



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 22, octubre de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 10-06-2024
Modificado: 05-09-2024
Aceptado: 11-09-2024
Publicación anticipada: 13-09-2024
Publicado: 28-10-2024
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11392>
Páginas: 6-27

Referencia: Núñez Lozano, M. C. (2024). La delegación de competencias municipales en la provincia en el derecho propio de Andalucía. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 22, 6-27. <https://doi.org/10.24965/reala.11392>

La delegación de competencias municipales en la provincia en el derecho propio de Andalucía¹

The delegation of municipal powers in the province in the Andalusia law

Núñez Lozano, María del Carmen

Universidad de Huelva. Departamento de Derecho Público y del Trabajo (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8147-8759>

maria.lozano@dpub.uhu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Derecho por la Universidad de Sevilla. Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva. Sus líneas de investigación se centran en las técnicas de intervención administrativa, sectores de actividad y protección del medioambiente.

RESUMEN

Objetivos: analizar la delegación de competencias municipales en la provincia en el derecho propio de Andalucía, con especial atención al ejercicio de la competencia delegada como competencia propia provincial. **Metodología:** análisis de normas, jurisprudencia y doctrina. **Resultados:** estudio de la delegación municipal de competencias en la provincia en el derecho de Andalucía, en particular cuando su ejercicio supone el ejercicio de la competencia propia de asistencia, poniendo de manifiesto las implicaciones que ello tiene. Se abordan también algunos aspectos clave de la figura. **Conclusiones:** la principal conclusión de este trabajo es que el ejercicio delegado de la competencia municipal como competencia provincial propia supone una manifestación de «la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política» (preámbulo de la Ley de Autonomía Local de Andalucía) y comporta consecuencias específicas.

PALABRAS CLAVE

Delegación de competencias; municipio; provincia; comunidad política local.

ABSTRACT

Objectives: To analyze the delegation of municipal competences in the province in the Andalusian law, with special attention to the exercise of delegated competence as a provincial competence. **Methodology:** Analysis of norms, jurisprudence and doctrine. **Results:** Study of the delegation of municipal powers in the province in the Andalusian Law, with special attention to the exercise of the delegated power as own provincial competence; some key aspects of the figure are also addressed. **Conclusions:** The main conclusion of this work is that the delegated exercise of municipal competence as its own provincial competence is a manifestation of «the integration of municipalities and provinces

¹ El origen de este trabajo se encuentra en dos contratos de investigación suscritos con la Diputación Provincial de Huelva, que tuvieron como objeto las competencias de dicha diputación en materia de tratamiento de residuos municipales y la redacción de una ordenanza sobre la asistencia material de la provincia para la prestación del servicio de transporte y tratamiento de residuos.

into a single political community» (preamble to the Law of Local Autonomy of Andalusia) and has specific consequences.

KEYWORDS

Delegation of powers; municipality; province; local political community.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. APROXIMACIÓN A LA DELEGACIÓN MUNICIPAL DE COMPETENCIAS EN LA PROVINCIA, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN EL DERECHO PROPIO DE ANDALUCÍA. 2. LA COMPETENCIA DE ASISTENCIA MATERIAL DE LA PROVINCIA Y EL EJERCICIO POR DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES. 2.1. INTRODUCCIÓN. 2.2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS MUNICIPALES EN CASO DE INCAPACIDAD O INSUFICIENCIA DE UN MUNICIPIO, CUANDO ESTE ASÍ LO SOLICITE. 2.3. LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS MUNICIPALES EN LA FORMA Y CASOS QUE DETERMINE UNA NORMA PROVINCIAL. 2.4. OTROS POSIBLES SUPUESTOS. 2.5. CARÁCTER CON EL QUE LA PROVINCIA EJERCE LA COMPETENCIA DELEGADA E IMPLICACIONES. 3. BREVE REFERENCIA A LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS AL MARGEN DE LA COMPETENCIA PROVINCIAL DE ASISTENCIA MATERIAL. 4. ANÁLISIS DE ASPECTOS CLAVE. 4.1. ALCANCE DE LA DELEGACIÓN. 4.2. DURACIÓN DE LA DELEGACIÓN. 4.3. LA REVOCACIÓN DE LA DELEGACIÓN. 4.3.1. La regla general de la libre revocación de la delegación. 4.3.2. Límite a la revocación de la delegación. 4.4. LA RENUNCIA A LA DELEGACIÓN. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La técnica administrativa de la delegación de competencias presenta, como es sabido, dos primeras variantes: la delegación *interorgánica* y la delegación intersubjetiva. Esta última ha sido convenientemente tratada en varias de sus manifestaciones, fundamentalmente las delegaciones estatales y las delegaciones autonómicas. En cambio, apenas ha merecido atención la delegación municipal en favor de la provincia², posiblemente porque se trata de una modalidad escasamente regulada que, por otra parte, suele canalizarse a través de convenios, siendo estos los que propiamente han atraído la atención de los autores.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en lo sucesivo) solo contempla de manera genérica la delegación de las competencias locales de gestión, recaudación e inspección de tributos propios a favor de las entidades locales de ámbito superior (art. 106.3). Salvo otras prescripciones generales sobre el órgano competente para efectuar o aceptar delegaciones intersubjetivas, nada más prevé explícitamente la referida ley acerca de la posible delegación de competencias municipales en la provincia. Tampoco regula esta clase de delegación el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL en lo sucesivo), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril³.

Por consiguiente, nos encontramos ante una materia sobre la que las comunidades autónomas disponen de un amplio margen para su regulación, ya sea interpretando que el referido art. 106.3 agota el espacio de las bases del régimen jurídico de las delegaciones municipales a las provincias, ya sea interpretando que, a la espera de que el legislador estatal regule las bases de tales delegaciones, pueden las comunidades anticipar su legislación de desarrollo⁴.

Aun a pesar del amplio margen a disposición de las comunidades autónomas al que antes me he referido, solo la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, ha contemplado expresamente la delegación de competencias municipales en la provincia. Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA en lo sucesivo), se refiere de forma puntual

² Contemplan expresamente la posibilidad Salvador Crespo (2007, p. 323, nota 729) y Velasco Caballero (2011, p. 49).

³ Los arts. 66 y siguientes, que no tienen carácter básico (disposición final séptima), se refieren a las delegaciones del Estado y de las comunidades autónomas en las entidades locales, así como a las delegaciones que reciban los municipios de otras entidades locales.

⁴ Téngase presente que «corresponde, en efecto, al Estado establecer las reglas ordenadoras de las delegaciones de competencias locales a favor de otras Entidades o de las propias Comunidades Autónomas, por ser un aspecto básico del régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 27).

a la delegación de competencias municipales. Otras legislaciones de régimen local de comunidades autónomas pluriprovinciales y de régimen común prevén también expresamente la delegación de competencias municipales, aunque acotan la tipología de entes que pueden recibirla sin incluir entre ellos a la provincia⁵. Dejando a un lado posibles previsiones en normas sectoriales, es por consiguiente la ley extremeña la única que contempla expresamente la delegación municipal en la provincia, mientras que la ley andaluza menciona genéricamente la posibilidad sin especificar la clase de entidades que puedan recibir la delegación. Ha de notarse que tanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía como el de Extremadura afirman el principio de subsidiariedad (arts. 90 y 59.1, respectivamente)⁶ y que la LAULA y la Ley 3/2019 recogen una cláusula general de competencia a favor del municipio (arts. 8 y 14, respectivamente)⁷, lo que podría explicar no solo la regulación que en concreto efectúan una y otra normas de las competencias de asistencia de la provincia (Rivero Ysern, 2012, p. 74), sino también la previsión expresa de delegación del ejercicio de las competencias municipales.

En todo caso, es claro que la LRBRL no impide la delegación de la que tratamos. Primero, porque la delegación de competencias entre Administraciones públicas ha sido caracterizada por el Tribunal Constitucional como una técnica organizativa de la que se puede hacer uso como consecuencia del reconocimiento constitucional de la autonomía [STC 101/2017, de 20 de julio, FJ. 5.b)]⁸; es por ello que no cabe interpretar que los arts. 7.3, 27 y 37 LRBRL excluyen cualquier otra delegación intersubjetiva distinta de las que contemplan (delegaciones del Estado y de las comunidades autónomas en las entidades locales)⁹ o que el art. 106.3 LRBRL recoge el único supuesto en que la delegación municipal en la provincia es posible¹⁰. Segundo, porque si bien el art. 57.1 de la misma ley se refiere a los consorcios y a los convenios (que, por cierto,

⁵ Arts. 8.4 y 163.1.d) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. Arts. 9.4, 77.3 y 82.2 del texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril. Art. 58 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Art. 50 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. Art. 26 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. Arts. 83.6, 86.3 y 90 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

⁶ Medina Guerrero (2011, p. 105) ha singularizado la proclamación del principio de subsidiariedad que realizan ambos estatutos, considerando que el EAA es el más ambicioso.

⁷ Si bien con matices muy diferentes en los que no es posible detenerse ahora.

⁸ La sentencia se pronuncia acerca de si el art. 27.1 LRBRL es la norma que habilita la delegación de competencias a los municipios por parte del Estado y de las comunidades autónomas, respondiendo negativamente. Dado que la alegación planteada sostenía que el precepto podía vulnerar la garantía constitucional de la autonomía local si se interpretaba que solo el Estado y las comunidades autónomas podían delegar competencias en los entes locales, el Tribunal Constitucional aclaró que «el art. 27 LRBRL no es estrictamente la norma que habilita la delegación de competencias municipales. Las diputaciones provinciales, los cabildos, los consejos insulares y las Comunidades Autónomas pueden hacer uso de esta técnica organizativa como consecuencia del reconocimiento constitucional de su autonomía». Se colige por tanto que el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal habilita para la delegación de sus competencias. No lo entendieron así distintas sentencias de la jurisdicción contenciosa anteriores al pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Así, la STSJ de las Islas Canarias 609/1999, de 17 de mayo (rec. 1101/1996, ECLI:ES:TSJICAN:1999:1626) plantea que es necesario analizar si la delegación de un municipio a un cabildo insular «ostenta el necesario respaldo legal», respaldo que encuentra en los arts. 7, 27 y 47 LRBRL; la STSJ de Madrid 966/2008, de 23 de mayo (rec. 336/2006, ECLI:ES:TSJM:2008:11116) consideró que la delegación intersubjetiva «queda atribuida al juicio que realice el legislador ordinario»; previamente, la sentencia del mismo Tribunal 580/2006, de 19 de abril (rec. 534/2002, ECLI:ES:TSJM:2006:7189) había razonado que era el art. 47.3.c) LRBRL el que autorizaba la delegación, criterio ratificado por la STS de 11 de octubre de 2010 (rec. 4402/2016, ECLI:ES:TS:2010:5485) y luego matizado por el propio TSJ de Madrid en la referida sentencia de 23 de mayo de 2008 (vid. también, entre otras, la sentencia 1968/2008, de 18 de diciembre, rec. 855/2006, ECLI:ES:TSJM:2008:26679); por su parte, la STS de 11 de noviembre de 2003 (rec. 1676/2000, ECLI:ES:TS:2003:2698) fundamentó la delegación que examinó en el art. 66 TRRL; asimismo, la SAN de 10 de abril de 2000 (rec. 250/1997, ECLI:ES:AN:2000:8135) sostuvo que la delegación intersubjetiva precisa de autorización normativa. En cambio, la STSJ de Cataluña 835/2000, de 11 de octubre (rec. 1167/1997, ECLI:ES:TSJCAT:2000:12597), al enjuiciar una delegación autonómica a favor del municipio en materia sancionadora, tras identificar los preceptos de la legislación ordinaria que la sustentaban, señaló que el principio constitucional de eficacia y la garantía institucional de la autonomía local «en nada se oponen sino todo lo contrario a la delegación de otras administraciones en favor de la Administración local».

⁹ Vázquez Pita (2014, p. 52) considera que la reforma del art. 27 LRBRL en 2013 eliminó la delegación entre entidades locales, comportando, como consecuencia más visible, «la sustitución de la delegación en la Diputación de las competencias municipales por la coordinación o gestión integrada» (vid. también la p. 60). Sin embargo, la versión original del art. 27 LRBRL no se refería a la delegación entre entidades locales sino, más concretamente, a la delegación de otras entidades locales en el municipio; por otra parte, y como ya he indicado en el texto, la delegación es factible como consecuencia del reconocimiento constitucional de la autonomía.

