

11

Número 11 Cuarto trimestre 2010

Revista Democracia y Gobierno Local

d Fundación
Democracia
y Gobierno Local

Las diputaciones, nacidas para la democracia

- La Provincia en el ordenamiento constitucional español, por Luis Ortega
- Antoni Fogué: “Hemos planteado al Gobierno la necesidad de modificar el decreto contra el crédito”

Sumario



03 Editorial

04 Tema central

La Provincia en el ordenamiento constitucional español

16 Entrevista

Antoni Fogué: “Hemos planteado al Gobierno la necesidad de modificar el decreto contra el crédito”

20 Buenas prácticas

La regulación de la provincia en la Ley de autonomía local de Andalucía

24 Debate

El día a día de las diputaciones

30 Se ha publicado en

Régimen supramunicipal en la República Federal de Alemania: los *Kreise*

34 Dossier especial

36 Novedades

Fotografía de portada: Óscar Giralt

La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 18 diputaciones, cabildos y consejos insulares, cuyo objetivo es ser un espacio de encuentro y de intercambio de experiencias para promover la mejora de los gobiernos locales de España. El Patronato de la Fundación está presidido por el Presidente de la Diputación de Barcelona, Antoni Fogué, e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Alicante, Badajoz, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Lugo, Ourense, Pontevedra, Sevilla, Toledo y Zaragoza; los presidentes de los cabildos de Gran Canaria y Tenerife; los presidentes de los consejos insulares de Menorca y Mallorca.

La Revista: Presidente del Consejo Editorial y director de la Fundación: Manuel Medina. **Secretario:** Antonio Arroyo. **Directora:** Carmen Pérez. **Coordinadora de contenidos:** Ethel Paricio. **Consejo Editorial:** Amalia Ballesteros, Alba Espargaró, José Miguel Carbonero, José Antonio Duque, Marina Espinosa, Gema Giménez, Francisco González, José Luis Lucas. **Secretario de Redacción y Maquetación:** Alberto García. **Proyecto gráfico:** Exitdesign. **Impresión:** Gráficas Varona. **Depósito Legal:** B-17229-2008 ISSN: 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital)

Fundación: General Castaños, 4, 2º 28004 Madrid / Tel. 917 020 414 / revista@gobiernolocal.org

Editorial



Foto: Óscar Giralt

A la sombra del vertiginoso proceso de recorte del gasto público que ha debido afrontarse para cumplir el compromiso europeo de acelerar la reducción del déficit, se alzaron algunas voces que ponían en el punto de mira la propia razón de ser de la entidad provincial. Y aunque estas atropelladas reflexiones no han generado un debate perdurable, sí son sintomáticas del elevado nivel de desconocimiento que, pese a su expreso anclaje constitucional, sigue existiendo sobre el papel que desempeñan los entes locales intermedios en el Estado Autonómico. Su presencia, sin embargo, en un Estado de nuestras características resulta poco menos que obligada, como lo acreditan la existencia de experiencias semejantes en los países de nuestro entorno e, incluso, la actitud de los sectores más enconadamente “antiprovincialistas”, que en puridad no propugnan sin más su supresión, sino su sustitución por otros entes intermedios (comarcas, etc.). No es, pues, su necesidad lo que se cuestiona desde estos ámbitos; antes al contrario, los consideran “tan” necesarios que defienden su multiplicación y fragmentación en unidades de menor tamaño, con el

prácticamente inevitable incremento del gasto que esto conlleva.

Y es que, en efecto, además de las competencias propias que puedan ostentar en relación con los asuntos de interés local de alcance supramunicipal, las provincias desempeñan una función capital como garantes de un nivel mínimo de prestación de los servicios municipales en todo el territorio, incardinándose así a la consecución de un objetivo estructural básico del Estado Autonómico cual es la realización del principio de solidaridad. Dicho esto, no es menos cierto que el balance global que arroja la actuación de las diputaciones en la satisfacción de dicho objetivo dista mucho de ser homogéneo, pues muy desiguales son también sus pautas de organización y funcionamiento. La modificación del actualmente muy desvaído marco normativo estatal regulador de las provincias, en línea con las propuestas del *Libro blanco para la reforma del gobierno local*, permitiría ciertamente avanzar en la optimización del empleo de sus recursos y en la mejora general de su eficiencia. ●

Tema central





La Provincia en el ordenamiento constitucional español

La Provincia y la garantía institucional de la autonomía local. El debate competencial entre la Provincia y las comunidades autónomas

El artículo 141 de la Constitución de 1978 define la Provincia como una entidad local con personalidad jurídica propia, y, también, como una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Texto: *Luis Ortega (Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Castilla-La Mancha)*

Fotografías: *Diputación de Barcelona*

Debemos recordar los elementos básicos de la garantía institucional de la autonomía local con relación a la Provincia y analizar la cuestión fundamental, la de si la naturaleza de la Provincia, en cuanto entidad local, es la de una entidad compuesta sin una propia sustantividad, y creada simplemente con una función instrumental al servicio de los fines de los sujetos que la integran, los municipios. Se trata, pues, de clarificar la estructura y función de la Provincia en cuanto entidad local.

En primer lugar, la garantía institucional juega sobre la Provincia en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141 CE).¹

Pese a que el artículo 137 CE establece cuatro tipos de entes territoriales —Estado, Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio— y les asigna a cada uno la gestión en régimen de autonomía de sus respectivos intereses, nuestro sistema político, en realidad, sólo establece tres instancias representativas directas —Estado, Comunidad Autónoma y Municipio—. La Provincia obtiene su representación de la “agrupación” de los resultados electorales de los municipios. Sólo hay una comunidad política local, por ello el nivel local sólo puede contemplarse desde una única perspectiva de intereses locales.² Consiguientemente, tras el giro que nuestro sistema constitucional ha dado al tema del régimen local, situándolo como un ordenamiento territorial constituido en régimen de autonomía y con derecho a participar en cuantos asuntos le atañen, la perspectiva de su defensa frente a las intromisiones ilegítimas de las comunidades autónomas sólo puede contemplarse en unión con las competencias municipales.

¹ La evolución de los debates constitucionales sobre la Provincia como ente local ha sido estudiada por GUAITA: “Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978”, RAP, núm. 94, 1981, p. 33 y ss.

² En este sentido, PAREJO: “La autonomía local”, REALA, núm. 229, 1986, p. 56

Tema central

Leguina ha observado este aspecto, señalando que la autonomía provincial es una autonomía de apoyo a los municipios y que sólo en función de dicho apoyo tiene justificación.³

En efecto, el papel de la Diputación como ente de representación democrática, derivada de la representación municipal, estriba en mantener dentro del poder local, del poder político derivado de las elecciones municipales, parcelas de la actividad supramunicipal que, de otro modo, irían a parar a otro ente de representación política distinta, como son las comunidades autónomas. Es decir, lo supramunicipal, gracias a la instancia provincial, no pasa a ser necesariamente autonómico, del mismo modo que no todo lo supraautonómico debe pasar, necesariamente, al ámbito estatal.

En primer lugar, mediante la Provincia el poder local tiene encomendado en régimen de autogobierno, como fin propio y específico, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y, por tanto, es el propio poder local el que asegura la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio provincial, de todos los servicios de competencia municipal (artículo 31 LRBRL).

Sin embargo, esta función de la Provincia se ha visto afectada por la posibilidad de que las comunidades autónomas quisieran competir en este terreno como organizaciones territoriales superiores.

Y esta es, sin duda, la opción por la que han optado las comunidades autónomas hasta el momento. En este sentido Morell denuncia que “el surgimiento aquí y allá de una renovada Administración periférica propia, ahora a cargo de diversas Comunidades, demuestra la pervivencia de unos hábitos de poder que no han conseguido descalificar la experiencia acumulada en, al menos, el último siglo y medio.”⁴

También García de Enterría subraya que “lo que está prevaleciendo en la práctica es que las Comunidades Autónomas han montado ya o están montando apresuradamente su propia red de agentes periféricos, que les resultan más cómodos de manejar que la utilización de una entidad intermedia como la Diputación, representativa y autónoma.”⁵

El debate competencial no se está desarrollando, pues, en la discusión de los modos de participación y articulación de las diputaciones provinciales en el nuevo aparato regional, sino en el modo de extender las competencias autonómicas hasta el límite infranqueable que les pueda señalar la garantía institucional provincial.

Volviendo a las competencias garantizadas como propias, estas se extienden a cinco actividades esenciales:

- a) Coordinación de los servicios municipales entre sí.
- b) Asistencia⁶ y cooperación, especialmente dirigida a los municipios de menos capacidad económica y de gestión.

³ LEGUINA: “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local”, REALA, núm. 2227, 1985, p. 438.

⁴ MORELL: *La Administración local*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 93.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA: *Prólogo a la segunda edición de “Problemas actuales del régimen local”*, Sevilla, IGO, 1986, p. 19.

⁶ El artículo 36 LRBRL atribuye a las diputaciones la asistencia y cooperación jurídica a los municipios; con lo que nos encontramos aquí, en un sentido amplio, con la figura de la legitimación indirecta, conocida en la doctrina procesal dominante como sustitución procesal, esto es, un criterio especial y anómalo, en virtud del cual se estiman legitimadas para actuar en el proceso a personas que, sin ser titulares de la relación jurídica litigiosa, pueden, no obstante, en nombre propio y no en nombre ajeno, realizar válidamente actos procesales de partes [STS 17 octubre 1991 [RJ 1991, 7842]].

La Ley 14/2000, de 29 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, en su artículo 50, añade un segundo párrafo al apartado 3 del artículo 1 de la Ley 53/1997, de 27 noviembre, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas, con el siguiente tenor: “Asimismo, los Abogados del Estado podrán representar, defender y asesorar a las Corporaciones locales en los términos que se establezcan reglamentariamente y a través de los oportunos convenios de colaboración celebrados entre la Administración General del Estado y las respectivas Corporaciones o las Federaciones de las mismas.”

- c) Prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) Cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito.
- e) Fomento y administración de los intereses peculiares de la Provincia.

