocasiones anteriores (2019: 85-89). Cabe destacar que las disposiciones reguladoras de las comarcas —los decretos legislativos 4/2003, de la organización comarcal de Cataluña, y 1/2006, de 27 de diciembre, del Texto Refundido de la Ley de comarcalización de Aragón, y la Ley 1/1991, de 22 de abril, que crea y regula la Comarca del Bierzo— confirman su condición de ente territorial —naturaleza, no obstante, que solo reconoce expresamente la norma catalana (artículo 3.1)—, dotado, por tanto, de un amplio conjunto de potestades y de competencias en ámbitos materiales inicialmente atribuidos a la co-

14. Arts., respectivamente, 83.2, 5, 3.2 y 6.1.

15. Son los casos de las comunidades de Cantabria (art. 2.3), La Rioja (art. 5.2), Castilla-La Mancha (art. 29.2), Castilla y León (art. 46), Extremadura (art. 57), Valencia (art. 65) o Andalucía (art. 97.2).

munidad autónoma¹⁶, así como de otra parte, y al igual que la provincia, de la función de asistencia y cooperación con los municipios para la prestación de sus servicios¹⁷. Desde luego —más adelante volveremos sobre ello—, no cabe negar la idoneidad de la comarca como ente de auxilio a los municipios y para la prestación de servicios supramunicipales. Ahora bien, es esta coincidencia de sus cometidos con los propios de las diputaciones la que, en buena medida, explica su falta de creación en muchos territorios y las dificultades que su implantación ha encontrado en aquellas comunidades autónomas que procedieron a su constitución.

2.2.2

Las áreas metropolitanas

Consideraciones parecidas pueden hacerse sobre la segunda de las entidades recogidas en el Título IV de la LBRL: las áreas metropolitanas, integradas, como establece su artículo 43, “por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”. La utilización que se ha hecho de esta entidad ha sido muy limitada, aun cuando son muchos los espacios metropolitanos existentes en nuestro país. Las comunidades autónomas —son ellas las que han de crearlas mediante ley— se han mostrado poco proclives a la instauración de este nivel de gobierno del territorio. Solo las de Valencia, Cataluña y Galicia cuentan con áreas metropolitanas, a pesar de que su posible constitución figura en numerosos estatutos de autonomía¹⁸. La Comunidad Valenciana, tras no pocos cambios en el mo-

16. Competencias que se establecen en términos distintos. Así, la norma catalana se limita a reconocer a las comarcas el ejercicio de las competencias que les “atribuyan las Leyes”, “teniendo en cuenta la tipología de las comarcas, sin perjuicio de la atribución directa de competencias a los ayuntamientos de los municipios que cumplan los requisitos mínimos de población, capacidad económica o capacidad de gestión, de acuerdo con los criterios objetivos que establezcan las mismas leyes sectoriales” (art. 25.1.b). En el caso de la comarca del Bierzo, quedan establecidas en la ley que la crea (art. 4). La disposición aragonesa da un paso más, y determina la intervención de la comarca en los distintos sectores de la actividad en los que prevé su participación (arts.16-33).

17. En tal sentido, arts. 5.c), 8 y 9 de la Ley de la Comarca del Bierzo.

18. Así, los de Andalucía (art. 94), Extremadura (art. 58), Principado de Asturias (art. 6.3), Aragón (art. 81.2), Cataluña (art. 93) y Murcia (art. 3.4) remiten a una ley su regulación. Otros estatutos, como por ejemplo los de Castilla y León (art. 43) o Madrid (art. 3.3), no reconocen expresamente a esta entidad, que, sin embargo, queda perfectamente amparada en las previsiones que facultan a las leyes para crear otras entidades locales distintas de municipios y provincias y, en su caso, de comarcas, o, como es el caso del Estatuto gallego (art. 40.2), para la creación de “agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional”.

delo inicialmente adoptado, se decantará en la Ley 2/2001, de 11 de mayo, para el espacio metropolitano de su capital, por una gestión sectorializada de sus intereses propios, al permitir la constitución de concretas entidades metropolitanas cuando “así lo requiera la prestación de un determinado servicio público”, creando ella misma la “Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos” y la “Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos”, con competencias en tales ámbitos materiales¹⁹. Cataluña, por su parte, corrigiendo igualmente el modelo de administración del espacio metropolitano de Barcelona diseñado en 1987, creó por la Ley 31/2010, de 3 de agosto, el Área Metropolitana de Barcelona, “un ente local supramunicipal de carácter territorial”, al igual que el constituido, más tarde, por la Ley gallega 4/2012, de 12 de abril, para el Área Metropolitana de Vigo. A estas entidades, como corresponde a su condición de ente territorial, se les atribuyen competencias diversas de origen inicialmente autonómico²⁰, así como la prestación de servicios, en principio, municipales, pero que la norma considera que pueden ser mejor gestionados a escala supramunicipal²¹, y la asistencia a los municipios²², aunque ha de reconocerse que esta función es aquí, dadas las características de los municipios que las integran, menos necesaria que en el caso de la comarca. El balance, en suma, de esta entidad es muy pobre, lo que se explica por su difícil encaje en una estructura territorial, ya de por sí compleja, y por la existencia de otras fórmulas organizativas posibles para la gestión de estos espacios.

2.2.3

Las mancomunidades de municipios

Unos resultados muy diferentes arroja el estudio de las mancomunidades de municipios, entidad surgida, como dispone el artículo 44 de la LBRL, del derecho de asociación de los municipios, en la esencia de la figura como recuerda la STC 19/2022, de 9 de febrero²³, “para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”. Reconocida en algunos

19. La Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad, mantiene esta opción.

20. Como puede comprobarse en los arts. 14 de la Ley catalana y 15 de la gallega.

21. Es el caso del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable según disponen las leyes del Área Metropolitana de Vigo (art. 23) y de Barcelona (art. 14.C).