¹⁰ En realidad, el art. 106.3 LRBRL no es sino la consecuencia de un juicio anticipado realizado por el legislador básico a favor de una técnica –la delegación a la provincia– para la mejora de la gestión en un ámbito concreto; así lo sugiere, desde luego, el FJ. 36.º de la STC 233/1999: «La competencia básica estatal en el supuesto que ahora analizamos resulta además particularmente justificada desde el momento en que la finalidad primordial de la previsión contenida en el precepto impugnado no es otra que la de favorecer con carácter general la mejora de la gestión recaudatoria de ambos impuestos municipales, aprovechando –como indica el Abogado del Estado– la experiencia de las Diputaciones Provinciales en tal cometido».

son vehículos para canalizar las delegaciones de competencia) como instrumentos para la cooperación, no excluye otras fórmulas posibles¹¹.

En definitiva, la delegación de competencias municipales en la provincia es una opción amparada en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada de la que se puede hacer uso para el mejor servicio del interés general, en línea con el mandato establecido en el art. 143.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP en lo sucesivo): «Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio»¹².

Pues bien, el propósito de este trabajo es contribuir al estudio de la figura mediante el análisis del derecho propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un análisis que, *a priori*, presenta interés por dos razones principalmente.

En primer lugar, porque precisamente la LAULA no desarrolla el régimen jurídico de este tipo de delegaciones, de modo que es preciso realizar una labor de inferencia. En este sentido, el estudio del caso andaluz puede ilustrar acerca de posibilidades poco exploradas para, tomando prestada la expresión de Fernando Pablo, «la construcción de mercados de servicios municipales que tomen una escala provincial» (2015, p. 227), con mayor simplicidad que otras posibles fórmulas¹³.

En segundo lugar, y específicamente por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, a la vista del número y entidad de las competencias que el art. 9 LAULA atribuye a los municipios¹⁴, competencias que tienen la consideración de propias y mínimas, pudiendo ser ampliadas por las leyes sectoriales (art. 6.2 LAULA). Y es que, ni todos los municipios son iguales ni todas las competencias que recoge el precepto encuentran en el ámbito municipal su ámbito de gestión idóneo¹⁵. La creciente complejidad que algunas regulaciones sectoriales imprimen a la gestión municipal¹⁶, por otra parte, justifica también la oportunidad del análisis de la técnica de la delegación municipal a la provincia¹⁷.

En relación con lo anterior, conviene tener presente que antes de la aprobación de la LAULA, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales de su territorio, facilitaba la prestación provincial, como competencia propia, de servicios que en principio serían de competencia municipal. Su art. 15, en efecto, atribuía a las diputaciones provinciales, de conformidad con lo establecido en el art. 36.1.c) LRBRL, la prestación de los servicios de carácter supramunicipal o, en su caso, supracomarcal. Pero, y esto es lo relevante, caracterizaba los servicios públicos de carácter supramunicipal como «aquéllos que, siendo competencia de los municipios, se desarrollen por imperativo legal en un ámbito superior al municipal o encuentren su organización más idónea en dicho ámbito, y, en especial, los de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, ciclo hidráulico, mataderos, extinción de incendios y transporte de viajeros».

La relativa inseguridad que propiciaba el segundo término de la definición la corregía el propio precepto mediante la especificación de que las diputaciones podían prestar esos servicios mientras no lo hicieran los ayuntamientos respectivos.

La LAULA, que derogó la Ley 11/1987, no contempla nada semejante, lo que emplaza a buscar soluciones para las mismas situaciones que antaño eran resueltas conforme a lo prescrito en el art. 15 de la referida ley, siendo la delegación municipal de competencias un instrumento adecuado a tal efecto¹⁸.

¹¹ Así lo considera también Parejo Alfonso (2007, p. 1432). Este autor sostiene que el precepto es aplicable a las relaciones entre entidades locales; en cambio, García Rubio (2014, p. 302) mantiene que solo rige para las relaciones de cooperación de los entes locales con el Estado o las comunidades autónomas.

¹² Nótese que la enumeración que contiene el art. 144.1 LRJSP es meramente ejemplificativa.

¹³ Como por ejemplo la redefinición de la provincia que ensaya Parejo Alfonso (2012, pp. 20 y 21).

¹⁴ Velasco Caballero (2011, p. 42) ha señalado que las competencias municipales se enumeran «con precisión extenuante».

¹⁵ Con carácter general, ha afirmado Santamaría Pastor (2014, p. 147) que «es difícil discutir que, por simples economías de escala, la mayor parte de los servicios municipales se encontrarían mucho mejor atendidos desde instancias territoriales superiores, cualesquiera que sean».

¹⁶ Como ha subrayado Rebollo Puig (2010, p. 115), «[...] las grandes inversiones y capacidad técnica que necesitan los servicios públicos en la actualidad [hacen] que el escalón municipal haya devenido insuficiente para lo que antes sí era adecuado».

¹⁷ Desde una perspectiva general y oportunamente, se ha referido Barrero Rodríguez (2017, p. 352) a municipios en los que la necesidad de diputación no deriva de factores económicos.

¹⁸ Crítico con la delegación de competencias en la provincia, Sarmiento Acosta (2014, p. 111; 2016, p. 2051) ha manifestado que «tratar a estas alturas de fortalecer las Diputaciones y de usar una técnica de tan poco éxito como el de la delegación interadministrativa de competencia es igual que pretender hacer un equipo de fútbol con personas que padecen problemas en los pies». El autor se refiere a la Ley 27/2013 y no considera específicamente las delegaciones municipales en la provincia.

1. APROXIMACIÓN A LA DELEGACIÓN MUNICIPAL DE COMPETENCIAS EN LA PROVINCIA, CON ESPECIAL ÉNFASIS EN EL DERECHO PROPIO DE ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA en lo sucesivo), no contempla específicamente la delegación municipal de competencias a la provincia. A lo más que llega es a proclamar la competencia exclusiva de la comunidad autónoma, respetando el art. 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, respecto de las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales [art. 60.1.a)]¹⁹.

En cumplimiento del mandato establecido en el art. 98 EAA, el título V de la LAULA regula la cooperación territorial, sin que en esta sede se haga referencia alguna a la delegación municipal de competencias. No obstante, el art. 62.3 contempla diferentes instrumentos para la cooperación territorial que pueden operar como vehículo para la delegación de competencias municipales a la provincia, mencionando expresamente los convenios de cooperación –letra a)– y, de modo genérico, «c) Cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que no dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía y que se ajuste a los fines y principios de la presente ley».

La única referencia expresa a la delegación de competencias municipales se encuentra en el art. 10, que regula el ejercicio y titularidad de las competencias locales y que, en lo que aquí interesa, establece que «para el ejercicio de sus competencias, la prestación de servicios y el desarrollo de iniciativas económicas, los municipios podrán [...] delegar o encomendar el ejercicio de competencias [...] sin que en ningún caso se vean afectadas ni la titularidad de las competencias ni las garantías de los ciudadanos».

Tan escasa regulación –mínima realmente– contrasta, ciertamente, con la más prolija contenida en los arts. 16 y siguientes, dedicados a la transferencia y delegación de competencias de la Administración autonómica en el municipio y en la provincia. Otro tanto puede decirse del silencio casi absoluto que guarda la LRBRL sobre la específica delegación que nos ocupa, en comparación con la extensa regulación que establece el art. 27 respecto de las delegaciones del Estado y de las comunidades autónomas en los municipios, aplicable a las delegaciones en la provincia (art. 37 LRBRL).

En relación con ello, ha de notarse que las finalidades para las que ambos preceptos conciben la delegación avalan el posible uso de la delegación de competencias municipales en las provincias en el entorno ya referido de amplitud y complejidad de la esfera competencial municipal. Así, el art. 27.1 LRBRL señala que las delegaciones del Estado y de las comunidades autónomas a los municipios habrán de mejorar la eficiencia de la gestión pública y contribuir a eliminar duplicidades administrativas; el apartado tercero reitera esta última mención y especifica, como objetivos de las delegaciones, los de «mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos». A su vez, el art. 16.1 LAULA indica que son razones de eficacia, eficiencia y economía las que justifican las delegaciones autonómicas a municipios y provincias.

Por consiguiente, la delegación de competencias municipales a la provincia se presenta de antemano como un instrumento de gestión idóneo en determinadas circunstancias, máxime teniendo en cuenta:

1. En general, el deber que establece el art. 141.1.d) LRJSP de «prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias». Aunque no se me oculta que la finalidad del precepto es la de que se facilite la asistencia precisa para que la Administración titular de la competencia la ejerza eficazmente, considero que la norma también expresa un deber de asistencia para el eficaz ejercicio de la competencia que bien puede concretarse en la asunción de su ejercicio previa delegación al efecto.

2. El fin provincial específico de «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» [art. 31.2.a) LRBRL]. Con una perspectiva más amplia, el art. 3.3 LAULA, en trance de definir a la provincia, establece que su principal función, «de conformidad con los mismos [los municipios], es garantizar el ejercicio de las competencias municipales», una

¹⁹ En cambio, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sí se refiere a la delegación o encomienda de la prestación de servicios a la provincia por parte de las entidades locales (); esta mención explica que la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, antes citada, haya regulado expresamente esta clase de delegación.

función que bien puede cumplirse asumiendo precisamente el ejercicio de la competencia previa delegación cuando ello sea lo oportuno.

3. El conjunto de las competencias de coordinación, asistencia y cooperación que, entre otras, atribuye a la provincia el art. 36.1 LRBRL. En particular sobre la coordinación, no son relevantes en este momento sus diferencias con la cooperación, en la medida en que lo que me interesa destacar ahora es la atribución de competencia a la provincia para garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal –arts. 31.2.a) y 36.1.a) LRBRL–, así como la prestación unificada de servicios de los municipios²⁰, en el entendimiento de que «quien puede más (coordinar), puede lo menos (asistir y cooperar)»; en todo caso, tras la reforma operada en la LRBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la coordinación adquiere un nuevo significado a la luz del art. 26.2 LRBRL. Este precepto, por cierto, admite la prestación directa de los servicios concernidos por la Diputación Provincial, con la conformidad de los municipios afectados, prestación directa que, por consiguiente, puede instrumentalizarse a través de la fórmula de la delegación municipal²¹; ha de notarse también que la prestación directa por la diputación como fórmula de «coordinación» (más bien cooperación) a que alude el precepto evidencia el exceso en que incurrió la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al apostillar que ni la coordinación ni la cooperación alteran «la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación»²². Nada impide, a mi juicio, que el resto de las competencias que conforman el referido conjunto se ejerzan mediante el mecanismo de la delegación conferida voluntariamente por el municipio y aceptada por la provincia²³.

4. El mandato impuesto por el art. 36.2.b) LRBRL de asegurar «el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos»; y ello «mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal». Igualmente, el mandato de garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos [art. 36.2.c) LRBRL].

Es, por otra parte, una técnica que se aviene muy bien con la regulación que establece la LAULA acerca de la asistencia que la provincia puede prestar a los municipios, asistencia que en esta ley conforma el grueso de las competencias de la provincia²⁴, puesto que solo se contemplan como competencias materiales las de carreteras provinciales, archivos de interés provincial y museos e instituciones culturales de interés provincial (art. 15)²⁵. Siendo la finalidad de las competencias de asistencia la de «asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales» (art. 11.1 LAULA), es en concreto la competencia de asistencia material la que puede canalizarse, entre otras posibilidades, a través del ejercicio delegado de la competencia municipal²⁶.

²⁰ Respecto del art. 36.1.a) LRBRL, afirma Cacharro Gosende (2006, pp. 147 y ss.) que la competencia que se atribuye es la de «coordinación cooperativa». Con base en el art. 30.3 TRRL, González Iglesias (2014, p. 273) sostiene que el art. 36.1.a) no alude a una verdadera función de coordinación, «sino más bien a una cooperación».

²¹ Morillo-Velarde Pérez (2014, p. 108) caracteriza el supuesto como una sustitución voluntaria de los municipios por la diputación. Igualmente, Sarmiento Acosta (2014, p. 114) considera que se trata de un supuesto de sustitución. Por su parte, Font i Llovet y Galán Galán (2013, pp. 42 y ss.) incluyen la delegación entre las «otras fórmulas» a las que alude el art. 26.2, distintas de la gestión directa por la diputación. En opinión de Alonso Mas (2014, p. 177), en el supuesto de prestación directa por la diputación, la titularidad de la competencia sigue siendo municipal. Díaz Lema (2014, p. 133) precisa que se produce un traslado de la competencia a la provincia, aunque no detalla si se traslada solo el ejercicio o también la titularidad. Para Carbonell Porras (2016, p. 143) el servicio municipal se convertiría en uno de prestación supramunicipal, lo que a mi juicio apunta a la competencia provincial prevista en el art. 36.1.c) LRBRL, distinta de la competencia de asistencia y cooperación.