Este conjunto de competencias posibilita indudablemente una amplia gama de actividades. Sin embargo, la doctrina, por lo general, ha manifestado que la LRBRL es muy parca en otorgar competencias a las diputaciones.⁷

Como se puede deducir de las previsiones legales, las actuales diputaciones se centran en la cooperación y ayuda a los municipios para la prestación de servicios, sobre todo de aquellos considerados mínimos o de prestación obligatoria (artículos 30.3º y 4º TRRL), así como en garantizar el ejercicio efectivo en los municipios de las funciones públicas necesarias de asesoramiento, intervención y contabilidad (artículo 92.3º LRBRL). Esta acción cooperadora de la Provincia puede ser identificada con el núcleo esencial de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos para la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 109/1998, de 21 de mayo).

Con carácter general puede decirse que las diputaciones, fuera de sus competencias de fomento y promo-

ción en sectores como los culturales o turísticos, y entregados los grandes servicios que antes gestionaban (notoriamente el sanitario) al Estado o a las comunidades autónomas, centran hoy su actividad en la ayuda a los municipios, una tarea esta que es amplia y positiva si se tiene en cuenta el tamaño y la situación real de la inmensa mayoría de los municipios españoles.

La visión de las competencias provinciales debe partir de la identidad de los intereses locales. Esta es la línea sostenida también por Parejo, para el cual, recordémoslo, “la caracterización por el artículo 141 de la Provincia, en cuanto entidad local, como ‘agrupación de municipios’, conduce directamente a la estimación de que la discriminación más correcta en el proceso de atribución o definición de competencias entre Municipios y Provincia no debe basarse tanto en la diferenciación de asuntos cuanto de las funciones respecto de los mismos.”⁸

Por ello, hay que afirmar que la materialidad de las competencias provinciales hay que buscarla en los listados de los artículos 25.2 y 26.1 LRBRL. Así, ocurre que determinadas competencias que se piensan ausentes, en realidad están atribuidas a las diputaciones provinciales.

En este sentido, Martín-Retortillo insistía, ante la pretendida carencia de competencias provinciales específicas, en que “hay todo un posible abanico de nuevas competencias a asumir por las Diputaciones provinciales, algunas de ellas de tanta actualidad como las comunicacio-

⁷ Así, GARCÍA DE ENTERRÍA (Prólogo a la segunda edición..., op. cit., p. 16) manifiesta que los artículos 36 y 37 “reducen el núcleo protegido e intocable de esa garantía institucional a un cortísimo, y en efecto básico, elenco de funciones”. MARTÍN-RETORTILLO (“Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales”, REDA, núm. 39, p. 508 y 509), por su parte, entiende que “parece que se quiere rehusar enunciar específicamente en el texto del citado Anteproyecto de la Ley reguladora de las bases del régimen local, competencias propias de las Diputaciones provinciales”, y más adelante, “no es correcta esta consideración casi estrictamente subsidiaria de las Diputaciones provinciales. La especificación en este punto de unas competencias, al menos peculiares, de las Diputaciones provinciales parece ineludible”. LEGUINA, por fin, destaca que por comparación con las competencias propias municipales, “tampoco hay aquí paralelismo alguno con las Corporaciones provinciales, a las cuales no se les garantiza un ámbito de materias propias, ni siquiera aquellas que, como la asistencia hospitalaria, la beneficencia o las carreteras, venían siendo actividades típicas de las Diputaciones provinciales” (“La autonomía de municipios...”, op. cit., p. 437).

⁸ PAREJO, “La autonomía local”, op. cit., p. 56.

Tema central

nes, la ordenación del territorio o, entre otras muchas, las de protección del medio ambiente.”⁹

Estos ámbitos materiales, por la nueva concepción de la autonomía local, están descritos en el elenco de materias sobre las cuales los entes locales deben asumir competencias, dentro de las cuales se delimitan las funciones de cada ente local.

Así, dentro de los ámbitos materiales en los que se han determinado servicios municipales mínimos, ya en la propia LRBRL se pueden destacar sectores de actividad en los que la función de la Diputación provincial, mediante la coordinación, la cooperación o la prestación directa del servicio, es patente:

- Abastecimiento de agua potable.
- Acceso a núcleos de población.
- Control de alimentos y bebidas.
- Tratamiento de residuos.
- Protección civil.
- Prestación de servicios sociales.
- Instalaciones deportivas.
- Matadero.
- Protección del medio ambiente.

La intervención de las diputaciones en estos asuntos con su propia función, está prevista, incluso expresamente, en el apartado 3 del artículo 26.

Pero las competencias locales propias no se acaban aquí; el legislador autonómico, en todo caso, está obligado por la LRBRL a atribuir tales competencias en otros ámbitos materiales sobre los que, a su vez, la intervención provincial es decisiva:

- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
- Promoción y gestión de viviendas.
- Conservación de caminos y vías rurales.
- Patrimonio histórico-artístico.
- Atención primaria a la salud.
- Servicios de promoción y reinserción social.
- Suministro de alumbrado público.
- Tratamiento de aguas residuales.
- Transporte público de viajeros.
- Actividades culturales y deportivas.
- Ocupación del tiempo libre.
- Turismo.
- Creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos.

Además de todos estos sectores, el artículo 36.1.d) permite una iniciativa de fomento de los intereses peculiares de la Provincia, en función de la cual, como señala Morell, “las Diputaciones han encontrado un campo amplio de actividad, supliendo los vacíos de la acción estatal en los campos cultural, social y económico.”¹⁰

Téngase en cuenta que, sobre todos estos sectores materiales, las diputaciones ejercitan funciones concebidas como competencias propias y, como tales, presididas por su posición como entes autónomos. Y, consecuentemente, sobre todas ellas juega el principio de la garantía constitucional. Es evidente que el alcance de dicha garantía, en cuanto a su intensidad de intervención, puede variar en función de la voluntad política del legislador sectorial, pero lo que no puede hacer este es desconocer que, en todos los sectores descritos de competencia local, las diputaciones han de desarrollar, como competencias propias, funciones

sigue en la página 10

⁹ MARTÍN-RETORTILLO, “Presente y futuro...”, op. cit., p. 509.

¹⁰ MORELL, La Administración local, op. cit., p. 100.



Diputaciones provinciales, hijas legítimas del constitucionalismo

Alejandro Nieto ■ Catedrático emérito de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense

Prescindiendo de algunos antecedentes remotos más o menos confusos, las diputaciones provinciales siempre han sido considerados como un producto de la modernidad: hijas legítimas del constitucionalismo y uno de los pilares del estado liberal que sucedió al absolutista en los primeros años del siglo XIX. Su origen no puede ser más noble, pues la Constitución gaditana de 1812 les dedicó una atención especial (artículos 325-337) y, en los últimos meses del llamado Trienio Liberal, las Cortes tuvieron ocasión de regularlas con minuciosidad sorprendente en la Ley de 2 de febrero de 1823. Lo que más preocupa hoy de estos organismos son sus funciones administrativas, o sea, la representación y gestión de los entes provinciales junto con la cooperación y ayuda a los ayuntamientos más débiles. Pero esto no autoriza a olvidar su significado constitucional dentro de la estructura del Estado y, más todavía, su trascendencia política, pues puede afirmarse con seguridad que el Estado actual no habría sido posible sin la presencia de las diputaciones en su evolución.

Lo primero que llama la atención en su origen es su inequívoco carácter democrático, ya que sus miembros eran elegidos por el pueblo en una decisión deliberada de encomendar el gobierno de las provincias a los propios ciudadanos y no a delegados del poder central. De esta manera, las diputaciones populares se contraponían al rígido burocratismo de la Administración del Estado y del mismo modo se contraponía la variedad territorial a la unidad estatal en la primera variante histórica de auténtica descentralización, no sólo administrativa, sino también política. El aparato estatal es por naturaleza inevitablemente monocolor, puesto que la cabeza institucional impone su inspiración política al último de sus agentes. La pluralidad se introduce gracias cabalmente a las dipu-

taciones, cuyo signo político no tenía que coincidir necesariamente con el de los organismos madrileños y sus delegaciones territoriales. Y el caso es que, a lo largo de la historia y por causas inescrutables, la mayor parte de las diputaciones han sido siempre políticamente más avanzadas que el poder central. He aquí una lección que importa retener si queremos que el pasado nos sirva para evitar decisiones apresuradas.

Restablecido el constitucionalismo a la muerte de Fernando VII, sabido es que la regente María Cristina designó unos primeros gobiernos de signo moderado (primero el de Cea Bermúdez y luego los de Martínez de la Rosa y Toreno); pero las provincias, disgustadas por esta marcha, elevaron enérgicas protestas a Madrid y, desatendidas, no vacilaron en alzarse en armas logrando así que, en el verano de 1835, el conde de Toreno fuese sustituido por el progresista Mendizábal.

Más todavía: cuando la regente, asustada por la actitud avanzada del nuevo Ministerio, lo reemplazó por el moderado Istúriz, las provincias volvieron a alzarse y María Cristina tuvo que formar de nuevo un gabinete progresista, e incluso se reforzó el papel vigilante de las diputaciones provinciales incluyendo en ellas unas llamadas "juntas de armamento y defensa", encargadas de vigilar la pureza revolucionaria. Véase, por tanto, que las diputaciones provinciales no se han contentado casi nunca con su papel de gestoras eficaces, sino que han entrado con peso y derecho propio en la escena política nacional, haciendo de contrapeso al poder central y equilibrando el Estado al montar buena parte de la vida nacional sobre un eje territorialmente variado. Un logro que, naturalmente, no a todos gustó y por ello nunca han faltado intentos de desmontarlo, dado que el poder tiende inevitablemente a desprenderse de limitaciones y contrapesos, aunque ello suponga desconocer la lección del pasado

viene de la página 8

de coordinación, cooperación y prestación de servicios supramunicipales.¹¹

En este sentido de concebir el ámbito supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, como el ámbito propio de la actividad provincial, hay que entender la matización del Tribunal Constitucional a la conceptualización de la Provincia, en cuanto ente local, como “agrupación de municipios”. Para el Tribunal, dicha expresión “incluso puede entenderse como simple alusión de base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado”. Sin embargo, el Tribunal no acepta esta postura, que tacha de limitativa o restringida, y opta por manifestar un “expreso reconocimiento del alcance y trascendencia de la institución provincial.”¹²

Así pues, hay que concluir que, tras la aceptación por el Tribunal Constitucional del principio de garantía institucional y la encomienda para su fijación al legislador básico del régimen local, este ha formulado una garantía institucional unitaria para todo el poder local en su conjunto, expresado en fórmula de principio en el artículo 2, desdoblando las funciones de cada ente local en el ejercicio de dicho ámbito de poder garantizado en los artículos 25 y 26 para el Municipio y 36 para las diputaciones provinciales.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, modificó la Ley de bases de régimen local de manera sustancial, afectan-

do, en particular y entre otros, al artículo 36 de este cuerpo legal. Las novedades de esta nueva redacción se resumen brevemente en las siguientes:

- Se atribuye a las diputaciones provinciales la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito. La exposición de motivos de la Ley 57/2003 señala que se trata de una competencia de “particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados.”