22. Como prevé el art. 30 de la Ley del Área Metropolitana de Vigo, concretamente en “materia urbanística”.

23. La Sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo frente al art. 74.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, declaró la inconstitucionalidad del inciso del precepto que atribuía la competencia para la aprobación de la modificación de sus estatutos a la propia entidad.

estatutos de autonomía²⁴, y ampliamente regulada por el ordenamiento autonómico, la mancomunidad se ha convertido en pieza esencial —dada su extraordinaria implantación— del nivel intermedio de gobierno local. La definición del artículo 44 de la LBRL no supondrá, además, ningún obstáculo para que frente a la mancomunidad “tradicional”, la adscrita a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, surja la que el entonces Ministerio para las Administraciones Públicas denominó “mancomunidad evolucionada”, la constituida al servicio de “una pluralidad de fines” que, “más bien, constituye un programa de futuras realizaciones en el que se pone de manifiesto una voluntad política de declinar competencias municipales” en favor de la creación de “un nuevo ente local supramunicipal que asuma no solo la prestación de los servicios municipales mínimos u obligatorios, sino también competencias vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio” (Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994: 19-20). Un tipo de mancomunidad que terminará por imponerse, hallando acogida, no obstante el fallido intento —en términos que ya expuse— de su erradicación por la LRSAL (Barrero Rodríguez, 2024: 175-181), en el ordenamiento autonómico, que la reconoce bajo calificativos como los de mancomunidad “integral”, de interés o ámbito “comarcal”, o de “interés general”²⁵. La “mancomunidad integral” regulada en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, antes de su modificación por el Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, supuso el primer respaldo normativo significativo a esta clase de mancomunidad²⁶, que alcanzará otras expresiones destacadas en la mancomunidad de “interés general” introducida, en 2022, en una reforma de la Ley de Administración local de la Comunidad de Madrid de 2003²⁷, y en la de “ámbito comarcal”, diseñada, algunos años antes, por la Ley 21/2018, de 16 de octubre, de Man-

24. En tal sentido, arts. 94, 49.1, 87, 75.7 y 58 de los estatutos, respectivamente, de Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y Extremadura.

25. Así, “integral” en la Ley de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (arts. 19-22); de “interés comarcal” en la de Administración Local de Aragón (art. 86); y de “ámbito comarcal” en la de mancomunidades de Valencia (art. 12). Por su parte, las leyes de Administración Local de la Comunidad de Madrid (art. 74.bis) y de Régimen Local de Castilla y León (art. 32) se decantan por la denominación de mancomunidades de “interés general”.

26. Una calificación vinculada al cumplimiento por la entidad del conjunto de requisitos recogidos en su art. 19. Entre otros, que los municipios asociados compartan una identidad “común y homogénea”, que los estatutos dejen constancia de que la entidad asume “la gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”, y que preste servicios “en el número de áreas no inferior a cinco que se determine reglamentariamente”, de entre las que la propia ley recoge, entre otras, la sostenibilidad medioambiental, policía, sanidad, educación, deportes, infraestructuras, urbanismo, vivienda, ordenación del territorio o desarrollo local.

27. Concretamente, por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, que introduce un artículo, el 74 bis), que define “las mancomunidades de interés general” como entidades locales “de base aso-

comunidades de Valencia, que además, y en la que constituye una relevante novedad en nuestro ordenamiento, les confiere la condición de “entidades locales territoriales”. La declaración de mancomunidad de esta clase compete a la Administración autonómica, siempre y cuando la entidad cumpla con las condiciones que establece el Título III²⁸, en una regulación que, cuestionada en algunos extremos, fue confirmada por la STC 105/2019, de 19 de septiembre. Estamos, en definitiva, ante un tipo de entidad concebida para —como afirma el artículo 2.2 de la Ley valenciana— potenciar “un desarrollo social y económico sostenible, equilibrado e igualitario de estos municipios y sus respectivos territorios”; un primer paso, en suma, para la consolidación, a partir de la voluntad asociativa de los municipios, de un nivel supramunicipal al servicio de los intereses generales de sus habitantes, y con el que, de nuevo, las diputaciones han de convivir, algo de lo que es plenamente consciente el legislador valenciano, que impone a estas entidades “el deber de articular una colaboración permanente, estable y sostenida con las mancomunidades para hacer efectiva la prestación de servicios”²⁹.

Cabe añadir que esta mancomunidad “evolucionada” figuraba, bajo la denominación de “mancomunidades de municipios integradas”, como uno de los “instrumentos de colaboración con los municipios de menor población o en riesgo de desaparición” en el citado Anteproyecto de Ley de reforma de la LBRL de 2022³⁰. No tiene sentido, dado que la iniciativa no salió adelante, profundizar en las condiciones necesarias para la obtención de esa calificación, ni en otras medidas recogidas en dicha propuesta de norma, expresivas, en cualquier caso, del importante cambio experimentado por la mancomu-

ciativa, para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial de los municipios que las integran”.

28. Así, y como dispone el art. 12.2, la asunción en sus estatutos de la “gestión mancomunada de ejecución de obras y prestación de servicios comunes adecuados para los intereses supramunicipales de su territorio y el fomento de su desarrollo local”, y que la entidad gestione “actividades y servicios públicos por lo menos a la mitad de los municipios asociados y que, en conjunto, sumen más de la cuarta parte de la población total”. La Ley, además, dispone un amplio elenco de materias en las que puede proyectarse su actuación; entre otras, sostenibilidad medioambiental, sanidad, educación, ordenación del territorio, urbanismo, vivienda o infraestructuras.

29. En particular —añade el art. 36.8—, “las diputaciones provinciales contarán necesaria y prioritariamente con las mancomunidades de ámbito comarcal para la prestación de los servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios”. Cuestionada esta previsión, la STC 105/2019, de 19 de septiembre, declaró su conformidad con la norma fundamental siempre que se interprete en el sentido de que la prioridad que establece “no permite excluir la colaboración con otros entes locales, ha de referirse a las actividades y servicios a las que alude el art. 12.2.d) y debe ser concretada por la diputación provincial en la forma que estime oportuna”.