²² FJ. 20. El resaltado es mío.

²³ Al respecto, pueden verse la serie de convenios suscritos entre la Diputación Provincial de Cuenca y los distintos ayuntamientos de la provincia en los que estos delegan a aquella determinadas competencias en materia de residuos, invocando la Diputación al efecto las competencias propias que recogen los apartados 1.c) y 2.b) del art. 36 LRBRL; así, por ejemplo, el convenio con el Ayuntamiento de Villora en <https://www.dipucuenca.es/documents/34525/893930/CONVENIO+1322+REGULACI%C3%93N+DELEGACI%C3%93N+COMPETENCIAS+PRESTACION+SERVICIO+RECOGIDA+Y+TRANSPORTE+RESIDUOS+Y+TASA.+VILLORA.pdf/bce7bf93-35ce-8300-3372-c0836225ec8a?t=1646211508958> (consultado el 20 de mayo de 2024).

²⁴ Como ha subrayado Carbonell Porras (2011, p. 63), las competencias de asistencia resultan potenciadas en la LAULA.

²⁵ En principio, serían también competencias materiales propias de la provincia «la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes» –art. 36.1.g) LRBRL–. Sin embargo, la STC 111/2016, de 9 de junio, en su FJ 11, ha interpretado que se trata de especificaciones de la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios –art. 36.1.b) LRBRL–, como ya anticipara Velasco Caballero (2014, p. 72). Se trata, como entre otros ha destacado Carbonell Porras (2016, pp. 133 y 134), de un fallo interpretativo que despeja las dudas sobre la constitucionalidad del precepto; por mi parte, coincido con la autora en lo forzada que puede resultar esta interpretación conforme.

²⁶ En la doctrina, Sosa Wagner (2011, p. 233) ha caracterizado la delegación como un instrumento más de colaboración que de transmisión de competencias.

2. LA COMPETENCIA DE ASISTENCIA MATERIAL DE LA PROVINCIA Y EL EJERCICIO POR DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS MUNICIPALES

2.1. Introducción

El art. 11 es el precepto de cabecera de los que la LAULA dedica a la regulación de la asistencia como competencia propia de la provincia. De entrada, caracteriza la competencia por su finalidad, ya referida, de «asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales». Desde una perspectiva objetiva, distingue tres modalidades de asistencia (apartado primero):

- a) Asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico.
- b) Asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios municipales.
- c) Asistencia material de prestación de servicios municipales.

La asistencia, por otra parte, puede ser obligatoria o concertada (apartado segundo).

La asistencia técnica es objeto del art. 12, cuyo apartado primero enumera las actividades que pueden ser objeto de esta clase de asistencia, sin ánimo exhaustivo, toda vez que el listado concluye con una referencia a «cualquier otra que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos» –letra j)–; dados los términos del art. 11.a), considero que el instrumento idóneo para la prestación de asistencia técnica es la encomienda de gestión. La asistencia económica se desarrolla en el art. 13, sin que guarde relación alguna con la delegación de competencias.

El art. 14 LAULA establece varios supuestos de asistencia material al municipio:

1. La prestación de los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite.
2. La prestación obligatoria de servicios municipales en la forma y casos que determine una norma provincial.
3. La prestación por sustitución en caso de incumplimiento de la obligación de prestar los servicios básicos.
4. La creación de redes intermunicipales para la prestación de servicios.
5. El ejercicio de competencias de titularidad municipal, en los términos que prevea la legislación sectorial, cuando su naturaleza no permita una asignación diferenciada y las economías de escala así lo aconsejen.

A los efectos de este estudio nos interesan los dos primeros supuestos, ya que en ellos encuentra cabida, entre otras posibilidades, la delegación municipal de competencias en la provincia²⁷.

En el tercer supuesto –prestación por sustitución– la provincia ejerce la competencia propia de asistencia material sin que medie la voluntad del municipio, razón por la cual no puede operar la delegación.

Por lo que respecta a la creación de redes intermunicipales, el papel de la provincia se limita al de su promoción para garantizar el ejercicio de las competencias municipales, previéndose al efecto la aprobación de una norma provincial que establezca las condiciones para la incorporación de los ayuntamientos e incluya las formas de financiación. Del tenor literal del art. 14.4 se desprende que la provincia no está llamada a formar parte de la estructura que específicamente prevé este precepto –se trata de redes intermunicipales–, sin perjuicio de que al amparo del art. 63.2.g) LAULA pueda integrarse en redes de cooperación²⁸ con participación municipal, en las que, no obstante y vistos los términos del art. 84 LAULA, no parece tener cabida la delegación.

Finalmente, el quinto supuesto alude al ejercicio de competencias de titularidad municipal. Interpretado por la doctrina en el contexto de la asignación de competencias a los municipios y a las provincias (López Benítez, 2011, p. 184) en clave del principio de diferenciación (Carbonell Porrás, 2011, p. 184; 2013, pp. 16 y 17), a mi juicio también sugiere una fórmula de delegación que la legislación sectorial que se invoca habría de perfilar. Dado que los municipios pueden en todo caso delegar el ejercicio de sus competencias y las provincias pueden, como veremos, ofrecer la posibilidad o aceptar la delegación propuesta por el municipio, cabe considerar que el precepto haya querido anticipar la posibilidad de una suerte de delegación forzosa,

²⁷ Así, Morillo-Velarde Pérez (2010, p. 453) considera que se trata de supuestos de encomienda de gestión.

²⁸ Figuras poco precisas y que suscitan numerosos interrogantes, como ha advertido Carbonell Porrás (2011, p. 92).

impuesta por la ley sectorial tanto a unos como a otras, similar aunque no idéntica a la prevista en el art. 27.3 LRBRL en su redacción original, anticipación necesaria teniendo en cuenta la posición de la LAULA en el derecho propio de Andalucía (art. 108 EAA). Dado que no se ha aprobado, que me conste, una ley sectorial en los términos referidos, dejaré de lado este supuesto, no sin antes reconocer que es dudoso que la ley pueda imponer la delegación al municipio²⁹, pero también que el precepto muestra claramente que el legislador andaluz concibe la provincia como instancia idónea para la prestación de servicios que en principio corresponden a los municipios.

A continuación, analizaré los dos supuestos contenidos en el art. 14 LAULA que considero de interés para este estudio; posteriormente, abordaré la cuestión de si tales supuestos agotan las posibilidades de prestación de asistencia material como competencia propia y, finalmente, me centraré en el carácter con el que la provincia ejerce las competencias delegadas en este contexto y las implicaciones que ello tiene.

2.2. La prestación de los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite

Los servicios básicos son los de: a) abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; b) alumbrado público; c) recogida y tratamiento de residuos; d) limpieza viaria; e) prevención y extinción de incendios, y f) transporte público de viajeros. La competencia sobre su ordenación y prestación corresponde a los municipios, en los términos que determinen las leyes –art. 92.2.d) EAA–. Consecuentemente, los apartados 4, 5, 6 y 14 del art. 9 LAULA los incluyen en el listado de las competencias propias municipales. En virtud del art. 31.1 LAULA, que los califica como «esenciales para la comunidad», su prestación es obligatoria en todos los municipios de Andalucía.

El dato de la obligatoriedad de la prestación difumina la frontera entre los supuestos de incapacidad o insuficiencia del municipio, por una parte, y por otra, el de incumplimiento de la obligación de prestación, toda vez que la incapacidad o insuficiencia del municipio para prestar el servicio son propiamente posibles causas de un eventual incumplimiento de la obligación establecida al respecto, siendo así que en todos los casos referidos es la provincia la que presta el servicio³⁰. Sin embargo, existe una clara diferencia entre ellos en el contexto del art. 14 LAULA, ya que la incapacidad o insuficiencia habilita al municipio para solicitar de la provincia la prestación del servicio, petición que podría eludir la actuación por sustitución, mientras que en caso de incumplimiento la provincia presta el servicio sin que medie la voluntad municipal al respecto; es decir, la incapacidad y la insuficiencia son circunstancias que abocarían al incumplimiento de la obligación de prestación si no mediara la intervención provincial previa solicitud municipal.

La intervención provincial que contempla el art. 14.1 LAULA es la prestación del servicio previa solicitud municipal, correspondiendo a la provincia la determinación de la forma de gestión y las potestades inherentes a su ejercicio, extremos estos que claramente posibilitan que la asistencia se instrumentalice mediante la fórmula de la delegación, conferida mediante acto unilateral del municipio cuya eficacia requiere de la aceptación provincial³¹ o bien en virtud de convenio.

A este respecto, es controvertida la naturaleza del instrumento mediante el que se ha de realizar la delegación interadministrativa, dado que, para un sector de la doctrina, debe tener lugar a través de norma jurídica. Esta es la postura de Rodríguez de Santiago (1998, pp. 262 y 263), que basa su opinión en la modificación del orden objetivo regulador de las competencias que entraña la delegación; en consecuencia, entiende que el convenio de delegación no remite a la categoría del contrato, utilizándose el término «para hacer alusión a la aceptación de la Administración en quien se delega». Sin embargo, en el supuesto que

²⁹ López Benítez (2011, p. 184) descarta que pueda tratarse de una delegación porque la voluntad de los municipios no cuenta. Salvador Crespo (2007, p. 259) entiende, por el contrario, y en el plano de las delegaciones del Estado y de las comunidades autónomas a los entes locales, que la ley que establece la obligación de delegar la impone al delegante y al delegado.

³⁰ Rozados Oliva (2014, p. 969) interpreta, conjugando el art. 26.2 LRBRL con el art. 14.1 LAULA, que concurre la insuficiencia «en aquellos casos en que el coste de la prestación del servicio sea superior si se mantiene en manos del municipio que si su prestación en coordinada por la Diputación».

³¹ En efecto, salvo que venga impuesta por ley, una delegación no aceptada carece de eficacia; por otra parte, la competencia ajena ejercida sin previa delegación comporta la nulidad de los actos y, en su caso, disposiciones. Con respecto a las delegaciones del Estado y comunidades autónomas a los municipios, el art. 27.5 LRBRL, en su redacción actual, prescribe la aceptación municipal de la delegación para su efectividad; otro tanto se desprende del art. 16.1 LAULA, anterior a la reforma del art. 27 LRBRL, que en su redacción inicial preveía que la delegación pudiera imponerse por ley. Sobre la redacción actual del art. 27.5 LRBRL, la STC 41/2016, de 3 de marzo, ha manifestado que «establece una base destinada a “concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada” (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3)» –FJ. 11.a)–.

nos ocupa no se produce la modificación a la que se refiere el autor, dado que la provincia ejerce la competencia delegada como competencia propia, razón por la que considero que la delegación puede efectuarse mediante acto o mediante convenio.

Aun cuando en principio podría parecer que el convenio es el instrumento más adecuado³², no se debe perder de vista la limitación temporal que deriva del art. 49.h.1.º) LRJSP³³, razón por la que podría ser preferible conferir la delegación mediante acto administrativo, en un contexto de diálogo previo entre el municipio y la provincia³⁴. Entiendo que no se opone a ello lo establecido en el art. 143.2 LRJSP, cuyo mandato esencial radica en la prescripción de aceptación expresa de las partes, que siempre podrá formularse en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios, pero también mediante otra fórmula idónea, como es la delegación mediante acto municipal supeditado a aceptación provincial; en todo caso, debe tenerse en cuenta que el art. 30.6.i) TRRL, tras enumerar una serie de formas de cooperación, admite «cualesquiera otras que establezca la Diputación con arreglo a la Ley», como es el caso ex arts. 10 y 14.1 LAULA.

El supuesto que analizamos, por otra parte, guarda una evidente relación con lo preceptuado en el art. 26.2 LRBRL: en primer lugar, porque los servicios que menciona son prácticamente coincidentes con los servicios básicos municipales andaluces³⁵; en segundo lugar, porque la intervención provincial que contempla la ley básica estatal requiere la conformidad del municipio³⁶; y, en tercer lugar, porque una de las posibilidades que contempla es la prestación directa por la diputación. También guarda relación con el art. 36.1.c) LRBRL, que prevé «la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20 000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación».