- En relación con los criterios de distribución de los fondos del Plan Provincial de Cooperación, se añade ahora que se trata de criterios objetivos y equitativos.

- Por último, se asegura el acceso de la población al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, y la mayor eficacia y economía en la prestación de los mismos, pudiendo otorgar a este efecto las diputaciones provinciales subvenciones y ayudas “con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que instru-

sigue en la página 12

¹¹ No es de la misma opinión LEGUINA, quien entiende que “aunque es cierto que la LRBRL, en su artículo 36.1, califica como competencia propia de aquéllas ‘la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal’, ello no puede significar en modo alguno que todos los servicios de carácter supramunicipal hayan de ser forzosamente gestionados por las Diputaciones provinciales (una interpretación semejante chocaría abiertamente con lo que al respecto disponen la mayoría de los Estatutos de Autonomía), sino que lo serán sólo en la medida en que así lo digan las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas” (“La autonomía de municipios...”, op. cit., p. 437). A nuestro juicio, es evidente que no todos los servicios supramunicipales, o, mejor dicho, que no en su totalidad, todos los servicios supramunicipales deben ser gestionados por las diputaciones, pero tampoco esta decisión está en la mano exclusiva del legislador sectorial.

¹² STC 38/1983, de 26 de mayo, Fundamento jurídico núm. 6.



La provincia, ente supramunicipal

Francisco Cacharro Gosende ■ Secretario general de la Diputación Provincial de Ourense

En los últimos años se ha extendido la idea de que las diputaciones no deben poseer competencias propias, limitando su función a la cooperación y asistencia a los municipios, ciñendo la acción provincial a una dimensión estrictamente intermunicipal. Esta idea –que va camino de alcanzar la dignidad de lo políticamente correcto– es, a mi juicio, un grave error.

Es falso que la privación de competencias propias a las provincias sea la opción constitucionalmente más correcta. Que el núcleo esencial de la autonomía provincial radique en la asistencia a municipios no implica que la regulación de la provincia deba reducirse a ese mínimo indisponible. La CE define la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, pero esa definición se aplica también a la comarca, a la que nadie discute su supramunicipalidad. Al margen de la contradicción que supone negar a la provincia lo que se otorga a la comarca, se obvia que la CE atribuye a las diputaciones “el gobierno y la administración autónoma de las provincias” (concepto que connota algo más que la mera intermunicipalidad) y configura a éstas como entidades con personalidad propia, esto es, como colectivida-

des dotadas de autonomía política “para la gestión de sus respectivos intereses”. Reducir esto a una función meramente ancilar de intereses municipales es violentar el sentido normal de las palabras. Negar el reconocimiento de intereses provinciales equivale a declarar que la provincia no existe.

La racionalidad administrativa aconseja –sin renunciar a la dimensión intermunicipal– la potenciación de las provincias como entes supramunicipales. La necesidad de una gestión supramunicipal de asuntos locales es algo que ni los adversarios de la provincia discuten, como demuestra la opción comarcalizadora de los estatutos catalán y aragonés. Pero no es razonable crear diputaciones pequeñas –no otra cosa son los consejos comarcales– para la gestión supramunicipal, reproduciendo así a escala el grave problema que actualmente supone el minifundismo municipal. La opción más eficiente y eficaz para colmar el espacio de lo supramunicipal pasa, sin duda, por atribuir un amplio elenco de competencias a unas diputaciones provinciales reconvertidas en órganos de elección directa, sin perjuicio de garantizar a los municipios su derecho a una participación cualificada en la toma de aquellas decisiones que les afecten.

viene de la página 10

mentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.”

Toda esta articulación de la garantía institucional con el volumen competencial local, que puede ser amparado desde la legislación básica estatal sobre el régimen local, ha sido ratificada en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña en la que ratifica la plenitud de la competencia estatal para sentar las bases del régimen local, sin condicionamientos por parte de los estatutos de autonomía, siempre que su intervención legislativa se enmarque dentro del orden constitucional de competencias. Sobre ello volvemos más adelante al analizar la introducción de las “veguerías” en el nuevo Estatuto de Cataluña.

II. La Provincia en los nuevos estatutos de autonomía: los casos de Andalucía y Cataluña

1. Andalucía

El artículo 98 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAnd) determina la necesaria existencia de una ley de régimen local en la que, entre otros aspectos, se regulen las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales.

En este sentido se debe partir del artículo 89.2 (EAnd), en el que se establece que la Administración de la Comunidad Autónoma y las administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto de los ámbitos competenciales correspondientes, determinados en el Estatuto y en la normativa básica de Estado y en la autonómica de desarrollo, dentro del respeto a la autonomía local constitucionalmente reconocida y a lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local.

A su vez, el artículo 90 determina como principios de la organización territorial de Andalucía los de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.

Dentro de este marco es donde deben analizarse las competencias estatutarias atribuidas a las provincias andaluzas y la forma en que tales competencias tienen que ser ejercidas, de forma que no distorsionen o afecten indebidamente al ámbito competencial también estatutariamente reconocido a los municipios andaluces.

El artículo 96.3.a) EAnd atribuye a las provincias, como competencias propias, las siguientes:

- La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal.
- El asesoramiento, asistencia y cooperación a los municipios, especialmente los de menor población, que requieran estos servicios.
- La posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma.

El apartado b) del mismo precepto atribuye a las provincias, a su vez, las siguientes:

- Las que le vengán atribuidas por la legislación básica del Estado y la de desarrollo de la Comunidad Autónoma:

- con un carácter específico.
- para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

Finalmente, el artículo 96.4 determina, sin embargo, que la Junta de Andalucía coordinará la actuación de las diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado 3 de dicho artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía, y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios.

Hay que añadir a lo anterior que el Estatuto de Andalucía contempla dos tipos de leyes con relación a las provincias. Una de ellas es la ley a la que se refiere el artículo 96.4, que es una ley con exigencia estatutaria específica de mayoría absoluta, y relativa a la apreciación del interés general para Andalucía con relación a las competencias de las provincias y a las fórmulas a través de las cuales la Junta de Andalucía coordinará la actuación de las diputaciones en las materias declaradas de interés general andaluz.

La segunda ley es la ley de régimen local general contemplada en el artículo 98 del EAnd, en la cual, entre otros cometidos, se especifica expresamente que deben regularse “las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales”, las cuales aparecen mencionadas directa o indirectamente en los artículos 90 y 96.3 a) y b).

El Estatuto de Andalucía provoca un pie forzado en la organización de la coordinación, la cooperación y la colaboración que puedan asumir las diputaciones en el ámbito del régimen local andaluz, al no estar presentes en el órgano de relación contemplado en el artículo 95. Dicho órgano sólo contempla una representación de la Junta de Andalucía y de los ayuntamientos andaluces,

aunque entre sus funciones esté expresamente contemplado el ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten a todas las corporaciones locales, y no sólo a los municipios.

Puede pensarse, no obstante, que el precepto no impide esta presencia de las diputaciones en el mencionado órgano mixto, sino que sólo se garantiza la de los ayuntamientos. Es más, de lo dispuesto en el artículo 31.b) LRBRL, en el que se dispone que las diputaciones deben participar en la coordinación de la Administración local con la Comunidad Autónoma, se desprendería la necesidad de que, con relación a cualquier actuación de esta índole que se llevase a cabo en el mencionado órgano mixto, se debería abrir un trámite de participación a las diputaciones.

2. Cataluña

La principal característica del Estatuto de Cataluña en este punto es la ausencia de toda mención a la Provincia, salvo una referencia en el artículo 91.4 a los límites provinciales. Por el contrario, es la Veguería la que aparece calificada como parte de la organización territorial básica de Cataluña (artículo 83.1), y a la que se define como el ámbito territorial específico del gobierno intermunicipal de cooperación local, así como la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios. La discusión acerca de esta opción estatutaria ha sido objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, que intentamos resumir y comentar a continuación.

El principal dilema que se plantea es si la Veguería es un mero “nombre” nuevo que se da a la Provincia, si se trata de un nuevo ente que hace desaparecer a la Provincia o si es un nuevo ente local que convive con la Provincia.



El Tribunal Constitucional da una respuesta inmediata a uno de estos dilemas, señalando que, diga lo que diga el Estatuto, la ausencia de una mención a la Provincia “no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña”. La razón de ello no es otra que la de la aplicación a la Provincia del principio de garantía institucional:

“La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como ‘entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios’ y como ‘división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado’ (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto.” De este modo el Tribunal Constitucional está señalando la indisponibilidad de la garantía institucional provincial por los estatutos de autonomía. Incluso esta garantía se extiende al posible significado de la Veguería como ente local diferente de la Provincia:

“La garantía constitucional de la provincia como entidad local no excluye la existencia de otras entidades de gobierno supramunicipal, fuera, claro está, de

aquellas que pudieran perjudicar la existencia y autonomía de la única que está constitucionalmente garantizada.”

La alternativa de su definición se remite al legislador autonómico de desarrollo del Estatuto. Pero en este punto el Tribunal Constitucional es claro: si la Veguería es un nuevo ente local junto a la Provincia, su existencia no implica la desaparición de la Provincia, la cual permanece y está protegida por la garantía constitucional, sin que el nuevo ente pueda perjudicar su existencia y autonomía; por el contrario, si la Veguería es un mero nombre que se da a las provincias en Cataluña, le es aplicable la legislación del Estado sobre las provincias:

- “De sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones, corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local.”