30. Las definía como una agrupación de municipios, preferentemente contiguos, cuyas “relaciones económicas y sociales e intereses comunes” hagan “aconsejable una mayor articulación progresiva de la gestión en común de los asuntos públicos locales facilitadora de la prestación de los servicios públicos y la ejecución de obras de la competencia municipal” (art. 147.1).

nidad definida en el artículo 44.1 de la LBRL en pro de una entidad vinculada no solo a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio municipal, sino, en último término, a una gestión en común de los intereses propios de los municipios asociados. Un tipo de mancomunidad por la que han apostado, recientemente, autores como García-Moreno y Cantera (2024: 92-93), que llegan a declarar inadmisibles “una concepción meramente tradicional –por no decir, involucionista– de las mancomunidades de municipios en la que únicamente lleven a cabo las habituales ejecuciones de obras y prestación de servicios a sus municipios mancomunados”, y propugnan, en consecuencia, su sustitución por las que denominan “mancomunidades de municipios 2.0”, llamadas a posibilitar la implementación “de todo tipo y clase de políticas públicas emergentes, como entre otras, la de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación”, y que “es imprescindible recoger” en la LBRL.

Para concluir, cabe señalar que las mancomunidades han de considerarse, desde luego, uno de esos posibles “sistemas de gestión colaborativa” que, en aplicación del artículo 28 de la LBRL, incorporado por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre, “podrán establecerse, en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes”, para “garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios”. Una norma de contenido muy abierto y que suscita no pocos problemas interpretativos, ya destacados por Font y Vilalta (2024: 25-28), pero que, como se ha apuntado, aunque ello está por ver, “puede *de facto* abrir la puerta a una flexibilización en la rigidez del régimen de organización ‘común’ previsto por la legislación de régimen local” para estos municipios (Burgar Arquimbau, 2024)³¹.

3

Posibles líneas de reflexión para una reforma conveniente y necesaria

Existe, en palabras de Font i Llovet (2013: 154) —de plena actualidad—, “una coincidencia básica entre los administrativistas españoles” sobre “la necesi-

31. A la previsión, que aparece hoy en el Proyecto de Ley de medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en tramitación, se han presentado enmiendas (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Serie A, Núm. 2-3, 1 de abril de 2024) de contenido diferente por parte de los grupos parlamentarios de Vox y Popular (enmiendas 401 y 524, respectivamente), así como por el diputado Néstor Rego, del Grupo Parlamentario Mixto (enmienda 559).

dad de establecer una adecuada estructuración del sistema local español”, que, sin duda, ha de alcanzar al nivel intermedio de gobierno en donde factores de contenido muy diverso impiden que pueda afirmarse que estemos ante un nivel realmente acorde a las necesidades de los distintos territorios. Entre las líneas esenciales de un debate encaminado a sentar las bases sobre su mejor reordenación se encuentran, al menos, las siguientes.

3.1

La conveniencia de una mayor diversidad en el régimen municipal

La necesaria reforma de la estructura local viene, ante todo, fundándose en la existencia de una planta municipal excesivamente fragmentada y un elevado número de municipios que carecen de la capacidad suficiente para cumplir con sus cometidos propios, en la que viene considerándose “una cuestión de Estado” (López Ramón, 2020: 145). Los “pequeños municipios” o de “menor población” acaparan, en efecto, la atención de una doctrina proclive, en algunos casos, a las fusiones obligatorias entre ellos (López Ramón, 2020: 145; Ortega Gutiérrez, 2023), en tanto que partidaria en otros, y por razones diversas, del mantenimiento de la red municipal existente³² y de la necesidad, por tanto, de hallar otro tipo de soluciones. Ahora bien, el que sean estos municipios los que acaparen el foco de atención, no debe hacernos perder de vista las singularidades propias de municipios medianos y grandes que, igualmente, demandan una atención jurídica específica para la que no han faltado, en los últimos años, reflexiones y propuestas en un interesante debate en el que no podemos profundizar³³. En definitiva, es preciso introducir “mayor diversidad en el régimen jurídico municipal” (Velasco Caballero, 2019: 24), al objeto de incorporar las particularidades que exigen no solo los municipios de la “España vacía”, sino también los de las grandes aglomeraciones urbanas. Una demanda que aunque no es nueva —ya Nieto García (1973) se refería al “radical uniformismo” como “la espina dorsal” de nuestro sistema municipal, y se adentraba en el examen de “la tensión entre uniformidad y variedad” en etapas históricas diferentes—, es cierto que ha ido acrecentándose, en los últimos años, adquiriendo la condición de eje esencial ante cualquier reforma legal. Es verdad que la LBRL no

32. Por razones que resume, en otros, Hernando Rydings (2022: 42).

33. Al respecto, y entre otras, pueden verse las reflexiones de Díez Sastre (2023), Font i Llovet (2023) o Velasco Caballero (2023).

ha sido nunca ajena a esta necesidad de diferenciación que, de hecho, se ha visto reforzada en el nuevo apartado, el 6.º, del artículo 25 introducido por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre³⁴, pero es necesario seguir profundizando en ella, entre otras razones porque constituye uno de los presupuestos para la mejor articulación de un nivel intermedio de gobierno local que, igualmente, sea diverso, como lo son las necesidades y características de los distintos territorios. La reivindicación de “la diferenciación frente al uniformismo en la organización territorial”, en términos de Ortega Álvarez (2000: 77), es hoy más necesaria que nunca.

3.2

Una mejor definición de la función propia y competencias de la provincia respecto del conjunto de municipios que la integran

Cualquier reflexión sobre cómo articular mejor este nivel de gobierno local alcanza necesariamente a la provincia.