2.3. La prestación obligatoria de servicios municipales en la forma y casos que determine una norma provincial

El art. 14.2 prescribe la prestación obligatoria de una serie de servicios municipales a petición de los municipios, a saber:

- a) Inspección, gestión y recaudación de tributos.
- b) Disciplina urbanística y ambiental.
- c) Disciplina del personal funcionario y laboral.
- d) Representación y defensa judicial.
- e) Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes.

Estos servicios se han de prestar «en la forma y casos en que lo determine una norma provincial». A ellos se podrían sumar los previstos en el art. 26.2 LRBRL respecto de municipios con población inferior a 20 000 habitantes³⁷.

Vienen así obligadas las diputaciones provinciales andaluzas a aprobar la correspondiente ordenanza que detalle en qué forma y en qué casos prestarán los referidos servicios a demanda del municipio³⁸.

Interesa subrayar que el art. 14.2 no establece un elenco cerrado de servicios. Los enumerados han de estar previstos necesariamente en la norma (o normas) que obligatoriamente ha de aprobar la provincia.

³² El art. 23.5 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, obliga a que la delegación se formalice en un convenio.

³³ Resulta curioso el convenio entre la Diputación Provincial de Cuenca y el Ayuntamiento de Villora, antes citado, porque, a la par que establece un plazo de vigencia de cuatro años, prorrogable por otros cuatro, añade que «no obstante, se entiende otorgadas las delegaciones de competencias por tiempo indefinido, hasta tanto no quede expresamente revocada la delegación por parte del Ayuntamiento de VILLORA o deje de prestarse el servicio de recogida y transporte de residuos domésticos».

³⁴ Cuesta trabajo imaginar que un municipio delegue en la provincia «sin previo aviso».

³⁵ La coincidencia no es total porque entre los servicios básicos andaluces no se citan los de acceso a los núcleos de población y pavimentación de vías urbanas, que propiamente no son servicios; mientras que sí se incluyen los de prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros, que no se encuentran en el art. 26.2 LRBRL.

³⁶ En sentido contrario *vid.* Fernández-Espinar López (2014, pp. 199 y 214 y ss.) y Rozados Oliva (2014, p. 969).

³⁷ A juicio de Díaz Lema (2014, p. 130), la intervención de la provincia es prácticamente reglada. *Vid.* una opinión en principio contraria en Jiménez Asensio (2017, p. 240).

³⁸ No es este el esquema que sigue, por ejemplo, la Ordenanza Provincial sobre Concertación Municipal de la Diputación de Huelva, publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia*, 131, de 10 de julio de 2013, que prevé que sean los municipios los que detallen a la Diputación Provincial las actuaciones para las cuales solicitan la prestación de asistencia material.

Pero nada impide que esta se obligue anticipadamente a prestar cualquier otro servicio a demanda de los municipios –con el límite de que no se produzca el vaciado del conjunto de competencias de un municipio³⁹–, en cuyo caso habrá de aprobar la correspondiente norma provincial que determine la forma y los casos en que, a petición del municipio, prestará el servicio⁴⁰. Naturalmente, ello incluye la posibilidad de que la norma provincial aludida amplíe el ámbito obligatorio de la asistencia ofreciéndola, respecto de los servicios a que se refiere el art. 26.2 LRBRL, a municipios de población igual o superior a 20 000 habitantes.

Aun cuando el art. 14.2 LAULA se refiere a servicios, la enumeración que contiene apunta mayoritariamente al ejercicio de funciones públicas y potestades. A mi juicio, no existe impedimento para que el objeto de la asistencia provincial sea un servicio público municipal, cuya prestación, por demás, implica el ejercicio de funciones públicas y potestades; el art. 26.2 LRBRL, desde luego, apoya esta consideración. En términos más generales, y puesto que se trata de la competencia provincial de asistencia, el art. 14.2 LAULA ofrece un cauce específico para la delegación de competencias municipales⁴¹, pudiéndose entender el concepto «servicio» en su sentido más amplio, atendiendo a la finalidad de la asistencia, que no es otra que «asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales» (art. 11.1 LAULA).

Por otra parte, la circunstancia de que el apartado primero del art. 14 LAULA se refiera específicamente a los servicios básicos de municipios aquejados de insuficiencia o incapacidad, no impide que la prestación provincial en estos casos se canalice a través del mecanismo que ahora analizamos, pues es claro que si la provincia aprueba una ordenanza al amparo del art. 14.2 LAULA para la prestación de uno de estos servicios, nada obsta a que la referida prestación alcance a municipios que de partida se encuentren en la situación de insuficiencia o incapacidad.

Al igual que en los casos previstos en el art. 14.1 LAULA, la delegación puede conferirse a través de un convenio o mediante acto administrativo.

En principio, no parece lógica la utilización del convenio si se tiene en cuenta que la voluntad de la provincia y, en general, la posición de esta Administración, debe haber quedado fijada en la previa norma que exige el art. 14.2 LAULA, de modo que bastaría con el acuerdo municipal de delegación formulado en los términos previstos en la ordenanza de asistencia salvo, claro está, que su eventual escasez de densidad normativa lo haga preciso como instrumento de concreción adicional o que, como sucede en el caso de la Ordenanza Provincial sobre Concertación Municipal de la Diputación de Huelva, ya citada, se prevea que el municipio determine de entrada las actuaciones para las cuales se solicita la prestación de asistencia material⁴². Debe tenerse en cuenta, además, que la delegación mediante acto orilla las dificultades temporales que podría plantear el convenio, aunque es cierto que, de admitirse que la norma a la que alude el art. 49.h.1.º) LRJSP puede ser una ordenanza local⁴³, bastaría con que la que exige el art. 14.2 LAULA contemplara un horizonte temporal más amplio⁴⁴. Además, la delegación mediante acto asegura mejor el mantenimiento de los criterios homogéneos antes aludidos que hubiere fijado la ordenanza provincial.

2.4. Otros posibles supuestos

En principio, podría considerarse que los apartados 1 y 2 del art. 14 LAULA establecen de manera limitada los supuestos en los que la provincia podría ejercer por delegación competencias municipales

³⁹ Coincido así con Vaquer Caballería (2012, p. 145), que entiende que la cautela establecida en el art. 35.2 TRRL «debe entenderse aplicable a cualesquiera entes intermedios, y aun respecto de su suma o conjunto».

⁴⁰ La norma provincial garantiza así criterios homogéneos, que es una circunstancia que, a juicio de J. Morillo-Velarde Pérez (2014, pp. 92 y 93), aconseja que las delegaciones reguladas en el art. 27.2 y 3 LRBRL se instrumentalicen a través de una norma estatal o autonómica. En el caso que nos ocupa, la citada garantía la presta la norma provincial y no los posteriores convenios o actos municipales de delegación.

⁴¹ Como expresa Zafrá Víctor, la competencia provincial «no se proyecta sobre materias, sino sobre competencias municipales» (2012a, p. 122), «sobre la titularidad de las competencias de otra entidad local, con la finalidad de garantizar su ejercicio» (2011, p. 99).

⁴² De ahí que se contemple la firma de convenios específicos con cada ayuntamiento (art. 11) y el propio nombre de la Ordenanza.

⁴³ En contra *vid.* Mahillo García y Martínez-Alonso Camps (2020, p. 152). A juicio de Velasco Caballero (2016, p. 42), pero con referencia a la prórroga, no está claro cuál puede ser la norma que la prevea.

⁴⁴ El art. 23.9 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de Garantía de la Autonomía Municipal de Extremadura, evita la sujeción al límite previsto en el art. 49.1.h) LRJSP en los siguientes términos: «Atendiendo a las finalidades de mejora de la eficiencia en la gestión y de sostenibilidad financiera que especialmente cumplen, los convenios suscritos para la delegación de competencias establecidos en el presente art. no estarán sometidos al límite temporal determinado por el art. 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Cada convenio, atendiendo a las funciones delegadas, establecerá el período de vigencia que sea aplicable en cada caso, no pudiendo tener en ningún caso carácter indefinido».

como competencia propia de asistencia. Si así fuera, esta posibilidad quedaría ceñida a: 1) la delegación de competencias para la prestación de servicios básicos en caso de incapacidad o insuficiencia, a iniciativa municipal; 2) la delegación de competencias previo ofrecimiento de la provincia materializado en una norma provincial. En consecuencia, cualquier delegación de competencias distintas de las atinentes a la prestación de servicios básicos por propia iniciativa municipal quedaría de antemano excluida de la esfera del ejercicio de la competencia provincial propia de asistencia.

A mi juicio, sin embargo, los apartados 1 y 2 del art. 14.2 LAULA no agotan las posibilidades referidas de ejercicio delegado de la competencia municipal como competencia provincial propia. Siendo la finalidad genérica de las competencias de asistencia «asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales», puede entenderse que el ejercicio por delegación de una competencia municipal con la finalidad de asegurar su ejercicio íntegro es, asimismo, ejercicio de la competencia propia de asistencia.

2.5. Carácter con el que la provincia ejerce la competencia delegada e implicaciones

Como ya he anticipado *supra*, la provincia ejerce la competencia delegada como competencia propia. Este es el carácter que le atribuye la LAULA a la asistencia material a los municipios y, respecto de la asistencia en general, el art. 36.1.b) LRBRL y el art. 96.3.a) EAA. A diferencia de lo que sucede en los supuestos de delegación que regulan los arts. 27 LRBRL y 16 y 19 a 22 de la LAULA, no nos encontramos ante meras competencias delegadas. En este sentido, el núcleo de la actividad provincial es «el apoyo a los Municipios radicados en su ámbito territorial» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ. 2.º), una actuación cooperadora que, a su vez, el Tribunal Constitucional identifica como el núcleo de la autonomía provincial. Como recuerda la STC 111/2016, de 9 de junio,

la doctrina constitucional ha precisado que las competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato–, entroncan directamente con la Constitución: «el apoyo a los Municipios radicados en su ámbito territorial» constituye el «núcleo» de la actividad de la provincia, «en cuanto entidad local determinada por la agrupación de Municipios (art. 141.1 CE)» cuya autonomía presenta «rasgos y perfiles específicos» respecto de la municipal (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2) (FJ 9).

Así, la delegación se desvela como una vía «insospechada» de cooperación que no tiene como base la prestación municipal del servicio⁴⁵, a la par que supone una manifestación de prestación supramunicipal sin el concurso del legislador sectorial⁴⁶. Desde la premisa de la voluntariedad del municipio en orden a conferir la delegación, la coincidencia de títulos que concurren en el ejercicio de competencias municipales delegadas como competencia provincial propia supone una manifestación de «la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política» (preámbulo de la LAULA). De este modo, la noción de comunidad política local⁴⁷, expresada tempranamente por Ortega Álvarez⁴⁸ y recogida en el primer borrador del *Libro blanco para la reforma del gobierno local en España* (2005), además de

⁴⁵ Zafra Víctor (2012a, pp. 125 y 126) considera que la coordinación y la cooperación «proceden cuando la actividad provincial permite la prestación de los servicios por cada municipio». Igualmente, Morillo-Velarde Pérez (2014, p. 109) sostiene que en los supuestos del art. 36.1.b) LRBRL es el municipio el que debe ejercer sus competencias, correspondiendo a la provincia posibilitar, facilitar y potenciar «el ejercicio de las actividades del municipio [...] dotándolos de las capacidades necesarias para hacer frente a sus responsabilidades».

⁴⁶ Zafra Víctor (2012a, pp. 125 y 126) considera que la prestación supramunicipal, esto es, por la propia provincia, debe ser atribuida por el legislador sectorial. Para Cacharro Gosende (2006, pp. 149 y ss.), el art. 36.1.c) LRBRL habilita al legislador sectorial para otorgar competencia a las diputaciones para prestar estos servicios, pero también es posible la iniciativa autónoma de la provincia cuando, entre otras condiciones, se cumple la de que el servicio no esté atribuido a la competencia exclusiva de otra entidad; a este respecto, ha de notarse que el art. 8 LAULA establece una cláusula general de competencia a favor del municipio que, en principio, impediría la referida iniciativa provincial autónoma.

⁴⁷ Según Carbonero Gallardo (2005, p. 36), «la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación, no deben considerarse siquiera inconscientemente, como algo distinto de los propios municipios, sino que han de entenderse partes integrantes de una misma comunidad local, de manera que la Diputación debe estar orientada a hacer viables las competencias y servicios municipales». Para Zafra Víctor (2012a, pp. 121 y 122), «como agrupación de municipios la provincia, aunque con sustantividad institucional, no es una entidad local distinta de los municipios, sino que constituye un sistema que la integra, junto a los municipios, en un mismo nivel de Gobierno, una sola comunidad política local». *Vid.* también Zafra Víctor (2011). En opinión de Rivero Ysern (2012, p. 74), «la idea de una sola comunidad política local municipio-provincia es el resultado y, a la vez, el presupuesto de este catálogo de competencias de asistencia».