- “Si no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña.... En ningún caso la ‘creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías’ podrían regularse entonces por ley

del Parlamento catalán.... pues es obvio que como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada ‘veguería’ en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico.”

Esta interpretación de los artículos 90 y 91 del Estatuto catalán se completa con las consideraciones del Tribunal Constitucional sobre el título de competencias sobre régimen local contenido en el artículo 160:

“La atribución de competencia a la Generalitat por el artículo 160.1.d) EAC para ‘la determinación de los órganos de Gobierno de los Entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos’ tampoco incurre en inconstitucionalidad pues es claro que la determinación de dichos órganos es una operación de carácter aplicativo de la regulación existente y, por tanto, no se priva al Estado de materializarla ex art. 149.1.18 CE, con la precisión de que si las veguerías coinciden con las provincias dicha determinación queda sujeta a cuanto se dijo en el fundamento jurídico 41.

“En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en ‘exclusividad’, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del 149.1.18 (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64).

“Por lo que se refiere al art. 160, apartado 3, EAC, el precepto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los

entes locales que cree ‘con la excepción de los constitucionalmente garantizados’, considerando los recurrentes que su proyección sobre las veguerías vulnera las competencias del Estado. Pues bien, si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto; y si no coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 en conexión con el art. 81.1, ambos CE) competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC.”

Todas estas consideraciones del Tribunal Constitucional sobre el EAC nos llevan a la conclusión de que el régimen jurídico sobre la Provincia establecido por el legislador básico estatal o, en su caso, por el legislador electoral, es indisponible por los estatutos de autonomía, que sólo pueden incorporar con prevalencia sobre la legislación estatal la organización local exclusivamente autonómica, y velando porque estos entes locales no alteren la existencia y autonomía de la Provincia, como ente local constitucionalmente garantizado.

No cabe, pues, una interpretación de la Provincia en el marco de su “interiorización” en cada Comunidad Autónoma, sino que prima su carácter de ente local constitucionalmente garantizado, y, en consecuencia, queda abierto al legislador estatal, esencialmente al legislador de las bases del régimen local, el posible

ejercicio de su potestad normativa para adaptar estas instituciones locales a las exigencias de modernización que requiere hoy día el gobierno de las administraciones públicas. ●

“ La visión de las competencias provinciales debe partir de la identidad de los intereses locales

Entrevista





Antoni Fogué
presidente de la Diputación de
Barcelona y de la FDGL

“Hemos planteado al Gobierno la necesidad de modificar el decreto contra el crédito”

Fogué se ha significado recientemente por haber terciado con determinación en el debate sobre la existencia y necesidad de las diputaciones explicando la diferencia sustancial entre los gobiernos locales “intermedios” e “intermedios”. Ha repetido en foros políticos y mediáticos cómo “el elemento fundamental para tener en cuenta el futuro de las diputaciones reside en adoptar un modelo”, como viene haciendo desde hace casi 15 años la Diputación que preside, “que dé respuesta a las necesidades de los ayuntamientos con una perspectiva de mediados del siglo **xxi**”

Texto: José Iglesias Echezarreta
Fotografía: Óscar Giralt

Un modelo de organización en clave interna que consiste en considerarse como un gobierno local “intermedio”, para diferenciarlo del concepto de “intermediario”, un modelo obsoleto, el de las administraciones que reciben recursos del Estado y cuyo papel fundamental es el de distribuirlos en forma de subvenciones. No es el vigente para Barcelona, el modelo del siglo **xxi**. Fogué defiende el modelo de gobierno local “intermedio”, que quiere decir que “los recursos que se reciben se trabajan para transformarlos. Cuando pasan por la estructura de la Diputación, salen multiplicados, con mucho valor añadido, como servicios que se prestan en forma de red a los ayuntamientos y a los ciudadanos. La parte de subvención para obras se mantiene, pero evidentemente tiene un peso presupuestario muchísimo menor que el de los servicios que se prestan a los ayuntamientos. Éste es el modelo de presente para la Diputación de Barcelona y el modelo para el futuro con todas aquellas adecuaciones que la nueva situación que estamos viviendo, esta crisis, nos va a obligar a adoptar. Una administración moderna tiene que tener la capacidad para adaptarse a las circunstancias y dar nuevas respuestas. Estamos en una época en la que vamos a tener que tomar medidas y modular este modelo y adecuarlo a esta nueva realidad”.

¿Por qué las diputaciones son necesarias en la actual organización del Estado?

El 85% de los municipios de España tiene menos de 5.000 habitantes, por lo que suelen carecer de suficiente capacidad económica, técnica y de gestión, para ofrecer a sus vecinos y vecinas los servicios y recursos necesarios. Sin las políticas de cooperación, asistencia y concertación que ejercen las diputaciones, que son también gobiernos locales, muchas de las competencias y funciones no podrían desarrollarse y en estos casos los servicios prestados a sus vecinos no serían los necesarios, ni serían los mismos que reciben en el resto de municipios. Además, determinadas políticas locales

Entrevista

requieren planificación, coordinación y gestión a nivel supramunicipal mediante la aplicación de economía de escalas, que permiten optimizar mejor los recursos públicos y por lo tanto garantizar la imprescindible eficiencia y eficacia de todos los municipios tanto las pequeñas como las grandes ciudades.

La gobernanza multinivel, la antigua *subsidiariedad*, es otra de las recetas que da para emplear eficazmente los medios de la administración...

Es un elemento a trabajar de forma inmediata para establecer la nueva arquitectura institucional. Vivimos en un Estado en que hay un nivel de descentralización muy importante. Para que esa multiplicidad de administraciones que actúan sobre un mismo territorio sea eficiente y eficaz es muy importante que establezcamos mecanismos de cooperación y fijemos el marco de competencias de cada una así como su financiación. Si no, estaríamos incurriendo en duplicidades o en suplencias de unos con otros. Eso no es positivo para un nuevo sistema, que debiera de partir del respeto, corresponsabilidad y confianza institucionales. Y a partir de estos principios establecer todos estos mecanismos de cooperación, de gobernanza multinivel, que nos permitan actuar sobre los ciudadanos cada uno desde su ámbito y nivel, aumentando así la eficacia y la eficiencia de todos.

Con la financiación local aún no resuelta, nos encontramos con la congelación del crédito a partir del 1 de enero. ¿Qué va a pasar con los gobiernos locales?

No en todos los lugares igual, pero si se están pasando muchas dificultades para poder abordar los presupuestos de 2011 garantizando la calidad de los servicios que prestan ayuntamientos y diputaciones. La crisis está llevando a una reducción muy importante de los ingresos. Todas las administraciones tenemos, por tanto, menor capacidad para gastar y los mismos o más gastos, entre ellos el aumento enorme de la demanda de servicios

sociales, de parados y familias en situación social delicada, para que tengan prestaciones mientras encuentran empleo. Muchos gastos están comprometidos porque la política de servicios de calidad y de nuevos equipamientos hay que mantenerla. Pero habrá que equilibrar el presupuesto, y habrá que hacerlo con costes importantes para el conjunto de actividades municipales. El hecho de que no se pueda recurrir al crédito genera una dificultad añadida. Desde el mundo local, por mucho que la situación sea muy difícil, y sin haberse resuelto el sistema de financiación local en 20 años, tenemos también que colaborar en el esfuerzo colectivo con los gobiernos en la reducción del gasto público. Entendiendo esto, la limitación rígida puede generar situaciones muy difíciles. Otro factor que tendría que solucionarse es que ayuntamientos y diputaciones tenemos compromisos plurianuales, proyectos ligados a la financiación mediante crédito del año correspondiente. Podría darse la situación que no puedan ejecutarlos por no poder ir al crédito. Puede haber dificultades hasta con programas europeos plurianuales. Dada la situación de todos, el Gobierno debería estudiar la posibilidad de aumentar el tiempo de retorno a diez años, para la compensación de los ingresos recibidos de más, porque si no, si sumamos estos factores, la reducción de los ingresos, la falta histórica de financiación local correcta, la imposibilidad de ir a crédito y la devolución inmediata de estas cantidades entregadas a cuenta, desde un punto de vista de equilibrio presupuestario va a ser un ejercicio prácticamente imposible para la mayoría de ayuntamientos y diputaciones.

¿Y cómo modificar los efectos del decreto?

Desde la FEMP, como Fundación, como Diputación, a título individual, hemos transmitido estos planteamientos al Gobierno, para que los estudie. Tiene la posibilidad de introducir algunos de estos aspectos en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2011. ●



Antonio Hernando Vera
Secretario federal de Ciudades y Política Municipal del PSOE

En los últimos meses se ha abierto un importante debate sobre el futuro de las diputaciones provinciales. En el fondo, se trata de un debate necesario —y seguramente pendiente desde hace tiempo— que, además, coincide con una coyuntura económica y financiera que propicia la búsqueda de la máxima eficiencia y eficacia de todas las administraciones y todos los gobiernos. Para abordar el futuro papel de las diputaciones, deberíamos partir de nuestra realidad municipal: en España hay 8.115 municipios, y más del 95% de estos ayuntamientos tienen menos de 20.000 habitantes. Para los ciudadanos que viven en esos municipios pequeños y medianos, la existencia de una Administración o un gobierno local intermedio es la única garantía de que van a recibir servicios adecuados para satisfacer muchos de sus derechos.

Del mismo modo, hay que tener en cuenta que las diputaciones tienen un perfecto encaje constitucional, e incluso siguen teniendo sentido en el estado autonómico y dentro de la nueva arquitectura constitucional y competencial que se está generando con las recientes reformas estatutarias.