De entrada, deberían determinarse —tarea aún pendiente— las posibilidades abiertas por la LRSAL de sustitución de la provincia por otras entidades, en particular por la comarca. Cabe recordar que la LBRL reformada alude en muchos de sus preceptos, entre otros en los artículos 26 y 36, a la “provincia o entidad equivalente”; que la disposición adicional 3.ª2 de la propia LRSAL determina que, en “las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio”, las referencias de la ley a las diputaciones “se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales”; y que la 6.ª, declarada constitucional por la STC 168/2016, de 6 de octubre³⁵, ordena que la aplicación de la Ley respete “la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos estatutos de autonomía tengan atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales”. Aunque estamos, sin duda, ante normas de difícil interpretación, puede ser que permitan, en el sentido apuntado por Carbonell Porras (2016: 114-119, 149), la posibilidad de que “el ejercicio de las funciones

34. “Con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente”.

35. Siempre y cuando sea interpretada en los términos establecidos en su FJ 4.º b).

de la LBRL” atribuidas a las diputaciones pueda encomendarse a la comarca u otras agrupaciones de municipios equivalentes, “sin que ello se traduzca en una violación de la legislación básica estatal”. Sin embargo, y a pesar de que, como señalara Fernández Farreres (2017: 75), la indicada STC 168/2016 confirme “indirectamente esa equivalencia”, no parece que esta vía haya fructificado. A las posibilidades, no concretadas hasta la fecha, que puedan brindar estas previsiones, deben además sumarse las que puedan derivar de la disposición adicional 17.^a de la LBRL³⁶, introducida por el RDL 6/2023, que, como avanzamos, establece que la aplicación de la Ley se efectuará respetando, en todo caso, “la posición singular” de Cataluña y las competencias en materia de régimen local y organización territorial recogidas en su estatuto de autonomía. Está por ver en qué medida esta disposición puede propiciar —que es lo que, a juicio de Font y Vilalta (2024: 30-34), realmente persigue— una nueva interpretación del marco competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de esa comunidad, con consecuencias claras en “la organización territorial del Gobierno local en Cataluña”, si, como dice Velasco Caballero (2024), nos sitúa, realmente, “ante el inicio de un nuevo tiempo en el que el Estatuto de Autonomía de Cataluña recupere —al menos parcialmente— el alcance con el que fue inicialmente aprobado, y que la jurisprudencia constitucional condicionó al pleno respeto de las competencias estatales”. Ahora bien, con independencia de los cambios que puedan derivar de este conjunto normativo, parece razonable partir, en el debate sobre una mejor articulación del nivel intermedio de gobierno local, de la existencia de la provincia, pues lo cierto es que, a día de hoy, no se atisba una reforma constitucional que pudiera proceder a su eliminación o, al menos, a su configuración como instancia disponible para el legislador ordinario.

Si la existencia de la provincia puede ser discutible, no lo es, sin embargo, la conveniencia de reconsiderar las notas que la caracterizan en la LBRL y en el ordenamiento dictado a partir de ella. Concretamente, y por decirlo en los ya citados términos de S. Martín-Retortillo, su marcada “vocación ruralista”, calificación suficientemente expresiva de su configuración como instancia al servicio de los pequeños municipios, con olvido absoluto de su función en relación con aquellos otros en los que la intervención del ente provincial vendría justificada en razones que no obedecen a una

36. Su contenido figura en el Proyecto de Ley de medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, actualmente en tramitación, habiéndose presentado enmiendas de supresión a la norma por parte del Grupo Parlamentario Popular y el de Vox (enmiendas, respectivamente, 514 y 401, Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Serie A, Núm. 2-3, 1 de abril de 2024).

insuficiencia de índole fundamentalmente económica. No se trata, desde luego, de negar el tradicional papel de las diputaciones ni la relevancia de su actuación al servicio de los municipios de menor capacidad de gestión y recursos. Pero, paralelamente, debe reivindicarse la necesidad de que la ley aclare cuál es el cometido que les corresponde y qué competencias deben ejercer respecto de aquellos otros que no se encuentran en esta situación, dado que no parece lógico que se venga perpetuando un modelo que incluye a todos los municipios en una entidad cuyas competencias sobre muchos de ellos son prácticamente inexistentes. Ciertamente, la LRSAL supuso, en los términos ya expuestos por Gracia Retortillo (2022: 60-61), un avance en la concreción de las competencias provinciales a partir del número de habitantes del municipio, introduciendo “mayores dosis de diversidad o diferenciación” que hacen “posible pensar en la existencia de zonas con más, menos o incluso casi sin provincia en función del ámbito competencial de que se trate”, pero ese avance es aún insuficiente. Está por aclarar, además, si realmente es factible, en el sentido apuntado por Parejo Alfonso (2012: 20; 2016: 28), que tales municipios pudieran quedar “liberados” del “vínculo de la agrupación” provincial y, en consecuencia, del “radio de acción” de las diputaciones, pero esa es una opción que no deja de suscitar reparos a tenor de lo dispuesto en la propia Constitución. Parece oportuno en consecuencia, y con independencia de que puedan regularse de forma más precisa las que ya ejercen³⁷, definir una posible función de cooperación de las diputaciones con esos municipios en los que la oportunidad de su intervención no resulta justificada en una insuficiencia fundada en la falta de medios, sino en razones de otra índole. Igualmente, sería conveniente reflexionar sobre la atribución a las diputaciones de competencias sustantivas, posibilidad que la LBRL no excluye, pero que, ciertamente, ha sido objeto de un desarrollo muy escaso, entre otras razones por la poca predisposición del legislador autonómico a la hora de atribuirles otras competencias que no sean las de cooperación con los municipios. Ello permitiría “redimensionar el peso de las competencias instrumentales frente a las materiales o sustantivas previstas en la LBRL” (Almeida y Font, 2022: 20) en el sentido apuntado —es verdad que con diferente amplitud y alcance, y no sin excepciones³⁸— por diferentes autores³⁹, y como las propias diputaciones, de otra parte, reclaman para sí a fin de poder cumplir con su papel de “verdadero complemento de

37. Para la que no faltan propuestas como las de Jiménez Asensio (2011: 110-111) o las de Carbonero Gallardo (2014: 260), Merino Estrada (2017: 440-443) o Losa Muñiz (2022: 206).