⁴⁸ Ortega Álvarez (1988, p. 158), con cita de Parejo Alfonso (1986, p. 56), quien, aun cuando no utiliza la expresión exacta, considera la Administración local «como una estructura básicamente única».

fundamentar un único nivel de gobierno integrado por los municipios y provincias en su relación con la comunidad autónoma (art. 3.1 LAULA⁴⁹), la asignación de competencias al nivel local (art. 6.3 LAULA⁵⁰) y la concertación como síntesis de la cooperación y de la coordinación, fundamentalmente en el contexto de la asistencia económica⁵¹, también alcanza a explicar la coincidencia de títulos a que he hecho referencia.

Como ya he apuntado, la circunstancia de que la provincia ejerza la competencia delegada como competencia propia soslaya el debate acerca de la necesidad de efectuar la delegación mediante norma.

Por otra parte, y en tanto que competencia propia, su ejercicio tiene lugar «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad» (art. 7.2 LRBRL). Por esta razón, entiendo que no resulta procedente una eventual reserva municipal de facultades de dirección y control, a diferencia de lo establecido para las delegaciones estatal y autonómicas en los municipios (arts. 27.1 y 4 LRBRL y 19.2 LAULA). Al respecto, no me parece acertada la STC 183/2021, de 27 de octubre de 2021, en la medida en que afirma que es propio de la delegación «que el delegante, en cuanto titular y responsable de la potestad atribuida, establezca, al menos, los criterios o instrucciones generales que deba seguir el delegado para la aplicación de las medidas aprobadas; para el control que haya de ejercer durante su aplicación; y, por último, para la valoración y revisión final de lo actuado» –FJ 10.D.a)–.

Este pronunciamiento, que no era necesario y que además introduce como parámetro de constitucionalidad lo que a juicio del Tribunal es propio de la institución jurídica de la delegación, no tiene en cuenta la variedad de delegaciones que son posibles en nuestro derecho, entre ellas la que aquí tratamos, que aúna en el ejercicio de la competencia una doble dimensión por tratarse, al unísono, del ejercicio de la competencia delegada como competencia propia⁵². Con todo, tampoco cabe descartar en términos absolutos la posibilidad, por lo que en definitiva será la provincia la que determine para el caso concreto la pertinencia o no de la reserva municipal de facultades de este tipo. Obviamente, lo deseable es que el ejercicio provincial de la competencia municipal se desenvuelva en un contexto de comunicación y diálogo con la instancia municipal⁵³. En todo caso, la potestad de autoorganización de la provincia –art. 4.1.a) LRBRL– se mantiene intacta, como por otra parte asegura el art. 19.2 LAULA para el supuesto de delegación autonómica en los entes locales.

En este mismo orden de cuestiones, y puesto que el ejercicio de la competencia delegada es, a su vez, ejercicio de la competencia propia de asistencia, los recursos contra los actos y disposiciones de la provincia habrán de dirigirse, como es lógico, contra ella y no contra el municipio. Igualmente, considero que es a la provincia a la que correspondería revisar los actos y disposiciones dictados en ejercicio de las competencias delegadas.

Las soluciones que acabo de apuntar no casan con la jurisprudencia que considera que el art. 9.4 LRJSP es de aplicación a las delegaciones entre Administraciones territoriales, con las correspondientes consecuencias en orden a la determinación del recurso procedente, instancia para resolverlo y régimen de revisión en

⁴⁹ Ruiz-Rico Ruiz (2012, p. 33) entiende que es posible deducir como verdadera intención del legislador la de «unificar en una sola dimensión político-institucional la autonomía local».

⁵⁰ Mayorga Rubio (2017, p. 404) ha apuntado que en la Comunidad Autónoma de Andalucía existe «un ámbito competencial casi compartido entre municipios y provincia, derivado de la declaración del art. 6.3 LAULA». Al respecto, téngase presente que, en virtud del art. 108 EEA, la LAULA es idónea para condicionar la asignación de competencias a los entes locales y que el preámbulo de esta ley hace referencia al concepto de comunidad política local para caracterizar la autonomía municipal y la autonomía provincial como «un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia».

⁵¹ Zafra Víctor (2004, pp. 103 y ss.; 2011, pp. 96 y ss.; 2012a, pp. 138 y ss; 2012b, pp. 163 y ss.).

⁵² En la STC 41/2016, de 3 de marzo ya se afirmó, en relación con el art. 27 LRBRL, que «las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante [...] son consubstanciales a la técnica de la delegación sin que supongan en modo alguno vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Su fundamento se halla, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la Administración delegante es titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad» [FJ 11.a)]. Coincido con la sentencia en que la imposición por ley de las facultades de control y dirección es constitucional en este caso en el que no concurre el rasgo relevante del ejercicio municipal de la competencia delegada (estatal o autonómica) como competencia propia. Cuestión distinta es que dichas facultades sean consustanciales a la delegación por imperativo constitucional, pues ello entrañaría la inconstitucionalidad de la norma que, al regular la delegación, no impusiera su existencia o la inconstitucionalidad del acto de delegación que no efectuara su reserva.

⁵³ Respecto del art. 26.2 LRBRL y para el caso de prestación directa del servicio por la diputación, Almeida Cerrada (2013, p. 93) apunta en su análisis sobre el anteproyecto de la Ley 27/2013 que el legislador tendría que garantizar la posibilidad de que el municipio interviniese en la prestación del servicio, citando, a título de ejemplo, «el establecimiento de procedimientos de consulta e informe respecto de las decisiones fundamentales relacionadas con su organización y erogación».

general⁵⁴. En mi opinión, sin embargo, el art. 9 no rige en el ámbito de las delegaciones que nos ocupan⁵⁵, sin perjuicio de que en sus prescripciones se encuentran expresiones de algún principio general del derecho, como por ejemplo la obligación de publicar la delegación de competencia y su revocación en el boletín oficial que corresponda (apartado.3), cuya aplicación en el ámbito de las delegaciones intersubjetivas no debe generar duda. A mi juicio, la literalidad del art. 9.1 LRJSP –referido específicamente la delegación entre órganos y la delegación en los organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración en cuestión– no deja lugar a dudas acerca de su ámbito de aplicación⁵⁶, siendo relevante al efecto la STC 9/1985, de 28 de enero, sobre una delegación de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, pronunciada bajo la vigencia del Texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957, que solo contemplaba la delegación interorgánica en sentido estricto⁵⁷, que consideró que el art. 118 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 no era aplicable a las delegaciones entre distintos sujetos o entes de Derecho Público y que el régimen jurídico al que quedan sometidas las materias o funciones delegadas será, en principio, el establecido por el ordenamiento propio de la Administración o Ente público que ha recibido la delegación, de lo que se desprende que la delegación de competencias de un ente público a otro conlleva, para este último, la de conocer los recursos administrativos frente a los actos dictados en ejercicio de la misma.

Por otra parte, la jurisprudencia a la que he hecho referencia enfoca la cuestión desde la perspectiva de la legitimación procesal, sin plantearse la sustancial diferencia que existe entre las relaciones que entablan recíprocamente las Administraciones territoriales y las propias de la Administración territorial con su Administración institucional⁵⁸. No obsta a lo expuesto la opción acogida por el art. 27.4 LRBRL, según el cual «los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante», puesto que se trata de un precepto básico en materia de régimen local para las específicas

⁵⁴ Son abundantes las sentencias en tal sentido, que invocan al efecto el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en las sentencias de 15 de abril de 2003 (rec. 5436/2000, ECLI:ES:TS:2003:2698) y de 11 de noviembre de 2003 (rec. 1676/2000, ECLI:ES:TS:2003:2698). Estas sentencias consideran que la Administración delegante no puede recurrir el acto dictado por delegación al serle imputable, de modo que ha de acudir a los procedimientos de revisión de oficio. Solo se admite la legitimación de la Administración delegante para recurrir el acto dictado por delegación cuando se aprecia extralimitación respecto del ámbito de la delegación (vid., entre otras, la STS de 12 de mayo de 2011, rec. 2672/2007, ECLI:ES:TS:2011:2823; o la STS de 10 de mayo de 2012, rec. 967/2009, ECLI:ES:TS:2012:3238).

⁵⁵ Así lo ha reconocido la SAN de 28 de abril de 2023 (rec. 1885/2001, ECLI:ES:AN:2023:2473) respecto del apartado sexto del art. 9; y la SAN de 16 de noviembre de 2001 (rec. 596/2000, ECLI:ES:AN:2001:6798) respecto del apartado cuarto del art. 13 de la Ley 30/1992. En términos más generales, las SSTSJ de Madrid 966/2008, de 23 de mayo (rec. 336/2006, ECLI:ES:TSJM:2008:11116) y 1968/2008, de 18 de diciembre (rec. 855/2006, ECLI:ES:TSJM:2008:26679), entre otras, no consideraron aplicable el art. 13 de la Ley 30/1992 a la delegación intersubjetiva, al igual que las SSTSJ de Cataluña 752/2001, de 14 de junio (rec. 24/2001, ECLI:ES:TSJCAT:2001:7439), 97/2002, de 18 de febrero (rec. 435/2000, ECLI:ES:TSJCAT:2002:2144), 290/2003, de 20 de marzo (rec. 647/1998, ECLI:ES:TSJCAT:2003:3771), 598/2003, de 23 de junio (rec. 70/1999, ECLI:ES:TSJCAT:2003:7741) y 258/2014, de 7 de abril (rec. 903/2011, ECLI:ES:TSJCAT:2014:4266) y la STSJ de Castilla y León 537/2011, de 2 de marzo, rec. 1812/2006, ECLI:ES:TSJCL:2011:1155, a las que se añade, con respecto al art. 9 LRJSP, la STSJ de Cataluña 4187/2020, de 20 de octubre (rec. 202/2017, ECLI:ES:TSJCAT:2020:8676). Otras sentencias del TSJ de las Islas Canarias, del TSJ del País Vasco y del TSJ de Andalucía han considerado que la delegación orgánica a que se refiere el art. 13 de la Ley 30/1992 ha de ser diferenciada de la delegación intersubjetiva o interadministrativa: vid. la STSJ de las Islas Canarias 609/1999, de 17 de mayo (rec. 1101/1996, ECLI:ES:TSJICAN:1999:1626), las SSTSJ del País Vasco 837/2000, de 24 de julio (rec. 2081/1997, ECLI:ES:TSJPV:2000:3968) y 396/2007, de 22 de junio (rec. 1022/2001, ECLI:ES:TSJPV:2007:2491), así como la STSJ de Andalucía 503/2002, de 22 de abril (rec. 4145/1996, ECLI:ES:TSJAND:2002:6180). En la doctrina, puede verse, entre otros, Menéndez Rexach (1994, 37 y 38) y Sosa Wagner (2011, p. 233).

⁵⁶ Como el propio Tribunal Supremo reconoció, con referencia al art. 13 de la Ley 30/1992, en las sentencias de 22 de septiembre de 2001, rec. 6629/2000, ECLI:ES:TS:2001:7045; y 6 de julio de 2002, rec. 5194/2000, ECLI:ES:TS:2002:5039.

⁵⁷ Recordemos que el régimen de la delegación interorgánica se extendió a las delegaciones efectuadas en favor de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración territorial en virtud de la reforma del art. 13 de la Ley 30/1992 llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁵⁸ Esta jurisprudencia, por cierto, contrasta con la sostenida respecto de las delegaciones conferidas a los colegios profesionales de farmacéuticos. En este sentido, el Tribunal Supremo mantuvo en reiteradas sentencias que no eran de aplicación ni el art. 32.2 del Texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957, ni el art. 93.4 de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo, que disponían que las resoluciones adoptadas por delegación se consideraban dictadas por la autoridad que había conferido la delegación. Esta doctrina se sustentaba en la consideración de que las delegaciones no eran propiamente tales porque «la competencia resolutoria del órgano provincial le viene atribuida por una disposición de carácter general, y no por un acto delegativo singular» (vid., entre otras, las sentencias de 26 de octubre de 1994, rec. 20347/1992, ECLI:ES:TS:1994:18364; y de 17 de noviembre de 2001, rec. 1472/1997, ECLI:ES:TS:2001:8959). Sin embargo, el art. 9.2 del Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, por el que se regula el establecimiento, transmisión o integración de las oficinas de farmacia, no atribuía propiamente la competencia, sino que preveía la posibilidad de delegarla, delegación que se efectuaba mediante acto singular.

delegaciones del Estado o de las comunidades autónomas a los municipios; es más, la especificación que realiza el precepto no sería necesaria si realmente la prescripción que establece el art. 9.4 LRJSP rigiese para cualquier tipo de delegación.