Sin embargo, las críticas llueven sobre las diputaciones, y actualmente su propia existencia está muy cuestionada por muchos sectores que ponen en tela de juicio sus funciones y competencias, y por una parte de la ciudadanía que considera —quizás por desconocimiento— que sus funciones son innecesarias o superfluas. La responsabilidad de esta percepción es en gran medida de las propias diputaciones, porque debemos reconocer que hay muchas diferencias entre unas y otras, que desempeñan un papel muy desigual y que su misión y sus objetivos se han desvirtuado o desdibujado en algunos casos. En este sentido, creo que es conveniente afrontar un amplio proceso de reflexión que culmine con la reforma de las diputaciones, para que puedan cumplir sus objetivos, proporcionando servicios de calidad a la ciudadanía y garantizando la autonomía local. Las diputaciones del futuro no pueden funcionar con los esquemas y las estructuras del pasado, y si realmente pensamos que siguen teniendo sentido en un país con 8.115 municipios —y yo lo pienso—, tenemos que ponernos a trabajar en su adaptación al siglo XXI.



Juan Manuel Moreno
Coordinador de Política Autonómica y Local del PP

Las diputaciones, los cabildos y los consejos son unos de los pilares básicos de la organización territorial de España. Desde la lealtad institucional, cumplen una importante función de coordinación y velan por la igualdad y el acceso de todos los ciudadanos a servicios básicos. Su labor ha sido y es especialmente importante para los municipios pequeños y medianos.

No podemos olvidar que de los 8.115 ayuntamientos que hay en España, casi 5.000 tienen menos de 1.000 habitantes. ¿Qué sería de estos pueblos y de sus habitantes si no contasen con la ayuda de las diputaciones?

A pesar de su importancia, la existencia y las competencias de estos entes intermedios han sido objeto, en los últimos años, de reiterados ataques por parte de algunos partidos políticos e instituciones, que pretenden su eliminación.

Lamentablemente, este gobierno no ha otorgado a las diputaciones, los cabildos y los consejos el protagonismo político que se merecen. La mayoría de las medidas adoptadas en materia de Administración local han ignorado el verdadero papel que corresponde a la provincia en la arquitectura constitucional de nuestra nación.

El PP, por el contrario, apuesta por modernizar su papel y actualizar sus cometidos, especialmente en la función de asistencia y cooperación con los pequeños municipios. Es necesario que se aprueben urgentemente las modificaciones legislativas oportunas para reconocer la función de diputaciones, cabildos y consejos, y regular su financiación con el fin de asegurar que los ciudadanos del medio rural reciban los mismos servicios que los habitantes de las ciudades.

Buenas prácticas





La regulación de la provincia en la Ley de autonomía local de Andalucía

El autor expone en su artículo los principales puntos de la Ley de autonomía local de Andalucía aportando nuevos enfoques: la autonomía provincial como garantía de la autonomía municipal, en virtud de la vinculación de las competencias provinciales al principio de subsidiariedad; en la delimitación de competencias, el legislador sectorial queda obligado a tomar como referencia municipio y provincia, conjuntamente, con relación al principio de subsidiariedad, y la provincia como ente local articulador entre los municipios y la comunidad autónoma.

Texto: Manuel Zafra (Profesor de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad de Granada
Ex director general de Cooperación Local del Gobierno de España.
Ex director general de Administración Local de la Junta de Andalucía)

Fotografías: Junta de Andalucía / Diputación de Barcelona

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, gira en torno a los siguientes puntos:

- ❶ El postulado de una sola comunidad política local integrada por municipios y provincias. El fundamento jurídico se halla en el artículo 141 de la Constitución, donde la provincia se configura como agrupación de municipios.
- ❷ La autonomía provincial como garantía de la autonomía municipal. Vinculación de las competencias provinciales al principio de subsidiariedad con la finalidad de fijar en el ámbito local las competencias municipales.
- ❸ La comunidad política local como referente para el legislador sectorial autonómico en el momento de delimitar las competencias municipales. La provincia como ente local articulador entre los municipios y la CA.
- ❹ Una vez asentado el principio del nivel local como un sistema político compuesto por municipios y provincias, la Ley establece el régimen jurídico de la relación entre ambas entidades locales diferenciando el alcance de la autonomía provincial y la autonomía municipal.

El razonamiento que puede hacerse siguiendo cada uno de los puntos anteriores es el siguiente:

a) La Constitución configura la provincia como agrupación de municipios de tal forma que no cabe disociar la regulación jurídica de ambas entidades locales. Cualquier modificación o alteración de la autonomía provincial afectará de una manera u otra a la autonomía municipal. El argumento para sostener la asociación de la autonomía de municipios y provincias radica en que la autonomía provincial ofrece un carácter claramente instrumental, las competencias provinciales tienen marcado tono funcional: la asistencia y el apoyo a los municipios en garantía de la titularidad y ejercicio de sus competencias. Sobre las mismas materias, las provincias aseguran, con su intervención, que los municipios dispongan de suficiente capacidad de gestión y, al mismo tiempo, que el término municipal no constituya un obstáculo para que la naturaleza de la actividad pública, cuando lo exceda, se mantenga en el ámbito local.

Buenas prácticas

b) Relacionando, así, el criterio para la distribución de competencias, la esencia del principio de subsidiariedad y la naturaleza de las competencias provinciales, resulta fácil concluir que guardan entre sí estrecha afinidad. Según el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), Estado y comunidades autónomas deberán atribuir competencias a municipios y provincias valorando la capacidad de gestión y la naturaleza de la actividad pública y atendiendo a los principios de descentralización y máxima proximidad. Está clara la similitud conceptual con el artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local en la proclamación del principio de subsidiariedad. Si ponemos en relación la subsidiariedad con las competencias provinciales, no cabe duda de que la asistencia y el apoyo a los municipios (en especial los de menor capacidad de gestión) para la prestación integral de servicios y competencias constituyen la expresión más clara de la autonomía provincial como garante de la autonomía municipal. De no mediar la provincia con su asistencia y apoyo, el principio de subsidiariedad haría saltar las competencias municipales al nivel autonómico. El postulado del principio es que la competencia corresponda al gobierno más cercano a la ciudadanía, a condición de que la capacidad de gestión y la naturaleza de la materia lo permitan.

c) La valoración o constatación de si concurren las exigencias de la subsidiariedad para delimitar o ejercer competencias municipales ha sido una prerrogativa que, hasta ahora, ha ejercido el legislador sectorial con un límite tan indeterminado como difícil de controlar jurídicamente: la garantía institucional de la entidad local entendida como imagen socialmente reconocible. Con la regulación de la Ley 5/2010, el legislador sectorial queda obligado a tomar como referencia municipio y provincia conjuntamente y a motivar, a partir de la comunidad política local, la excepción al principio de subsidiariedad en la delimitación o el ejercicio de las competencias locales. Expuesto el tema desde otro ángulo: la

comunidad autónoma no encuentra municipios aislados, sino articulados a través de provincias.

d) La relación municipio-provincia recibe en la Ley un tratamiento detenido teniendo en cuenta que la LRBRL regula el núcleo de la autonomía provincial –coordinación, cooperación y asistencia a los municipios– a través de la elaboración de un plan de obras y servicios que, a pesar de su exclusión de la Ley de subvenciones, en realidad su tramitación no se aparta, en lo sustancial, del régimen jurídico de una subvención. La Ley 5/2010 distingue entre asistencia jurídica, financiera y material, y remite a normativa provincial las condiciones en las que los municipios puedan solicitarla y la provincia prestarla. Frente a la indefinición de la participación en la elaboración del plan que establece el artículo 36 de la LRBRL, la Ley 5/2010 concreta las obligaciones y los derechos de ambas entidades locales.

e) La Ley establece un procedimiento en el caso de la asistencia financiera para obras, servicios y actividades que contiene la naturaleza de la autonomía municipal y de la autonomía provincial. La primera se singulariza en la fijación de prioridades por parte del municipio que la provincia deberá, imperativamente, analizar y tomar en consideración para su satisfacción y, en caso de rechazo, concertar con el municipio otra prioridad o definitivamente, de no mediar acuerdo, motivar la decisión. La provincia no concede cualquier solicitud o prioridad municipal, pero no puede suplantarla: la autonomía provincial está obligada a ponderar con visión intermunicipal las propuestas municipales y a motivar si no las concede.

f) La Ley no caracteriza la relación municipio-provincia recurriendo a los conceptos de cooperación y coordinación, por ser propios de relaciones interadministrativas entre diferentes niveles de gobierno y no de entidades que forman parte de uno solo. Además, la asistencia es potestativa para el municipio, pero obligatoria para la provincia, que deberá, mediante normativa propia, establecer los requisitos de su prestación. ●



El modelo de la Diputación de Barcelona

Debatidas y cuestionadas, aunque alejadas por lo general del ruido mediático, las diputaciones tienen un cometido preciso e insustituible. En su condición de gobiernos locales intermedios, supralocales o de segundo nivel, deben aportar equilibrio y equidad a la prestación de los servicios públicos locales en un contexto como el español, de gran fragmentación municipal del territorio, garantizando la calidad y la proximidad de dichos servicios, de acuerdo con el principio de subsidiariedad proclamado por la Unión Europea. Se trata, en definitiva, de reforzar y consolidar la labor de los gobiernos locales sorteando la desigualdad de recursos, ingresos y medios técnicos entre unos ayuntamientos y otros.

Debe señalarse, no obstante, que no todas las diputaciones españolas han asumido el mismo número de funciones y compromisos. La Diputación de Barcelona, por ejemplo, se ha adaptado con la flexibilidad que permite el marco legislativo a los requerimientos de su provincia, optando por especializar sus funciones. Lo ha hecho progresivamente, a lo largo de las tres décadas de democracia local, impulsada por los retos planteados por el conjunto de 311 municipios a los que sirve, en un territorio con dos realidades muy diferentes: por un lado, el área metropolitana en torno a la ciudad de Barcelona, densamente poblada y urbanizada, uno de los motores económicos de España y de la región mediterránea; por otro, y junto a esa área, un conjunto de territorios caracterizados por su elevado valor medioambiental, con muchos municipios menores de 5.000 habitantes y con recursos exigüos.

Ante esta dualidad, la Diputación de Barcelona ha desarrollado un modelo de trabajo mediante el cual se equilibra, cohesiona y garantiza que la acción de los ayuntamientos se realice al mismo nivel en toda la provincia. Dicho modelo, la red de municipios, se basa en las economías de escala, en la concertación de las políticas públicas locales con los ayuntamientos, con los que la Diputación trabaja en una relación horizontal de socios.