38. Es el caso, por ejemplo, de Fernández Farreres (2017: 78-91).

39. En tal sentido, Carbonero Gallardo (2014: 260) o Carbonell Porras (2012: 190-191).

los municipios”⁴⁰. No se nos escapan, desde luego, las dificultades de una operación de esta naturaleza, que, como expuse en un trabajo anterior (Barrero Rodríguez, 2017: 352-354), encuentra, entre otros, el escollo, no fácil de sortear, de identificar los intereses propios de la provincia. El esfuerzo, no obstante, merece la pena, pues no parece discutible que se trata de una vía apta para, entre otras posibles medidas, alcanzar esa deseada adecuación de las competencias provinciales a las singularidades de cada territorio.

3.3

Una adecuada delimitación de las entidades locales no “necesarias” para la LBRL

Una redefinición del sistema intermedio de gobierno local que supere la insatisfactoria situación actual exige, sin duda, la precisa definición de esas otras entidades distintas de la provincia, deslindar “la propia razón de existir” de cada una de ellas (Velasco Caballero, 2010: 31), superando la confusión que hoy reina al constatarse que una misma competencia o función, especialmente la de asistencia y cooperación con los municipios, viene reconocida a entidades diferentes, sin que, además, esa atribución vaya, por lo general, acompañada de los correspondientes mecanismos de articulación entre ellas. Una necesidad ampliamente sentida, como lo demuestra el simple dato de que la declaración de la VI Conferencia de Presidencias de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consells Insulares, recientemente celebrada⁴¹, considere “necesario afrontar una revisión de las competencias de las Entidades Locales, en particular de los gobiernos intermedios, evitando solapamientos entre los diferentes niveles de la administración”.

El análisis y debate ha de alcanzar, de entrada, a la comarca, pues sigue pendiente ese “gran esfuerzo” al que se refería Font i Llovet, en 1992, “de definición política y de determinación funcional” de la entidad “dentro del panorama de los entes locales intermedios” (1992: 29), lo que exige deslin-

40. Lo hizo, por ejemplo, la “Declaración de la V Conferencia de Presidencias de Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares”, reunidas en Valencia en mayo de 2022, en la que se lee que para que, “dentro de su diversidad, puedan ser un verdadero complemento de los municipios, el legislador ha de conferirles competencias propias que les permitan poner en marcha políticas diferenciadas y articular actuaciones y servicios intermunicipales”. Una reivindicación en la que ya habían insistido las declaraciones de las conferencias precedentes. En la IV, celebrada en Granada en mayo de 2019, así como en la II y III, que tuvieron lugar en Badajoz y Segovia en noviembre de 2016 y octubre de 2017, respectivamente.

41. Palma de Mallorca, 20 y 21 de marzo de 2005.

dar bien sus cometidos y funciones y definir su propio ámbito de actuación en relación con el de las diputaciones, lo que, con independencia de otras opciones que puedan alumbrarse, podría efectuarse, en el sentido apuntado por Cosculluela Montaner (2012: 64) o Almeida Cerredá (2013: 100-101), a partir de una identificación de los intereses propios de sus respectivos territorios, de tal forma que, como señala este último autor, la comarca sirva para “el ejercicio de las funciones y la gestión de los servicios cuyo ámbito óptimo de desarrollo sea el supramunicipal e infraprovincial”. Una operación complicada, sin duda, y que, probablemente, solo pueda realizarse, con ciertas garantías de éxito, sobre una previa delimitación de la escala o ámbito territorial idóneo para el ejercicio de cada competencia, la prestación de cada servicio. Una materia que estudié hace algún tiempo, concluyendo —conclusión que puede mantenerse tras el tiempo transcurrido— en la insuficiencia de nuestro ordenamiento en su regulación y la consiguiente necesidad de avanzar en la fijación de normas que, entre otros extremos, determinen a quién corresponde establecer tales ámbitos y de acuerdo con qué reglas o criterios, pues solo desde esta base podrá determinarse qué entidad es la más idónea para asumir su prestación o para ejercer una función de asistencia y cooperación con los municipios (Barrero Rodríguez, 2016). En cualquier caso, podrá discutirse sobre los términos concretos de una mejor delimitación de la comarca dentro del conjunto de entes con los que comparte un mismo nivel de gobierno, muy especialmente con la provincia, ahora bien, lo que es indudable es que si se quiere —como se debe— poner fin, en los recientes términos de Zafra Víctor (2024: 124), a “la rivalidad entre la comarca y la provincia, dos entidades con análogas funciones que se disputan la de asistencia municipal”, es preciso determinar bien la posición y función propia de cada una de ellas.

También, de otra parte, resulta obligado analizar el encaje de las áreas metropolitanas en la estructura territorial a partir de la que constituye una realidad insoslayable: la existencia de numerosos espacios metropolitanos distribuidos por toda la geografía española y la presencia, casi testimonial, de la fórmula propia de gestión concebida para ellos por la LBRL, lo que lleva a pensar que estamos ante una entidad que no es necesaria —de hecho no han faltado voces que propugnan su desaparición, dado que los objetivos que persigue “pueden alcanzarse por medios menos complejos como los consorcios” (Zafra Víctor, 2012: 68)—, o que precisa de una profunda reconsideración encaminada a lograr —lo que hasta ahora no ha ocurrido— su aceptación por las comunidades autónomas —ven en ella, como indicara Font i Llovet (2011: 1234), “a un competidor peligroso, más aún si son gobernadas por una fuerza política adversaria”— y por los propios Gobiernos locales, que