Por consiguiente, entiendo que no es de aplicación el art. 9.4 LRJSP y que, en cualquier caso, debe prevalecer la consideración de que el ejercicio de la competencia delegada es, a su vez, ejercicio de la competencia propia de asistencia y, por tanto, que los actos son imputables en todo caso a la provincia. De todas formas, y de no admitirse esta tesis por considerar aplicables las normas sobre la delegación interorgánica, cabría siempre la posibilidad de que el municipio delegase en la provincia tanto la resolución de recursos⁵⁹, como la revisión de oficio⁶⁰.

Finalmente, la circunstancia de tratarse de una competencia propia despeja cualquier duda que pudiera plantear el tenor literal del art. 15.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 acerca del ejercicio de la competencia delegada mediante un contrato de concesión de servicio⁶¹.

3. BREVE REFERENCIA A LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS AL MARGEN DE LA COMPETENCIA PROVINCIAL DE ASISTENCIA MATERIAL

Hasta el momento hemos analizado el ejercicio por delegación de competencias municipales en el contexto de la competencia propia de asistencia material tal y como ésta se regula en la LAULA. Procede ahora examinar la delegación de competencias al margen de la competencia propia de asistencia material de la provincia, normalmente a iniciativa municipal⁶².

Se trataría, por tanto, de supuestos distintos de los contemplados en el primer apartado del art. 14 LAULA. También de supuestos diferentes de los previstos expresa y nominalmente en el segundo apartado del mismo art. 14 LAULA, con el añadido de los enumerados en el art. 26.2 respecto de municipios con población inferior a 20000 habitantes, lógicamente en ausencia de iniciativa provincial, esto es, sin que medie la aprobación de una ordenanza que comprometa la asistencia de la provincia bajo la fórmula de la delegación. E, igualmente, de supuestos distintos de los anteriores en los que la delegación no venga motivada por la finalidad de asegurar el ejercicio íntegro de las competencias municipales.

En puridad, cabría plantearse si una delegación de competencias como la que acabo de perfilar es, realmente, una delegación ajena a la competencia provincial propia de asistencia, toda vez que esta, como ha subrayado Carbonell Porras (2023, pp. 21 y 22), «se proyecta sobre cualquier competencia y servicio sin necesidad de ulteriores concreciones, y en relación con cualquier municipio», siendo su objeto el aseguramiento del acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, pero también la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos –art. 36.2b) LRBRL–.

Dando por supuesto que las delegaciones que ahora nos interesan excedan, efectivamente, de la competencia provincial propia de asistencia, entiendo que deberán obedecer a motivaciones concretas y específicas del municipio concernido, no generalizadas, dado que en tal caso lo procedente sería que el conjunto de delegaciones municipales que por hipótesis se sucedieran tuvieran lugar al amparo del art. 14.2 LAULA y, por consiguiente, en el marco de la ordenanza provincial correspondiente⁶³. Y es que, después de todo, este

⁵⁹ Art. 115.c) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. *Vid.* un ejemplo de la posibilidad de delegar la resolución de recursos en la disposición adicional decimocuarta del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón.

⁶⁰ STSJ de Andalucía 1/2011, de 24 de enero, rec. 1031/2003, ECLI:ES:TSJAND:2011:1712; y sentencia del mismo Tribunal 28/2011, de 31 de enero, rec. 1029/2003, ECLI:ES:TSJAND:2011:1799.

⁶¹ En realidad, no debe plantearse duda, toda vez que la referencia a «la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia» no distingue entre competencia propia y competencia delegada, de modo que ha de entenderse que comprende los dos supuestos.

⁶² Carballeira Rivera (1993, pp. 207 y ss.) distingue entre la cooperación como relación voluntaria y la cooperación como función o competencia. Aun cuando su análisis se ciñe estrictamente a lo que la LRBRL regula expresamente, valga la distinción para caracterizar la delegación de la que ahora trato como relación voluntaria de cooperación ajena al ejercicio de la competencia de asistencia material.

⁶³ Como subraya la exposición de motivos de la Ordenanza reguladora de las relaciones interadministrativas derivadas de la delegación de competencias o encomienda de funciones a la Diputación Provincial de Cádiz para su ejercicio por el Servicio Provincial de Recaudación y Gestión Tributaria (Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz, número 12, de 19 de enero de 2022), «el modelo de

precepto viene a reconocer una capacidad decisoria a la provincia para, más allá de los mínimos legales, delimitar su competencia propia de asistencia.

Por otra parte, podrían conferirse mediante convenio o, en su caso, mediante norma⁶⁴ o acto cuya eficacia quedaría supeditada a la aceptación de la provincia, en este último caso en un contexto de diálogo previo con la provincia, según indiqué *supra* al examinar el art. 14.1 LAULA.

En tercer lugar, tiene pleno sentido predicar para esta clase de delegación lo que el art. 19.2 LAULA establece respecto de la delegación autonómica en municipios y provincias: que la competencia delegada se ejerce con arreglo a las normas propias de organización de la provincia y con plena responsabilidad. Al respecto, y como expresara la STSJ de Cataluña 642/2015, de 21 de septiembre⁶⁵, la delegación intersubjetiva «presupone una relación no jerárquica».

Con todo, teniendo lugar la delegación a iniciativa del propio municipio y al margen de las competencias de asistencia de la provincia, cabe considerar que aquel se reserve facultades de dirección y control; lógicamente, queda en manos de la provincia aceptar o no la delegación o suscribir el correspondiente convenio, de manera que a la postre será ella la que determine la pertinencia o no de la reserva municipal de las citadas facultades.

En tercer lugar, y por lo que respecta al régimen de recursos, es posible considerar que también corresponde su resolución a la provincia, aun cuando esta no haya ejercido la competencia delegada como competencia propia. Además de los argumentos ya expuestos sobre la literalidad del art. 9.1 LRJSP y la interpretación acerca de la opción acogida por el art. 27.4 LRBRL, es preciso tener presente que, como ya se ha indicado, el ejercicio de la competencia tiene lugar con plena responsabilidad de la provincia⁶⁶. Por otra parte, dado que el recurso procedente sería en todo caso el potestativo de reposición, sería de aplicación el art. 123.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, conforme al cual el recurso se interpone ante el mismo órgano que hubiera dictado el acto⁶⁷, en la misma línea que disponía el art. 116.1 de la Ley 30/1992, tras su reforma por la Ley 4/1999, de 13 de enero, prescripción que, por cierto, el legislador andaluz ha interpretado parcialmente, en sus propios términos literales, para la delegación interorgánica⁶⁸. A mayor abundamiento, igualmente la literalidad del art. 21.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dispone que es parte demandada la Administración contra cuya actividad se dirija el recurso, avala la tesis que defiendo, compatible, por otra parte, con la opción municipal de reserva de la resolución de los recursos de reposición que se interpusieran, quedando en manos de la provincia aceptar o no la delegación que incluyera esta reserva. La misma solución procede, a mi juicio, cuando se trata de la revisión al amparo de los arts. 106, 107 y 109 de la Ley 39/2015.

4. ANÁLISIS DE ASPECTOS CLAVE

En ausencia de una regulación detallada sobre la delegación de competencias municipales en la provincia, reviste interés dedicar cierta atención a algunos aspectos clave de su régimen jurídico. Dado que en un estudio de estas características no resulta posible abordar todas las cuestiones que por hipótesis puede

regulación mediante ordenanza supone asimismo un avance en la transparencia de las relaciones con las diversas entidades, garantizando la igualdad de trato en todo momento, sin que los derechos de las entidades delegantes/encomendantes estén condicionados por el modelo de convenio vigente con cada entidad».

⁶⁴ El debate acerca de la naturaleza necesariamente normativa de la delegación excede de los propósitos de este estudio. En los supuestos del ejercicio de la competencia delegada como competencia propia queda soslayado porque no se produce la modificación del orden objetivo regulador de las competencias. Para el caso que ahora examino, simplemente no descarto la posibilidad de que la delegación se confiera mediante norma porque así está establecido para otras delegaciones intersubjetivas, admitiendo a la par la posibilidad del convenio o del acto porque no existe precepto legal que imponga la solución normativa.

⁶⁵ Rec. 302/2012, ECLI:ES:TSJCAT:2015:10064. *Vid.* también las sentencias 670/2015 y 677/2015, de 28 de septiembre (rec. 303/2012 y 304/2012, respectivamente; ECLI:ES:TSJCAT:2015:10080 y ECLI:ES:TSJCAT:2015:10169, respectivamente).

⁶⁶ *Vid.*, respecto de delegaciones efectuadas por Administraciones superiores en las corporaciones locales, Muñoz Machado (1984, p. 229).

⁶⁷ *Vid.*, para un supuesto de delegación interorgánica, la SJCA número 1 de los de Pontevedra, de fecha 12 de noviembre de 2018, ECLI:ES:JCA:2018:1832.

⁶⁸ El art. 102.5 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, prescribe que «el recurso de reposición que, en su caso, se interponga contra los actos dictados por delegación, salvo que en esta se disponga otra cosa, será resuelto por el órgano delegado». La interpretación en los términos indicados es parcial porque, no obstante, se deja a salvo la circunstancia de que en la delegación se disponga otra cosa.

plantear el uso de esta técnica, me centraré en el alcance de la delegación, su duración y régimen de revocación y de renuncia, apuntando solo algunos de los extremos que *a priori* presentan relevancia.

4.1. Alcance de la delegación

En principio, habría que entender que la delegación comporta la de las potestades inherentes a la competencia que constituye su objeto, como expresa el art. 19.1 LAULA con respecto a la delegación de competencias autonómicas en municipios y provincias, salvo, lógicamente, que se efectuara alguna exclusión concreta.

Sin embargo, el art. 14.1 de la misma Ley, para el supuesto que regula, indica que corresponde a la provincia la determinación de las potestades inherentes. Por otra parte, de la STSJ de Andalucía 1571/2015, de 14 de septiembre⁶⁹, se desprende que al menos la potestad tributaria ha de delegarse expresamente. Es de observar también que el art. 23.4 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, establece que «la delegación establecida en el apartado anterior podrá comportar también el ejercicio de las potestades reconocidas en el art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, a favor de las Diputaciones provinciales, salvo aquellas que sean indelegables».

En consecuencia, y aun siendo dudoso, por razones de seguridad jurídica sería necesario relacionar expresamente las potestades que se delegan con la competencia, con el añadido de la cláusula genérica de delegación de todas las potestades inherentes.

4.2. Duración de la delegación

A falta de previsión legal al respecto, la delegación se puede conferir por un plazo concreto, tener vigencia indefinida o supeditarse al mantenimiento de la causa que la motivó.

Por plazo concreto entiendo un tiempo acotado, medido en meses o en años normalmente o, también, vinculado a otro plazo concreto, como sería el de duración del contrato mediante el que por delegación se pretenda prestar indirectamente el servicio, si fuera el caso. La vigencia indefinida⁷⁰, en cambio, entraña la renuncia a predeterminar de antemano una duración concreta, desde la premisa de que la delegación no supone la pérdida de la titularidad de la competencia y es, por definición, temporal⁷¹. Finalmente, la delegación puede otorgarse por el tiempo en que persista la causa que la motivó, como sería el caso de las conferidas con base en el art. 14.1 LAULA, si bien nada impide que en este supuesto se disponga su vigencia indefinida.

Lógicamente, la duración de la delegación efectuada mediante convenio viene condicionada por la vigencia de éste. De ahí que la fórmula convencional no resulte siempre idónea para articular la relación de colaboración que entraña la delegación. Recordemos que, a tenor del art. 49.h. 1.º) LRJSP, «los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior».

4.3. La revocación de la delegación

4.3.1. La regla general de la libre revocación de la delegación

La revocación de la delegación consiste, como es sabido, en la «recuperación» del ejercicio de la competencia por quien es su titular y es el único instrumento de reintegro del ejercicio de la competencia al municipio, pues no cabe la avocación por no ser la delegación de la que tratamos del tipo interorgánico, que es la clase de delegación para la que se prevé la avocación, literalmente, en el art. 10 LRJSP⁷².