Un modelo, en definitiva, que se aleja de la añeja diputación dispensadora de subvenciones y aboga por un diálogo con los municipios para determinar sus necesidades y resolverlas eficazmente, rentabilizando los recursos técnicos y financieros de la Diputación, recursos que, al fin y al cabo, corresponden al conjunto de la red, a todos los municipios.

Ante la perspectiva de la salida de la crisis, con el reto de adaptarse a los requerimientos de la directiva europea de servicios y la mirada puesta en el horizonte de 2015, cuando deberían estar aprobadas ya las nuevas leyes estatales y autonómicas sobre los gobiernos locales, cabe reflexionar sobre la validez y la posibilidad de mejorar este modelo, que concede liderazgo político a las diputaciones. Es preciso un esfuerzo autocrítico y un aporte de ambición e imaginación para plantear unas diputaciones que contribuyan a consolidar la labor de los gobiernos locales propiciando un desarrollo local más estructurado y sostenible. ● **Xavier Dilla**

El día a día de las diputaciones

En el debate que aborda esta revista sobre las diputaciones y sus funciones actuales, hemos preguntado a presidentes sobre sus proyectos de presente y de futuro. También hemos querido saber cómo valoran los servicios que prestan a los ayuntamientos, preguntando a alcaldes y alcaldesas.

Un interesante debate que recoge el día a día del trabajo de nuestras diputaciones, generando líneas de actuación en beneficio de los municipios, especialmente los más pequeños, y haciendo que sus habitantes dispongan de servicios de calidad, a través del concierto y la cooperación.





Fernando Clavijo
Alcalde de La Laguna (Tenerife)

«Gracias al Cabildo hemos revitalizado La Laguna»

La colaboración entre ambas instituciones es estrecha, constante y muy fructífera. Sin el Cabildo no tendríamos hoy el tranvía, que se ha revelado como el mayor dinamizador del centro histórico –Patrimonio de la Humanidad– de La Laguna, haciendo que la afluencia de ciudadanos y turistas sea cada vez mayor, con la revitalización económica que ello conlleva. El Tren del Norte o el intercambiador de la zona de Padre Anchieta son dos infraestructuras punteras que permitirán la movilidad y la mejora de las comunicaciones, y también son obra de la institución insular.

Gracias al Cabildo hemos podido llevar a cabo numerosas acciones de conservación del patrimonio y el proyecto de peatonalización de las calles del Casco, que ha convertido a La Laguna en el mayor centro comercial abierto de Canarias, con el reconocimiento del Ministerio de Cultura al modelo de gestión y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. También la avenida de los Menceyes, moderna vía de entrada a la ciudad, ha podido remodelarse por la inversión del Cabildo.

Es de destacar la sensibilidad del presidente y su equipo hacia los temas sociales, en los que colaboramos intensamente. La Laguna acoge varios centros sociosanitarios: como ejemplo, el Hospital de los Dolores o el Centro Sociosanitario de Tejina.



Ricardo Melchior
Presidente del Cabildo de Tenerife

«Atención a las personas, transporte público y telecomunicaciones»

La prioridad del Cabildo de Tenerife es la atención social: atender a las personas con discapacidad para que cuenten con calidad de vida y trabajar en el futuro de nuestros jóvenes sin olvidarnos de nuestros mayores son nuestros objetivos prioritarios. Para ellos estamos terminando los centros sociosanitarios del Norte y del Sur, que servirán para atender sus necesidades.

La mejora de las comunicaciones es imprescindible en un territorio insular. El proyecto Alix convertirá a Tenerife en un nodo principal de la red global de telecomunicaciones mediante el desarrollo del NAP –punto neutro de acceso a Internet– y aumentará exponencialmente la conectividad submarina entre Canarias, África, Europa y, en el futuro, Latinoamérica. Ello permitirá bajar los costes de las conexiones de Internet y de teléfono y contribuirá a la instalación en la isla de operadores, que generarán puestos de trabajo cualificados.

El transporte público, adaptado a un territorio limitado, rápido, puntual y respetuoso con el medio ambiente, es también otra de nuestras apuestas prioritarias. Todas las fuerzas políticas y sociales de Tenerife están convencidas de su importancia y necesidad. Sin duda, los trenes –del Norte y del Sur– reducirán los tiempos de viaje y contribuirán a resolver los graves problemas de movilidad existentes en la isla.

Debate



Juan Durán
Alcalde de Hinojosa del Valle (Badajoz)



Valentín Cortés
Presidente de la Diputación de Badajoz

«Las diputaciones son esenciales para mantener el mundo rural»

Es raro el pueblo de la provincia de Badajoz que no tiene consultorios, piscinas, instalaciones deportivas, salas culturales... Hemos alcanzado un nivel de vida extraordinario en los pueblos de la región y fuera de aquí. Si no fuera porque, aun siendo un pueblo, damos servicios de ciudad, aquí no viviría mucha gente. Las diputaciones han impulsado esta equiparación.

La Diputación de Badajoz impulsa el Servicio de Asesoramiento y Asistencia Jurídica, Económica y Contable a las Entidades Locales, del que recibimos asesoramiento jurídico y económico imprescindible.

Tenemos buenas carreteras, una pieza fundamental de proyectos comarcales de desarrollo. También tenemos la oportunidad de gestionar bien los residuos y de mantener una planta depuradora de agua. Con fondos propios, todo esto es imposible.

Me preocupa la existencia de una corriente que desea acabar con el estado de bienestar aprovechando la crisis. Creo imprescindibles las diputaciones y el desarrollo de las mancomunidades. Una cosa es ser austeros y amoldarse a la realidad y otra perder lo logrado hasta ahora. No podemos acabar con los pueblos y concentrar a la población en las ciudades.

«Caso de no existir las diputaciones, habría que crearlas»

Los pequeños municipios nos exigen nuevos servicios medioambientales y sobre el ciclo del agua, y mayor excelencia en el asesoramiento técnico. Badajoz cuenta con 164 ayuntamientos, de los que el 83% tiene menos de cinco mil habitantes. Nuestro objetivo hoy es contribuir al desarrollo y la consolidación de las políticas locales, que los propios entes municipales las lleven a efecto en su municipio. Las diputaciones –como entes intermedios de los municipios– aseguran el buen gobierno, generan valor aprovechando economías de escala y garantizan la prestación integral de sus competencias. Prestamos servicios culturales, llevamos las nuevas tecnologías a todos los municipios. Las carreteras provinciales, las pequeñas obras locales, responder a la demanda de asistencia en materia medioambiental y en la depuración y distribución del agua son otras de nuestras prioridades. Se puede cuestionar la necesidad de las diputaciones, pero no la eficacia con que han actuado durante 33 años de democracia, en los que no se ha tenido que cerrar ni un pueblo. Las diputaciones son hoy instituciones que ofrecen soluciones a nuevas necesidades y demandas, fruto de la evolución social, desde el consenso y la concertación de intereses, estableciendo cauces de cooperación y concertación con las demás instituciones públicas y privadas para el desarrollo. Caso de no existir las diputaciones, habría que crearlas.



Mª Carmen Sánchez
Alcaldesa de Uséd (Zaragoza)



Javier Lambán Montañés
Presidente de la Diputación de Zaragoza

«Sin la Diputación no habría proyectos ni servicios que damos a los vecinos»

Sin la Diputación de Zaragoza, en nuestro municipio no podríamos hacer nada. Con su ayuda y gracias a su modelo de gestión, hemos podido tirar adelante, en materia de infraestructuras y como fuente de financiación única, la Casa de Cultura, la nueva escuela, la rehabilitación de la iglesia y la implantación de la red Wi-Fi de forma pionera en nuestro pueblo.

También contamos con la ayuda de la Diputación para organizar actividades que sin ella no podríamos llevar a cabo: actividades culturales para toda la población, en especial para los jóvenes y para las personas mayores, que están conociendo el mundo más allá de nuestras montañas gracias a la banda ancha de la red Wi-Fi.

Uséd se encuentra a 1.050 metros de altitud y tiene 350 habitantes y una agricultura muy mecanizada que no genera empleo. Con este perfil, nuestro mayor empeño es conseguir que la población permanezca aquí, y para ello necesitamos los servicios de calidad que nos aporta la Diputación. Sin este impulso, los pueblos pequeños se despoblarán y desaparecerán.

«Diputaciones y ayuntamientos, una única comunidad política local»

La Diputación de Zaragoza trabaja con 293 municipios, la mayoría de ellos de pequeño tamaño, ayudándolos en aquello en que no tienen capacidad para hacer por sí solos, con servicios útiles y adaptados a los nuevos tiempos, como la Agencia Provincial de Planeamiento y Desarrollo Municipal, creada para que los ayuntamientos puedan gestionar bien sus licencias, su planeamiento urbanístico y el resto de los servicios. La Diputación de Zaragoza, ante una situación muy complicada económicamente, intentará mantener en 2011 el máximo nivel posible de prestación de servicios, por lo que pretendemos aprobar el presupuesto pronto. Estudiaremos si es necesario ayudar a los ayuntamientos en la financiación de su gasto corriente en los próximos ejercicios, tras colaborar en los dos últimos años a través de fuertes planes de inversiones para obras y dos planes especiales de apoyo al empleo, destinados a financiar la contratación de personas desempleadas para la ejecución de servicios públicos de competencia municipal.

La Diputación de Zaragoza también desarrolla diversas acciones previstas dentro un plan estratégico para la provincia, entre las que destaca un plan de ayudas a PYME y autónomos para los ejercicios 2010 y 2011, en una zona especialmente deprimida de la provincia, como es el partido judicial de Daroca.

Debate



Antonio Martínez Caler
Presidente de la Diputación de Granada



Mercedes Carrascosa Martín
Alcaldesa de Pampaneira (Granada)

«Creamos redes para priorizar el desarrollo local»

La Diputación de Granada articulará sus proyectos como entidad local: gobierno intermedio que vehicula las relaciones municipios-comunidad autónoma, relaciones paritarias y simétricas si la comunidad autónoma encuentra un municipalismo articulado. Por articulación de los municipios entendemos la capacidad de gestión para ejercer competencias fijando en el ámbito local materias y actividades en que, si exceden del municipio, el principio de subsidiariedad aconseja la competencia local. Premisas que se deben impulsar en línea con la concertación:

- 1- Fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, dimensionando la asistencia y el apoyo con la aprobación de normativa provincial que regule las condiciones para formular las solicitudes municipales en planeamiento urbanístico, contratación, personal e igualdad.
- 2- Creación de redes para impulsar políticas donde se ponderen con visión intermunicipal prioridades municipales en desarrollo local, servicios personales, equipamientos deportivos y cultura.