tampoco, como denuncia Toscano Gil (2022: 102), “han estado por la labor de crear áreas metropolitanas”. Un reto, sin duda, difícil, que exige definir bien el modelo de entidad metropolitana que se desea, que no tiene que ser igual en los diferentes territorios, y su debida articulación con las del resto de entidades desplegadas en su mismo espacio, con la provincia, en todo caso, pero también, allí en donde existan, con las comarcas e, incluso, con las mancomunidades. De hecho, no han faltado, en los últimos años, propuestas encaminadas al necesario engarce entre unas y otras. Así, se ha sugerido que sean las entidades metropolitanas las que ejerzan en su territorio “las funciones propias de las diputaciones provinciales” (Almeida y Font, 2022: 17), que, “por consiguiente, concentrarían su actividad en el resto de los municipios, sobre todo en los de carácter rural” (Carro Fernández-Valmayor, 2004: 12-13). Propuestas interesantes, sin duda, y que es preciso valorar en conexión con el propio debate sobre la entidad provincial. Ante entidades, de otra parte, que no disponen de la garantía constitucional con la que cuenta la provincia, lo lógico parece que, en caso de procederse a la creación de un área metropolitana, la entidad sustituya a esas otras que pudieran existir en su mismo nivel de gobierno, como prevé el derecho de Aragón al disponer, si se constituyera el Área Metropolitana de Zaragoza, la asunción por su parte de “las competencias atribuidas a la comarca respecto de su propio ámbito territorial”⁴², y como mantuvo el legislador catalán al suprimir, en 2019, el “Consejo Comarcal del Barcelonés”, fijando los principios para el traspaso de sus competencias a otras instancias, especialmente al Área Metropolitana de Barcelona⁴³. Ya la Ley 31/2010, que creó esta entidad, había dispuesto la “sucesión de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona” (disposición adicional 4.^a). En definitiva, en el ordenamiento vigente, en contra de lo que pudiera desprenderse del artículo 43 de la LBRL, no existe una correspondencia entre área metropolitana y espacio metropolitano, pues puede optarse por otras fórmulas organizativas para su gobierno y administración. Ahora bien, antes de crear una nueva entidad, del tipo que sea, se impone un análisis del territorio y del entramado de Administraciones ya existentes, a fin de evitar duplicidades innecesarias en detrimento de tantos principios de obligado cumplimiento.

Una reflexión especial merecen, finalmente, las mancomunidades de municipios, fuertemente implantadas en todo el territorio del Estado y que representan, sin duda, la principal vía de penetración en el nivel de gobierno supramunicipal de esa diversidad y adaptación al territorio que ha de carac-

42. Disposición adicional 16.^a del Texto refundido de la Ley de comarcalización.

43. Ley 1/2019, de 15 de febrero, de supresión del Consejo Comarcal del Barcelonés.

terizarlo. Las ventajas aportadas por esta figura son incuestionables, aunque también presentan inconvenientes que la doctrina se ha encargado de destacar. No volveré aquí sobre unas y otros, pues lo que interesa, sin negar la relevancia de su labor y con la vista puesta en una estructura territorial más racional, es valorar la propia idoneidad de esa mancomunidad, ya calificada por el legislador valenciano como ente territorial, en cuyo objeto se integran un conjunto heterogéneo de competencias vinculadas, en último término, al desarrollo económico y social del territorio, en una sustancial coincidencia con las competencias propias de otras entidades como comarcas y, singularmente, diputaciones. Una circunstancia que no ha pasado desapercibida para la doctrina, que, desde hace tiempo, reivindica la necesidad de “establecer con claridad el marco de actuación que corresponde” a unas y otras (Zamora Roselló, 2013: 143-144), y defiende, en lo que constituye una vuelta al sentido tradicional de la figura, que la mancomunidad solo debería poder crearse para prestar “el conjunto de competencias puntuales, más afines a una modalidad de prestación de servicios que a una entidad local de fines universales” (Zafra Víctor, 2011: 96), sin que hayan faltado voces favorables, incluso, a su supresión, “acompañada de una redistribución de competencias entre municipios y provincias que asigne a estas últimas aquellas competencias que los municipios no puedan prestar” (Arenilla Sáez, 2012: 193-214). Es verdad, también, que, en el ámbito opuesto, se plantea la conveniencia de que la ley básica estatal acoja, bajo la denominación de “mancomunidades de municipios 2.0”, esa clase de entidad de objeto amplio que ya regulan numerosas leyes autonómicas (García-Moreno y Cantera, 2024), o que efectúe una remisión al legislador autonómico para que sea él el que lo haga (Tornos Mas, 2021: 72-73). Una disparidad de pareceres suficientemente expresiva, en suma, de la oportunidad de un debate sobre el tipo de mancomunidad que queremos y que el propio Estado no parece tener claro, pues si en la LRSAL apostaba, en un proceso fallido, por circunscribir su objeto a la ejecución de una obra o la prestación de un servicio, en el abandonado Anteproyecto de reforma de la LBRL, conocido en 2022, se decantaba, dentro del estatuto propio de los pequeños municipios, por una mancomunidad “integrada” al servicio del desarrollo económico y social del territorio, en línea con la consolidada en el ordenamiento autonómico en el que, no obstante, parecen abrirse algunas brechas en iniciativas legislativas que no sabemos cómo concluirán⁴⁴. Cabe insistir en la gran labor desarrollada por

44. Así, el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, conocido en la primavera de 2022, apuesta por una mancomunidad de “carácter subsidiario y más excepcional que el que ha tenido hasta ahora”, pues deben ser las comarcas las que conformen “el ámbito de prestación o gestión común de los servicios municipales”, y las veguerías las que “aseguren

estas mancomunidades evolucionadas, pero es obligado preguntarse si no suponen una duplicidad con la instancia provincial, y en algunos territorios con la comarcal, de muy difícil justificación en términos, entre otros, de racionalidad de las estructuras administrativas y de gasto público.