⁶⁹ Rec. 366/2013, ECLI:ES:TSJAND:2015:9956.

⁷⁰ Indirectamente, el art. 23.9 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, proscribire las delegaciones con vigencia indefinida.

⁷¹ Tanto el art. 27.1 LRBRL como el art. 20.1.e) LAULA exigen, para las delegaciones que regulan, que se determine su duración (cinco años mínimo según la LRBRL), pero a mi juicio ello no significa que necesariamente se haya de fijar un plazo concreto que incluso, por la índole de la materia que es objeto de la competencia, puede resultar inoportuno. En todo caso, los preceptos aludidos no disciplinan las delegaciones municipales a la provincia.

⁷² Un pronunciamiento en contra puede verse en las sentencias del TSJ de Andalucía, 2189/2012, de 9 de julio, rec. 1611/2008, ECLI:ES:TSJAND:2012:6574, 2419/2012, de 30 de julio, rec. 2/2009, ECLI:ES:TSJAND:2012:7272 y 369/2013, de 4 de febrero, rec. 886/2008, ECLI:ES:TSJAND:2013:3276.

Atendiendo al principio de indisponibilidad de la competencia⁷³ y en ausencia de prescripción legal al efecto, considero que, salvo en un supuesto concreto al que más adelante me referiré, la delegación es libremente revocable en cualquier momento y sin necesidad de que concurra causa alguna o, mejor dicho, por cualquier causa⁷⁴.

Respecto de las delegaciones interorgánicas, el art. 9.6 LRJSP es expresión de tal principio y de la regla consecuyente. Sin embargo, cuando se trata de delegaciones intersubjetivas, es frecuente el establecimiento de causas de revocación y de requisitos temporales y procedimentales para llevarla a cabo. No es de extrañar que así sea, toda vez que el ejercicio de la competencia delegada comporta gastos y muy a menudo entraña la asunción de compromisos con terceros, en sentido amplio, de modo que la fijación de requisitos se orienta a la evitación de perjuicios o, cuando menos, a su minimización, mientras que la tipificación de causas de revocación facilita su imputación.

Piénsese, por ejemplo, en la fijación de un plazo concreto de duración de la delegación: es claro que la extinción de la delegación por vencimiento del plazo no debe ocasionar *per se* perjuicios de ningún tipo, al tratarse de una circunstancia prevista de antemano que, lógicamente, habrá sido tenida en cuenta al configurar la relación de colaboración. Por el contrario, es muy probable que la revocación anticipada o, simplemente, la revocación cuando la delegación se otorga con vigencia indefinida, traigan consigo perjuicios de mayor o menor calado; para estos casos tiene sentido establecer causas de revocación como circunstancias idóneas en orden a la determinación de la instancia que debe afrontar el resarcimiento de los perjuicios producidos por la revocación; y tiene también sentido la fijación de requisitos como pueden ser la observancia de un plazo de preaviso o la eficacia demorada del acuerdo de revocación.

Si la delegación se efectúa conforme a lo prescrito en el art. 14.2 LAULA, será la norma provincial la que en su caso fije las causas de revocación y los requisitos, quedando en mano de los municipios otorgar o no la delegación mediante acuerdo al efecto o mediante la suscripción de convenio. Si la delegación se confiere al margen del art. 14.2 LAULA, causas y requisitos podrán quedar establecidos en el correspondiente convenio o en la norma o acuerdo de delegación, siendo la provincia la que, en estos últimos casos, aceptará o no la delegación.

Especiales características presenta el supuesto previsto en el art. 14.1 LAULA, dado que el precepto configura implícitamente como causas de revocación la capacidad y la suficiencia sobrevenidas del municipio para prestar el servicio básico en cuestión; dado que la LAULA no ha dispuesto nada al efecto, será siempre conveniente que queden fijados de antemano los requisitos y las pautas procedimentales para efectuar la revocación. Otro tanto cabe afirmar de las delegaciones que se lleven a cabo con base en lo previsto en el art. 26.2 LRBRL, puesto que la norma solo se refiere a la justificación municipal y a la competencia provincial para valorar la acreditación.

Lógicamente, se plantea qué sucede si la revocación se lleva a cabo sin que concurra una causa fijada de antemano o sin observar los requisitos que se hayan establecido. ¿Es inválido el acto de revocación?

El análisis jurisprudencial no revela una solución clara. Distintas sentencias han resuelto la validez de actos de revocación impugnados, pero tras constatar la existencia de causa al efecto; no se planteó en los procesos que el acto pudiera ser en todo caso válido, con desplazamiento de la cuestión al ámbito de las consecuencias de la revocación⁷⁵. Por su parte, la SJCA número 2 de los de Tarragona 235/2015, de 1 de

⁷³ Aun cuando lo usual es invocar el principio de «irrenunciabilidad» de la competencia, entiendo que el de indisponibilidad tiene un alcance más amplio y resulta más apropiado en este contexto. El principio de irrenunciabilidad comporta la obligación de ejercer la competencia atribuida, mientras que el de indisponibilidad implica la imposibilidad de ceder la titularidad de la competencia (STS 992/2019, de 4 de julio, rec. 41/2018, ECLI:ES:TS:2019:2206), imposibilidad que explica el carácter siempre temporal de la delegación, con el correlato lógico de la libre revocación en ausencia de prescripción legal al efecto.

⁷⁴ Muñoz Machado (1984, p. 229) ha asociado la libre revocación de la delegación al carácter facultativo que ésta tiene. Sarmiento Acosta (2014, p. 129), al hilo del art. 27 LRBRL, considera igualmente que la delegación es siempre revocable. *Vid.* también, con referencia al convenio, González-Anton Álvarez (2002, pp. 286 y 299). En contra se pronuncia Lliset Borrell (1990, pp. 391 y 395), al considerar que la delegación no es revocable mientras esté vigente el convenio a través del que se haya instrumentalizado. También Ortega Álvarez (1991, p. 331), quien, igualmente con ocasión del análisis del art. 27 LRBRL, expresa que «el carácter de mutuo acuerdo en la aceptación de la delegación priva al ente delegante de un libre ejercicio de la revocabilidad».

⁷⁵ SAN de 28 de abril de 2023, rec. 1885/2021, ECLI:ES:AN:2023:2473; el relato fáctico de la sentencia plantea la duda de si la revocación se llevó a cabo por un vicio del acto de delegación o por causa sobrevenida; en todo caso, se trataba de una delegación y una revocación expresamente reguladas en el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión del impuesto sobre actividades económicas y se regula la delegación de competencias en materia de gestión censal de dicho impuesto y en la Orden de 10 de junio de 1992 por la que se desarrolla la delegación y colaboración en la inspección del impuesto sobre actividades económicas. La STSJ de Andalucía 689/1998, de 15 de junio (rec. 833/1996, ECLI:ES:TJAND:1998:7340) enjuició la validez

septiembre⁷⁶, examinó la validez de un acuerdo en virtud del cual se reclamó a un ayuntamiento una determinada cantidad por revocación de una delegación sin respetar ni el plazo de preaviso pactado ni la eficacia demorada del acto que asimismo se había pactado; en el curso del proceso se suscitó la invalidez de la revocación, si bien la sentencia no llegó a pronunciarse sobre tal extremo por tratarse de una alegación de la contestación a la demanda sin que hubiera mediado impugnación; por lo que respecta a la validez del acto de fijación de la indemnización, la sentencia razona que en el convenio suscrito para la delegación no figuraba prevista, si bien funda finalmente el derecho a la misma en el art. 1902 del Código Civil. A su vez, varias sentencias del TSJ de Andalucía han afirmado que «en el conflicto entre entidad delegante y delegada siempre será posible la revocación de la delegación o avocación de la competencia de que se trata por la entidad delegante»⁷⁷. Dejando a un lado ahora la identificación entre revocación de la delegación y avocación, que no parece correcta, estas sentencias parecen poner en valor el principio de indisponibilidad de la competencia y lo que considero que es su correlato en ausencia de prescripción legal en contra: la libre revocación de la delegación. En esta misma línea, la STSJ de Castilla y León 349/2003, de 5 de diciembre⁷⁸ cita la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla Mancha de 9 enero de 1999, de la que fue ponente Rodríguez Morata, y a la que no he tenido acceso, que expresa que un determinado acuerdo municipal «es un acto de atribución o delegación de facultades que por su propia naturaleza jurídica es esencialmente revocable por quien ostenta la titularidad o competencia para prestar el servicio público de abastecimiento de agua potable domiciliar y alcantarillado, esto es, en el presente caso, el Ayuntamiento de Tamajón».

Igualmente, la STSJ de Cantabria de 16 de enero de 2003⁷⁹, sobre la validez de un acto de revocación de la delegación, afirma que «la delegación de suyo, es revocable en todo momento, unilateralmente»⁸⁰, que no son necesarias razones al efecto y que «es clara la revocabilidad de la misma sin sometimiento a requisito alguno». En contra puede verse la STSJ de Castilla y León 537/2011, de 2 de marzo⁸¹, que declaró inválido un acuerdo municipal de revocación de la delegación de competencia efectuada mediante convenio.

A mi juicio, la fijación de causas, condiciones o requisitos no enerva el principio de indisponibilidad de la competencia, por lo que los eventuales incumplimientos no comportan, en ausencia de ley que disponga lo contrario, la invalidez de la revocación. Cuestión distinta es la de las obligaciones de resarcimiento que se puedan derivar⁸².

4.3.2. Límite a la revocación de la delegación

Como ya anticipé, existe un límite a la revocación de la delegación impuesto por la ley cuya inobservancia podría comportar, en mi opinión, la invalidez del acto de revocación o su ineficacia, según veremos.

En concreto, los municipios con población inferior a 20 000 habitantes solo podrán revocar la delegación conferida a la provincia para la prestación de los servicios que cita el art. 26.2 LRBRL —o revocarla eficazmente— cuando la diputación considere acreditado que el municipio puede prestarlos con un coste efectivo menor. Tras la declaración de inconstitucionalidad parcial del art. 26.2, efectuada por la STC 111/2016, de 9 de junio —F. J. 12.d)—, lo relevante del precepto es la condición que se impone para la reversión de la situación creada con el consentimiento municipal⁸³, de modo que la valoración provincial favorable de la acreditación

de la revocación de la delegación efectuada por la Administración General de la Junta de Andalucía a un ayuntamiento, concluyendo su validez en la medida en que el ayuntamiento no había atendido un requerimiento efectuado al amparo del art. 27.2 LRBRL. Esta sentencia llega a plantearse la hipótesis de lo que entiendo que sería la invalidez de la revocación por no mediar causa suficiente al efecto: «Solo cuando la Administración delegante actuase con manifiesta arbitrariedad o alejamiento de la norma —lo que no es el caso— podría admitirse quizás que pudiera continuarse en el ejercicio municipal de las competencias».

⁷⁶ Rec. 235/2015, ECLI:ES:JCA:2015:1259.

⁷⁷ Sentencias 2189/2012, de 9 de julio (rec. 1611/2008, ECLI:ES:TSJAND:2012:6574), 2419/2012, de 30 de julio (rec. 2/2009, ECLI:ES:TSJAND:2012:7272) y 369/2013, de 4 de febrero (rec. 886/2008, ECLI:ES:TSJAND:2013:3276).

⁷⁸ Rec. 523/2002, ECLI:ES:TSJCL:2003:5610.

⁷⁹ Rec. 65/2002, ECLI:ES:TSJCANT:2003:48.

⁸⁰ No obstante, la sentencia invoca en este punto, erróneamente a mi juicio, el art. 13.6 de la Ley 30/1992.

⁸¹ Rec. 1812/2006, ECLI:ES:TSJCL:2011:1155.

⁸² *Vid.*, por ejemplo, la cláusula quinta del convenio entre la Diputación Provincial de Cuenca y el Ayuntamiento de Villora, antes citado.

⁸³ Obviamente, antes de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad eran también relevantes los controles estatal y autonómico que imponía el precepto. Desde la premisa de que la delegación a la provincia es posible, incluso aunque nada dijera el art. 26.2 LRBRL acerca de la coordinación de la prestación de servicios, es claro que la novedad que incorpora la norma es la condición establecida para, en palabras del Tribunal Constitucional, «revertir la situación».

municipal⁸⁴ es requisito de validez del acuerdo de revocación o requisito de eficacia: en el primer caso, si se entiende que la valoración favorable es previa al acto municipal, y en el segundo, si se entiende que es posterior, de manera que la eficacia del acto municipal de revocación queda supeditada a ella. Se echa aquí en falta el desarrollo legislativo que compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía, llamada a precisar este aspecto que, ciertamente, la LRBRL debería haber clarificado. Una y otra solución comportan consecuencias muy distintas, puesto que si el pronunciamiento provincial es condición de validez, el acto de revocación en ausencia de este o con pronunciamiento desfavorable es eficaz, correspondiendo a la provincia la carga de su impugnación, muy posiblemente con solicitud de la medida cautelar de suspensión, de probable éxito; si en cambio es condición de eficacia, es el municipio el llamado a proceder a su impugnación, presentando *a priori* muy escasas posibilidades de éxito la solicitud de suspensión cautelar.