«La ciudadanía demanda igualdad de condiciones con las grandes urbes»

Desde los pequeños municipios se hace imposible concebir la realización de multitud de iniciativas y proyectos sin la intermediación de las diputaciones provinciales, logrando equiparar en prestaciones las zonas rurales a las urbanas, ya que, si admitimos que existe una cierta relación entre capacidad de gestión y población, podría resultar que los municipios más pequeños carecerían de capacidad para ejercer la mayoría de las competencias.

La elaboración y el desarrollo de proyectos de obras, servicios sociales, asistencias técnicas y jurídicas, cultura, deporte, juventud, ocio y tiempo libre, formación y ayudas de emergencia, son algunas de las prioridades que los ayuntamientos deben afrontar contando con escasos presupuestos, entendiendo que la ciudadanía los demanda en igualdad de condiciones con las grandes urbes.

Las provincias forman parte —con los municipios— de una sola unidad local y es a esta comunidad local a la que se deben adjudicar de forma global las competencias locales. Competencias que deben ser ejercidas por los municipios y aseguradas por la provincia, ya que, de lo contrario, por razones de capacidad técnica, muchas de ellas saltarán de lo local a lo autonómico.



Francisco Rodríguez

Alcalde de Chandrexa de Queixa (Ourense)



José Luis Baltar

Presidente de la Diputación de Ourense

«Los servicios básicos resultarían una tarea imposible»

El municipio de Chandrexa de Queixa puede considerarse un paradigma de muchos pequeños municipios para los que la existencia de la diputación constituye una necesidad esencial. Con una población inferior a 2.000 habitantes y una extensión de más de 170 km² sobre un territorio de alta montaña, Chandrexa es un municipio cuya capacidad técnica y de gestión está naturalmente limitada por razones demográficas y presupuestarias que no es preciso demostrar. En estas condiciones, la prestación integral y adecuada de los servicios básicos resultaría una tarea imposible si hubiese de ser acometida únicamente con los recursos del ayuntamiento. La necesidad de un ente local como la diputación provincial, con competencias de cooperación y asistencia y recursos suficientes para ello, es algo indiscutible, y no existen, hoy por hoy, alternativas viables a este modelo. No lo sería, desde luego, la fusión de municipios, cuyo resultado, en nuestro caso, no pasaría de la creación de un municipio comarcal que seguiría siendo demográficamente pequeño y presupuestariamente débil, pero geográficamente enorme, y cuyo centro de decisiones estaría distante de los ciudadanos. Por ello, el futuro del municipalismo pasa inexorablemente por la potenciación de las diputaciones provinciales. Apoyar a éstas es, en definitiva, defender el derecho de los ciudadanos de los pequeños municipios a la igualdad con el resto de la población.

«Buscamos dar un salto cualitativo en cooperación»

Las principales líneas de acción emprendidas por la Diputación de Ourense en los últimos años buscan dar un salto cualitativo en la cooperación y asistencia a los municipios mediante la creación de servicios intermunicipales delegados y la puesta a disposición de los ayuntamientos de estructuras de cooperación que garanticen una asistencia integral en campos como el urbanismo o el ciclo hidráulico, destacando las siguientes:

- a) Creación de un servicio supramunicipal de tratamiento de RSU dotado con once plantas de transferencia y de servicios intermunicipales delegados para la gestión integral de la recogida de RSU y puntos limpios, alcanzando ya a 40 municipios.
- b) Creación de Aquaourense, SA, empresa mixta para la cooperación y la asistencia en materia de servicios medioambientales y de ciclo hidráulico, prestando una variada gama de servicios a un creciente número de municipios en el ámbito del abastecimiento, el saneamiento y la depuración.
- c) Creación de Urbaourense, SA, empresa pública provincial para el ejercicio de la iniciativa pública en materia de promoción de suelo empresarial y vivienda protegida, sirviendo además a los ayuntamientos como instrumento de gestión urbanística.

Se ha publicado en

Régimen supramunicipal en la República Federal de Alemania: los *Kreise**

Texto: Extracto del Informe nacional sobre Alemania, realizado por Ana de Marcos Fernández, Julia Ortega Bernardo, Andrés García Martínez y José María Rodríguez de Santiago, con la coordinación de este último, recogido en el libro colectivo *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, dirigido por Francisco Velasco Caballero, editado y publicado por el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Cataluña, en su colección *Con(Textos)* n.º 12, 2010.

Fotografías: European Community 2010

Existen variadas formas de asociación y cooperación a nivel supramunicipal en el ordenamiento jurídico alemán, con regímenes jurídicos distintos y basadas, unas veces, en la creación de una entidad específica, dotada de personalidad independiente, y, otras, más simplemente, en la vía del convenio. La doctrina alemana se centra fundamentalmente en el estudio de las agrupaciones de municipios o *Gemeindeverbände*, entre las que destacan, como exponente más claro, los *Kreise*.

Cuestiones generales

El artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn (GG) reconoce la autonomía a municipios (*Gemeinden*) y a las agrupaciones de municipios (*Gemeindeverbände*), entre las que se encuentran los *Kreise*. Aunque la doctrina alemana ha puntualizado que, técnicamente, los *Kreise* no son asociaciones de municipios, sino corporaciones territoriales –*Gebietskörperschaft*– cuyos miembros son los ciudadanos del territorio correspondiente, los vecinos, y no los municipios. La GG no se limita exclusivamente a asegurar la autonomía de estas instancias, sino que, además, las dota, en principio, del mismo valor, toda vez que tanto los municipios como las corporaciones territoriales de ámbito supramunicipal gozan de independencia para resolver autónomamente los asuntos que caen dentro de su responsabilidad. Además, tanto los municipios como los mismos *Kreise* tienen legitimación democrática, por cuanto en todas estas corporaciones territoriales interviene el pueblo a través de sus representantes democráticamente elegidos.

A los *Kreise* se les reconoce su derecho a la autonomía en la Constitución alemana (artículo 28.2 GG), lo que comprende una vertiente subjetiva institucional y una vertiente objetiva, aunque ésta, a diferencia de los municipios, no se extiende a todos los asuntos de la comunidad local, sino a aquellos que determine el legislador. Las materias legalmente atribuidas a los *Kreise* pueden haber sido original y tradicionalmente objeto de la com-



petencia ejercida como propia por los municipios, pero que posteriormente, y debido a la evolución técnica, social y económica, se asignan a los Kreise, al considerarse que se trata de asuntos que no forman parte de la competencia propia municipal, pues los municipios no constituyen ya la organización pública que pueden gestionarlos de forma más adecuada a los intereses de los vecinos.

Asimismo, los Kreise tienen carácter de asociación municipal, al tiempo que son entes que integran el Estado alemán. Su existencia se halla reconocida en las constituciones de los estados alemanes, que además los regulan en leyes específicas (Landkreisordnungen) en la mayoría de los casos; en otros, en leyes sobre gobierno y Administración que comprenden los diferentes niveles locales. Asimismo, al igual que los municipios, los Kreise forman parte de la estructura organizativa interna de los Länder. Por esta razón, estos entes locales cumplen, además de sus propias funciones, también las propias como Administración delegada o encomendada del Land. Es muy relevante esta doble naturaleza del Kreis, que pone claramente de manifiesto el alto grado de interiorización estatal de la Administración local.

Competencias

De la garantía constitucional de su autonomía se deriva, en consecuencia, la necesidad de que el legislador deba

regular para los Kreise un determinado ámbito competencial. La diferencia entre la autonomía municipal y la autonomía de otras corporaciones territoriales supramunicipales es una cuestión que en Alemania se plantea fundamentalmente ante el acusado proceso de traslado de competencias de los municipios a las entidades locales de ámbito supramunicipal como los Kreise. Esta transferencia de competencias se apoya por lo general en razones de simplificación de la organización administrativa y en la consideración de que las administraciones supramunicipales están dotadas de más medios, desde el punto de vista económico y de gestión, con los que afrontar las exigencias que a los poderes públicos les presenta el principio del estado social. Por este motivo, es importante resaltar que mientras que a los municipios se les reconoce autonomía en los asuntos de su competencia, que resultan ser todos aquellos propios del ámbito local (principio de universalidad de la competencia), en el caso de las asociaciones de municipios, la competencia se extiende, desde un punto de vista material, sólo a aquellos asuntos que el legislador les haya asignado expresamente. Bien entendido, esto no significa que la configuración de sus competencias quede totalmente a disposición de la ley: ésta tiene que respetar el mínimo que históricamente se ha venido asignando a los Kreise. En este sentido, el Tribunal Constitucional alemán ha venido declarando que los Kreise tienen una función de complemento y de compensación-equilibrio de las tareas municipales.

Se ha publicado en

Estas corporaciones territoriales presentan grandes diferencias entre sí, tanto territoriales como de población y de organización. En la actualidad, el 95% del territorio alemán se encuentra organizado en Kreise, y tan sólo un 5% de municipios no se hallan incorporados a ningún Kreis, son las kreisfreie Städte, ciudades que por sus características, fundamentalmente demográficas, y por su elevada capacidad de gestión no precisan de su integración en ningún Kreis.

Las competencias que corresponden, conforme a la legislación de los respectivos Länder, a los Kreise pueden ser objeto de una clasificación que distingue entre las atribuidas directamente por ley (del respectivo Land) y las competencias que éstos pueden asumir en el marco de lo que sería su “círculo de acción propio”.