4

Consideración final

El balance tras cuarenta años de vigencia de la LBRL no puede considerarse positivo, aunque ciertamente no deba imputarse por entero a lo dispuesto en sus previsiones, pues es mucha la responsabilidad que en la insatisfactoria situación actual tienen las comunidades autónomas. Es, pues, necesario, como ya lo era en 1985, un profundo debate sobre qué características, dentro del marco permitido por la Constitución y los distintos estatutos de autonomía, deseamos que tenga el nivel intermedio de gobierno local, y qué entidades pueden o deben integrarlo. Una reflexión que no puede efectuarse al margen, sino en conexión con esa otra llamada a profundizar en la cada vez más necesaria diferenciación en el ámbito de las entidades locales básicas. No son las mismas las necesidades y, en consecuencia, el tratamiento normativo que han de recibir los municipios grandes y pequeños, los aislados en el territorio o los situados en grandes urbes, de la misma forma que el cometido de las diputaciones debe adaptarse a los requerimientos, muy diferentes entre sí, de la “España vacía” y de los territorios densamente poblados. En suma, hace falta avanzar en la configuración de un régimen municipal y provincial diverso y de un nivel intermedio de gobierno local que, igualmente, lo sea, que atienda realmente, en términos por ejemplo del Estatuto andaluz, a “las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales” (artículo 94), y que acabe con esa imagen de los Gobiernos locales intermedios, en la descripción ofrecida por Jiménez Asensio (2011: 76), como un sistema “desarticulado, asimétrico y escasamente eficiente, cuando no claramente disfuncional”. Una operación que, evidentemente, compromete, en amplia medida, al legislador autonómico. De hecho, diferentes autores han expresado, en tiempos recientes, la oportunidad de “profundizar en una mayor interiorización autonómica de los Gobiernos locales intermedios”, de “modo que la creación de entidades locales intermunicipales se remitiría a la legislación autonómica, que debería

la garantía de los servicios municipales ejerciendo sus funciones de cooperación y asistencia coordinadamente con las comarcas”.

ajustarse a una serie de principios básicos” (Almeida y Font, 2022: 20). O han apuntado que la solución “más clara y coherente” para una mejora en la regulación de este nivel de gobierno, a “la espera de una reforma del texto o de la jurisprudencia constitucional” que abra otras opciones, es “la posibilidad de una cierta autolimitación del legislador básico que conlleve la reducción de la densidad de algunos aspectos de las entidades locales supramunicipales, tanto de las no obligatorias como incluso de las provincias e islas” (Gracia Re-tortillo, 2022: 85). Un mayor protagonismo del legislador autonómico que se reivindica, igualmente, en relación con la configuración de entidades concretas como mancomunidades (Tornos Mas, 2021: 72-73) o áreas metropolitanas (Toscano Gil, 2022: 102-103; Almeida y Font, 2022: 17). No podemos, sin embargo, profundizar aquí en esta importante cuestión; en este mismo volumen hay estudios relativos a la posición de la LBRL en el sistema de fuentes y la jurisprudencia constitucional en la materia.

5 Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2013). La reforma de la planta local, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local* (pp. 61-122). Madrid: AEPDA-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Almeida Cerredá, M. y Font i Llovet, T. (2022). Introducción. Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión. En T. Font i Llovet (dir.), *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 11-31). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – Diputación de Barcelona.
- Arenilla Sáez, M. (2012). El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios. En Fundación Democracia y Gobierno Local (coord.). Documento técnico: Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico (pp. 159-220). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Barrero Rodríguez, C. (2015). La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *REDA*, 170, 21-52.
- Barrero Rodríguez, C. (2016). Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 67-103.

- Barrero Rodríguez, C. (2017). La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate por resolver. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 315-360). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Barrero Rodríguez, C. (2019). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local: ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación Administrativa*, 6, 81-102.
- Barrero Rodríguez, C. (2024). Capítulo V. La cooperación supramunicipal. En particular, las mancomunidades de municipios. En E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.). *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario* (pp. 161-194). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Bassols Coma, M. (1996). Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: experiencias y perspectivas. En VV. AA. *La provincia en el Estado de las autonomías* (pp. 377-471). Madrid: Marcial Pons.
- Burgar Arquimbau, J. M. (2024). Breve análisis del impacto real del Real Decreto-ley 6/2023 en la Administración local. *Acento Local* [blog], 7-2-2024.
- Carbonell Porras, E. (2012). ¿Existe un criterio sobre las diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.). *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 173-194). Cizur Menor: Thomson-Reuters.
- Carbonell Porras, E. (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, 105-149.
- Carbonell Porras, E. (2022). De nuevo sobre el municipio pequeño y el “régimen de organización de los municipios de menor población o en riesgo de despoblación” en la propuesta de reforma de la LBRL de 2022. *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, 255, 52-76.
- Carbonero Gallardo, J. M. (2014). El nuevo papel de las diputaciones provinciales. En J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez (coords.). *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local* (pp. 237-263). Madrid: La Ley.
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (2004). *La Administración local en el espacio autonómico*. Ponencia en el Congreso Internacional Municipia Siglo XXI: Ciudadanía y Gobierno Local, Zaragoza, 1-3 de diciembre.