Por otra parte, y aun cuando no se trata de un límite propiamente dicho, debe tenerse en cuenta que, una vez revocada la delegación, si su objeto fue un servicio básico y el municipio incumple su obligación de prestarlo, la diputación provincial, previo requerimiento, actuará por sustitución (art. 14.3 LAULA, que deja a salvo lo dispuesto en la legislación específica)⁸⁵. Esta previsión opera indirectamente como un límite, en la medida en que no parece previsible que un municipio que no pueda cumplir su obligación revoque la delegación; naturalmente, el eventual acto de revocación no solo sería válido, sino que, además, desplegaría sus efectos, dando paso, de concurrir la circunstancia, a la activación de la sustitución.

4.4. La renuncia a la delegación

El examen de la renuncia a la delegación por parte de la provincia exige distinguir, una vez más, entre el ejercicio de la delegación como competencia propia y el que tiene lugar al margen de la competencia de asistencia. Es fácil colegir que son más amplias las posibilidades de renunciar en el segundo caso que en el primero.

De entrada, la devolución del ejercicio de la competencia al municipio no será posible cuando la delegación tenga por objeto servicios básicos y persista la situación de incapacidad o insuficiencia del municipio. Tampoco cuando la delegación haya venido motivada por la necesidad de asegurar el ejercicio íntegro de la competencia municipal y la situación de partida no haya variado. E, igualmente, no será posible en los supuestos previstos en el art. 26.2 cuando no resulte acreditado que el municipio puede prestar el servicio con un coste efectivo menor del que comporta la delegación.

Con todo, sí es posible la renuncia en todos estos casos si a la par se instrumentaliza la asistencia a través de otra técnica diferente o si, como se desprende del art. 26.2 LRBRL, se implanta una fórmula de gestión compartida al margen de la provincia. Si la delegación se efectuó en el marco de lo dispuesto en el art. 14.2, la renuncia requerirá, por lo pronto, la modificación o derogación de la norma provincial y, en su caso, la implantación de otra fórmula para la prestación del servicio en los supuestos que se mencionan expresamente en el referido precepto.

En los demás casos en que la delegación responda a una fórmula de cooperación plenamente voluntaria y al margen de la competencia provincial de asistencia, la renuncia tendrá carácter libre.

En mi opinión, es deseable fijar de antemano posibles causas de renuncia y requisitos temporales y de procedimiento específicos para llevarla a cabo. Pero al igual que concluí respecto de la revocación de la delegación, tales causas y requisitos presentan una funcionalidad acotada en orden a determinar posibles obligaciones de resarcimiento, si fuera el caso.

CONCLUSIONES

- Primera: la delegación de competencias municipales en la provincia es una opción amparada en la autonomía municipal constitucionalmente garantizada de la que se puede hacer uso para el mejor servicio del interés general.

⁸⁴ Según García Rubio (2014, p. 298), es la diputación la que debe acreditar «en un informe a petición del municipio –lógicamente– que este puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión que en su momento hubiera decidido la diputación provincial». A mi juicio, es el municipio el que debe acreditar la circunstancia, correspondiendo a la provincia enjuiciar o valorar la acreditación, como sostiene Alonso Mas (2014, p. 176). Entiendo que esta es también la posición de Sarmiento Acosta (2014, p. 114).

⁸⁵ Critica esta regulación Rivero Ysern (2012, pp. 75 y 76).

- Segunda: la competencia de asistencia material de la provincia puede canalizarse, entre otras posibilidades, a través del ejercicio delegado de la competencia municipal.
- Tercera: el ejercicio delegado de la competencia municipal como competencia provincial propia supone una manifestación de «la integración de municipios y provincias en una sola comunidad política» (preámbulo de la Ley de Autonomía Local de Andalucía) y comporta consecuencias específicas.
- Cuarta: la ausencia de una regulación detallada de la delegación de competencias municipales en la provincia confiere especial interés al análisis doctrinal de algunos de sus aspectos clave.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerredá, M. (2013). La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno Local* (pp. 61-122). Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Alonso Mas, M. J. (2014). El nuevo régimen de las competencias municipales. En M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* (pp. 153-186). Thomson Reuters Aranzadi.
- Barrero Rodríguez, C. (2017). La situación actual de las diputaciones: los extremos esenciales de un debate a resolver. En L. Parejo Alfonso (dir.) y A. Arroyo Gil (coord.), *El futuro de la Administración Local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (pp. 315-360). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cacharro Gosende, F. (2006). Las competencias de las diputaciones provinciales de régimen común. *Cuadernos de Derecho Local*, (10), 141-165 https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/255/qdl10_09_est08_cacharro.pdf
- Carballeira Rivera, M. T. (1993). *La provincia en el sistema autonómico español*. Marcial Pons.
- Carbonell Porras, E. (2011). La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales). *Anuario de Derecho Municipal*, (4), 57-96.
- Carbonell Porras, E. (2012). ¿Existe un criterio sobre las Diputaciones provinciales? Algunas reflexiones sobre la provincia en Andalucía. En L. Coscolluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M. Hernando Rydings (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 173-194). Civitas Thomson Reuters.
- Carbonell Porras, E. (2013). Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Cuadernos de Derecho Local*, (31), 7-22. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2134/05_CARBONELL_P84_P117_QDL_56.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carbonell Porras, E. (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local*, (2015/2016), 105-149. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1752/04_CARBONELL_P106_151_ANUARIO_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Carbonero Gallardo, J. M. (2005). La provincia de régimen común. En J. M. Carbonero Gallardo (dir.), *La intermunicipalidad en España* (pp. 27-49). Ministerio de Administraciones Públicas.
- Díaz Lema, J. M. (2014). La proyección del principio de sostenibilidad financiera sobre el marco competencial y la reordenación del «mapa» local (Ley 27/2013, de 27 diciembre). En E. J. M. Díaz Lema (coord.), *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado* (pp. 101-162). Tirant Lo Blanch.
- Fernández-Espinar López, L. C. (2014). La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos. En T. Qunitana López (dir.) y A. Casares Marcos (coords.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 167-242). Tirant Lo Blanch.
- Fernando Pablo, M. M. (2015). La prestación y coordinación de los servicios municipales por las diputaciones. Marco para una nueva política provincial. En M. A. González Bustos (coord.), *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales* (pp. 193-229). CEMCI.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2013). La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? *Anuario del Gobierno Local*, 2013, 11-45. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1561/01_FONT_p11_46_Anuario_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- García Rubio, F. (2014). La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización. En J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 195-303). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- González-Antón Álvarez, C. (2002). *Los convenios interadministrativos de los entes locales*. Montecorvo.
- González Iglesias, M. A. (2014). Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En T. Quintana López (dir.) y A.

- Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 243-301). Tirant Lo Blanch.
- Jiménez Asensio, R. (2017). Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (9), 219-246, <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/96/12jimenezasensio.pdf>
- López Benítez, M. (2011). Desarrollos normativos de las previsiones estatutarias. En L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.) y L. Medina Alcoz (coords.), *Reforma estatutaria y régimen local* (pp. 167-188). Civitas Thomson Reuters.
- Lliset Borrell, F. (1990). Los convenios interadministrativos de los entes locales. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (67), 389-400.
- Mahillo García, P. y Martínez-Alonso Camps, J. L. (2020). ¿Convenios interadministrativos de duración cuatrienal para satisfacer necesidades permanentes? Especial referencia a la cooperación local. *Cuadernos de Derecho Local*, (52), 140-159. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.52.837>
- Mayorga Rubio, M. V. (2017). El derecho de los contratos públicos y las competencias asistenciales de las Diputaciones provinciales. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (9), 385-425, <https://ifc.dpz.es/recursos/publicaciones/36/96/16mayorgarubio.pdf>
- Medina Guerrero, M. (2011). La autonomía provincial. *Cuadernos de Derecho Local*, (25), 98-111. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/720>
- Menéndez Rexach, A. (1994). La cooperación, ¿un concepto jurídico? *Documentación Administrativa*, (240), 11-49. <https://doi.org/10.24965/da.v0i240.5379>
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2010). Aproximación a la concepción de la provincia en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, (77), 445-456.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2014). Las competencias de las entidades locales. En T. Quintana López (dir.) y A. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 73-112). Tirant Lo Blanch.
- Muñoz Machado, S. (1984). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*. Civitas.
- Ortega Álvarez, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ortega Álvarez, L. (1991). La delegación de competencias en la provincia. En R. Gómez-Ferrer Morant (dir.), *La provincia en el sistema constitucional* (pp. 319-348). Civitas.
- Parejo Alfonso, L. (1986). La autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (229), 9-64. <https://doi.org/10.24965/reala.vi229.8449>
- Parejo Alfonso, L. (2007). Art. 57. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo II* (pp. 1423-1434). Tirant Lo Blanch.
- 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.
- Rebollo Puig, M. (2010). Posibilidades de reforma de las actuales estructuras municipales y de su régimen jurídico. En *Problemas actuais da Administração municipal. Acta do 8.º Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo* (pp. 75-138). Nedal.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (1998). *Los convenios entre Administraciones Públicas*. Marcial Pons.
- Rozados Oliva, M. (2014). Notas sobre el alcance de la reforma local en Andalucía: servicios públicos, iniciativa pública y entidades de cooperación territorial (mancomunidades y consorcios). En T. Quintana López (dir.) y A. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 965-981). Tirant Lo Blanch.
- Rivero Ysern, J. L. (2012). Título primero, capítulo segundo. Las competencias locales. En J. L. Rivero Ysern (dir.), *Derecho Local de Andalucía. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (pp. 41-71). Iustel.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. (2012). Título preliminar y título primero, capítulo primero. 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. La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (pp. 19-40). Iustel.
- Salvador Crespo, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local; INAP.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge. En J. A. Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (pp. 139-156). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Sarmiento Acosta, M. J. (2014). La opción por la gestión supramunicipal. La potenciación de las diputaciones provinciales y de los cabildos y consejos insulares. En J. Rodríguez Araña Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* (pp. 89-131). Comares.
- Sarmiento Acosta, M. J. (2016). Dos cuestiones polémicas sobre la reestructuración del Estado: mapa autonómico y papel de las diputaciones provinciales. En J. M. Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado II* (pp. 2031-2055). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Sosa Wagner, F. (2011). Los principios del régimen local. En S. Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Municipal*, (tomo I, 3.ª ed., pp. 211-252). Iustel.
- Vaquero Caballería, M. (2012). Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios locales. En *Cuadernos de Derecho Local*, (29), 141-156. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.29.558>
- Vázquez Pita, J. M. (2014). Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales. En J. Rodríguez Arana Muñoz y M. J. Sarmiento Acosta (dirs.), *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* (pp. 29-63). Comares.
- Velasco Caballero, F. (2011). La planta local de España: criterios para la toma de decisiones. *Anuario de Derecho Municipal*, (4), 25-54, <http://hdl.handle.net/10486/664365>
- Velasco Caballero, F. (2014). La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local. En M. J. Domingo Zaballos (coord.) *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* (pp. 43-82). Thomson Reuters Aranzadi.
- Velasco Caballero, F. (2016). Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015. *Anuario de Derecho Municipal*, 2015 (pp. 25-59), https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701272/ADM9_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Zafra Víctor, M. (2004) Reflexiones sobre el gobierno local. *Anuario del Gobierno Local*, 2004 (pp. 97-113). <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/519/097-114%20Zafra.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Zafra Víctor, M. (2011). El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España. En *Cuadernos de Derecho Local*, (27), 91-99. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1187/qdl27_11_zafra.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Zafra Víctor, M. (2012a). Relaciones entre municipios y provincias. *Cuadernos de Derecho Local*, (29), 119-140. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1293/Relaciones_Zafra_120_141.pdf
- Zafra Víctor, M. (2012b). La intermunicipalidad, modelo de Estado. La provincia en el Estado autonómico. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M. Hernando Rydings (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 125-172). Civitas Thomson Reuters.