- Coscolluela Montaner, L. (2012). El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones. *Anuario del Gobierno Local* 2011, 45-67.
- Díez Sastre, S. (2023). El tratamiento de las grandes ciudades y la actualización del régimen local de Barcelona. En T. Font i Llovet (dir.). *Repensar el govern local: perspectives actuals* (pp. 41-64). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Escribano Collado, P. (2016). Provincias y diputaciones: una polémica sin proyecto institucional. En J. M.^a Baño León (coord.). *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II (pp. 1995-2017). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Farreres, G. (2017). Qué hacer con las diputaciones provinciales (presupuestos y límites constitucionales para su reforma). En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 55-101). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. (1992). Aproximación a la estructura de la Administración local en España. En T. Font i Llovet (coord.). *Informe sobre el Gobierno Local* (pp. 21-40). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Font i Llovet, T. (2006). El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía. En T. Font, F. Velasco y L. Ortega. *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía* (pp. 11-39). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Font i Llovet, T. (2011). Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga. En F. López Menudo (dir.). *Derechos y Garantías del ciudadano* (pp. 1217-1236). Madrid: Iustel.
- Font i Llovet, T. (2013). Conclusiones al debate sobre la planta local en el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. En J. J. Díez Sánchez (coord.). *La planta del Gobierno local: actas del VIII Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 153-156). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. (2023). Las transformaciones de la ciudad y su derecho. El papel de las grandes ciudades. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 14-32.
- Font i Llovet, T. (2024). Capítulo Preliminar. Balance general a los diez años de la LRSAL desde la perspectiva del sistema institucional. En E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.). *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario* (pp. 29-43). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2024). La reforma “urgente” del régimen local: diferenciación y derechos históricos de Cataluña. *Anuario del Gobierno Local* 2023, 11-51.
- Franco, T. y Zafra, M. (2022). La controvertida interpretación y aplicación del artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local. *REALA*, 17, 139-154.
- Galán Galán, A. (2011). El reparto de poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local. *Anuario del Gobierno Local* 2010, 97-159.
- Galán, A. y Bernadí, X. (2012). *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- García de Enterría, E. (1991). La provincia en la Constitución. En R. Gómez-Ferrer Morant (coord.). *La provincia en el sistema constitucional* (pp. 5-20). Madrid: Civitas-Diputación de Barcelona.
- García de Enterría, E. (2007). *Problemas actuales del régimen local*. Madrid: Civitas.
- García-Moreno Rodríguez, F. y Cantera Cuartango, J. M. (2024). Mancomunidades de municipios 2.0: hacia su reconversión, además de proseguir con sus tradicionales funciones, en instrumentos de sostenibilidad, desarrollo rural y lucha contra la despoblación. *REALA*, 21, 74-95.
- Gracia Retortillo, R. (2022). Capítulo 2. La intermunicipalidad. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 47-90). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - Diputación de Barcelona.
- Hernando Rydings, M.^a (2022). Capítulo 1. El mapa municipal. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 33-46). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local - Diputación de Barcelona.
- Jiménez Asensio, R. (dir.). (2011). *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- López Benítez, M. (2011). Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias andaluzas sobre régimen local. En L. Cosculluela y E. Carbonell (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local* (pp. 167-188). Cizur Menor: Civitas-Thomson Reuters.
- López Ramón, F. (2020). La lucha contra la despoblación rural. *Anuario del Gobierno Local* 2019, 125-147.

- Losa Muñiz, V. (2022). Diputaciones provinciales y estatuto de los pequeños municipios: la cooperación en la prestación de servicios. *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, 255, 188-206.
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1991). *La Provincia. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Civitas.
- Medina Guerrero, M. (2012). Asistencia y cooperación económica a los municipios. *Anuario del Gobierno Local 2011*, 173-199.
- Merino Estrada, V. (2017). Las competencias de la provincia como entidad local. En L. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 413-446). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Merino Estrada, V. (2022). Estatuto del pequeño municipio y diputaciones provinciales: el sistema competencial. *Revista de Estudios Locales – CUNAL*, 255, 170-187.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005). *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno local*. Madrid.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. (1994). *Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español*. Madrid: Secretaría General Técnica.
- Nieto García, A. (1973). La organización local vigente: uniformismo y variedad. En S. Martín-Retortillo Baquer (dir.). *Descentralización administrativa y organización política* (T. II). Madrid: Alfaguara.
- Ortega Álvarez, L. (2000). Diferenciación frente al uniformismo en la organización territorial local. *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, 77-93.
- Ortega Álvarez, L. (2006). La interiorización autonómica del régimen local. En T. Font i Llovet, L. Ortega Álvarez y F. Velasco Caballero (dirs.). *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía* (pp. 53-69). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ortega Gutiérrez, D. (2023). Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente en la gobernanza local. *Revista General de Derecho Administrativo*, 62, 1-35.
- Parada Vázquez, R. (2007). La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal. En R. Parada y A. Fuentetaja (dirs.). *Reformas y retos de la Administración Local* (pp. 15-80). Madrid-Barcelona: Marcial Pons.

- Parejo Alfonso, L. (2009). Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 309, 7-57.
- Parejo Alfonso, L. (2012). Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local. *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 9-21.
- Parejo Alfonso, L. (2016). El porvenir a la luz de los condicionantes de la actual coyuntura, del escalón supramunicipal de la Administración local. *Cuadernos de Derecho Local*, 40, 12-36.
- Ruíz-Rico Ruíz, G. (2012). La comunidad política local: el encuadre estatutario de la Ley de Autonomía local de Andalucía. En J. L. Rivero Ysern (dir.). *Derecho local de Andalucía* (pp. 19-40). Madrid: Iustel.
- Tornos Mas, J. (2021). La lucha contra la despoblación en España: marco normativo. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 55-83.
- Toscano Gil, F. (2022). Capítulo 3. El fenómeno metropolitano. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 91-104). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Diputación de Barcelona.
- Vaquero Caballería, M. (2012). Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales. *Cuadernos de Derecho Local*, 29, 141-156.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. (2010). La planta local en España: criterios para la toma de decisiones. *Anuario de Derecho Municipal*, 4, 25-53.
- Velasco Caballero, F. (2019). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 21-53.
- Velasco Caballero, F. (2023). Municipios de gran población, veinte años después. *Cuadernos de Derecho Local*, 63, 33-66.
- Velasco Caballero, F. (2024). Reformas urgentes en la LBRL y un nuevo régimen local para Cataluña. *Blog independiente*, 17 de enero.
- Zafra Víctor, M. (2011). El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España. *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 91-100.
- Zafra Víctor, M. (2012). La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 66-83.

Zafra Víctor, M. (2024). Capítulo III. La provincia y la intermunicipalidad: mirar el pasado con ojos de futuro. En E. Montoya Martín y S. Fernández Ramos (coords.), *Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario* (pp. 93-127). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Zamora Roselló, M. R. (2013). La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local: actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 139-150). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.