El ejercicio de las competencias no asignadas expresa y directamente por ley, a las que se suman aquellas otras que sí son atribuidas legalmente pero que tienen el carácter de competencias voluntarias —todas ellas son las que comprenden el “círculo de acción propio” del Kreis—, se desarrolla en un régimen de competencias propias, de modo que cualquier tipo de control que ejerza el respectivo Land es un control externo que no puede exceder de un mero control o tutela de legalidad. Dentro de estas competencias pueden distinguirse, a su vez, y en todos los Länder, cuatro tipos distintos, que deben ser interpretadas, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional Federal, restrictivamente, y, por tanto, en el sentido más favorable a la existencia de competencias municipales:

a) Competencias supramunicipales, que por la naturaleza de

las cosas deben ser garantizadas. Se refiere a servicios o infraestructuras de naturaleza ostensiblemente supramunicipal (control de la contaminación atmosférica, construcción de carreteras intermunicipales, servicios de carácter supramunicipal, etc.).

b) Competencias complementarias, ejercidas por el Kreis respecto de aquellos municipios cuya capacidad económica o de gestión no les permite la realización o prestación de determinados servicios o actividades (centros de juventud o de tercera edad, instalaciones deportivas o de ocio, escuelas de música, museos, teatros, etc.), que, en principio, podrían tener carácter municipal.

c) Competencias compensatorias, dirigidas a apoyar la actuación de los municipios más débiles en el ejercicio de alguna de sus competencias. El Tribunal Administrativo Federal admitió que dentro de esta competencia se comprendían también las ayudas y subvenciones.

d) Competencia propia de una concreta competencia municipal (Kompetenz-kompetenz). En la mayoría de las Kreisordnungen se ha previsto una técnica procedimental adicional de asunción competencial consistente en la posibilidad de que los Kreise declaren —bajo ciertas condiciones y con efecto vinculante— como competencia propia una concreta competencia municipal. La decisión sobre tal asunción competencial requiere, en todo caso, el acuerdo de una mayoría cualificada del principal

órgano del Kreis, y, en algunos Länder, la previa solicitud del municipio afectado.

Organización interna del Kreis

La estructura organizativa de los Kreise se basa en la existencia

“
La transferencia de competencias se plantean de los municipios a las entidades locales

de una asamblea, de una comisión y de un consejero estatal. La asamblea (Kreistag) es el órgano principal de gobierno, compuesto por representantes elegidos directamente por los ciudadanos del Kreis para un mandato, según los Länder, entre cuatro o cinco años, y cuyo número varía en función de la población. Entre las atribuciones de este órgano colegiado están, naturalmente, las más importantes del Kreis —la aprobación del derecho del Kreis, decisiones en materia de organización y personal, la aprobación de los estatutos y el establecimiento de la contribución económica que los municipios realizan al Land—, que, además, no pueden ser delegadas a los demás órganos.

Por su parte, la comisión (Kreisausschuss) es elegida por la asamblea. Su concreta configuración varía también de un Land a otro. En unos Länder, esta comisión aparece como un órgano necesario del Kreis con competencias propias, fundamentalmente aligerar el trabajo y los asuntos sobre los que debe decidir la asamblea. En otros —como, por ejemplo, Baden-Wurtemberg— es de creación facultativa por la asamblea y su misión consiste en ejercer las competencias que ésta pueda delegarle y, sobre todo, en preparar sus decisiones.

Por último, el “consejero estatal” (Landrat) es un órgano monocrático del Kreis, al que representa hacia el exterior, preside normalmente su asamblea y dirige la Administración. En algunos Länder es elegido por la asamblea —en Baden-Wurtemberg y en Brandeburgo—, mientras que en el resto es elegido directamente por los ciudadanos.

El ejercicio de competencias como Administración delegada del Land

Las funciones que el Kreis desarrolla como Administración delegada —aunque cabría decir con más propiedad encomendada— del Land se ejercen en



ocasiones a través de la asamblea, pero, sobre todo, como regla general por medio del consejero estatal (Landrat). En la mayoría de los Länder, el ejercicio de funciones como Administración delegada del Land se realiza en concepto de encomienda de gestión o préstamo de órganos. Por ello, el ejercicio de estas competencias transferidas al Kreis se sujeta a la tutela de oportunidad e incluso a la tutela orgánica de la Administración del Land, que es totalmente distinta y queda al margen de la tutela general que se ejerce sobre las entidades locales en Alemania. El ejercicio de esta competencia delegada se realiza, por tanto, por cuenta ajena. De esta manera, la responsabilidad administrativa por daños derivados del ejercicio competencial se exige ante el propio Land y no ante el Kreis. Esta transferencia de competencias, en concepto de encomienda de gestión o préstamo de órganos, la realiza el Land no tanto a favor de un órgano concreto del Kreis, sino a favor de la completa organización del Kreis. Suelen ser objeto de este tipo de delegación o encomienda de gestión las competencias relativas a los asuntos policiales y el control estatal sobre los municipios integrados en el Kreis. Junto con éstas, también se delegan otras muchas competencias, conforme a lo previsto en las leyes de organización de cada Land o en la legislación sectorial. ●

El FEIL, resultados de una apuesta keynesiana

La Dirección del Observatorio Económico Local de la Diputación de Barcelona ha realizado un exhaustivo análisis sobre las características y los resultados del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL).

Texto: José Iglesias Echezarreta

El estudio aborda los datos del despliegue de dicho fondo. Así, se constata que el FEIL ha distribuido, siguiendo el criterio poblacional (176,98 € per cápita), 8.000 millones de euros entre los municipios. Por ello, Andalucía (18%), Cataluña (16) y Madrid (13) son las comunidades autónomas que aglutinan casi la mitad del total, mientras que Ceuta y Melilla (0,32), Cantabria y La Rioja (1) son las comunidades con un importe más bajo.

Casi todos los municipios han solicitado el FEIL y han utilizado la práctica totalidad del importe obtenido. El porcentaje de uso ha sido del 99,95%. En total, se han aprobado 30.772 actuaciones. El coste medio de los proyectos aprobados ha sido de 259.940 €/obra.

En términos relativos al PIB de cada comunidad autónoma, el FEIL resulta tener mayor peso cuando menos potente, económicamente hablando, resulta ser la comunidad. Esto ocurre porque la distribución se ha realizado por población, al margen de la estructura econó-

mica territorial. En su conjunto, el fondo representa el 0,73% del PIB.

En cuanto al número de proyectos por municipio, se da una gran variedad. Desde el promedio de 1,63 obras por municipio en La Rioja, a 14,96 obras por municipio en la Región de Murcia. Esta ratio es importante porque se produce un efecto multiplicador en lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo. Es decir, la misma cantidad total de dinero destinado a un número mayor de proyectos crea más puestos de trabajo que cuando esa misma cantidad se destina a un número menor de proyectos, aun con una dotación individual mayor. El impacto que ha tenido sobre las haciendas locales ha sido muy importante: ha supuesto el 85,85% del promedio del ingreso destinado a inversión de los últimos cuatro ejercicios y el 72,87% de la media del gasto de capital del mismo período. La inversión en espacio público y promoción industrial, y en edificios, equipamientos sociales e infraestructuras es el principal destino del fondo, ya que concentra el 71,3% de los recursos y el 84,3% de las obras.

En cuanto al empleo, la ocupación generada ha sido de 424.158 personas, un 53% más de las previsiones municipales. Se trata de personas integradas (57,5%), es decir, que ya estaban ocupadas, pero cuyos contratos se acababan y han sido renovados, y de puestos de trabajo de nueva creación (42,5%). El FEIL ha ocupado al 1,84% de la población activa en España durante 2009, lo que quiere decir que, de no haber existido, la tasa de paro habría aumentado casi 2 puntos porcentuales. En promedio, en los municipios españoles, por cada 100.000 € invertidos gracias al FEIL se han generado cinco puestos de trabajo; dicho de otra forma, por cada inversión de 18.858,26 € se ha creado un puesto. De media, para cada municipio el

FEIL ha generado 52 puestos de trabajo y por cada proyecto desplegado en el marco del FEIL se han creado 14 puestos. Por cada mil habitantes en España, ha supuesto nueve ocupados.

Otros datos económicos importantes que resalta el estudio es que la inversión generará en el futuro gastos de mantenimiento que los municipios tendrán que asumir por valor de 119,4 millones de euros (gasto inducido del FEIL), y que, de los 8.000 millones de euros invertidos por el Estado, más de 1.140 regresarán en concepto de IVA.

A continuación, el análisis realiza una serie de reflexiones que se derivan de dichos datos. Así, considera que el FEIL ha sido un ejemplo de aplicación de una política keynesiana por parte del Gobierno central para que el gasto público reactivase la economía y atenuase los elementos negativos del ciclo de recesión, y subraya que no ha sido una política pública municipal, sino una política pública estatal cuyo escenario han sido los municipios. El hecho de utilizar a los ayuntamientos como herramienta ejecutiva de este programa se explica por la necesidad de ejecutar el programa con la máxima celeridad. Al hacerse así, se traspasa toda una serie de obligaciones, tanto administrativas como de logística y gestión, a unos gobiernos locales que, en principio, no estaban especialmente preparados para ello. Según los autores del informe, este tipo de inversión de choque debe entenderse como una medida excepcional. No se trata de un programa de financiación de las inversiones que pueda repetirse año tras año, ni que pueda utilizarse como causa para retrasar y no abordar una cuestión pendiente de solución desde hace mucho tiempo: la financiación de los gobiernos locales. El desarrollo puntual del FEIL no excluye de ningún modo la necesidad de que se complete y apruebe una nueva ley de hacien-

das locales, más moderna y ajustada a la realidad de los actuales gobiernos locales.

El diseño del fondo exigía que los proyectos no estuvieran previamente presupuestados y una ejecución inmediata, es decir, no pretendía aligerar la financiación local de las inversiones propias ya presupuestadas. Los 8.000 millones suponen un 88% de todos los ingresos que han tenido los municipios en concepto de participación en los ingresos del Estado para el año 2008 y un 31% de la deuda financiera que tienen los municipios en el conjunto de España para el mismo año. Pero el FEIL no tenía la función de aligerar ni de dinamizar la maquinaria presupuestaria de los municipios, en cuyo caso se habrían conseguido unas condiciones más idóneas para plantear programas de inversiones a más largo plazo. En este sentido, puede razonarse, por ejemplo, que si el conjunto de municipios del Estado pudiera reducir en un solo año el 31% de su deuda financiera, se favorecería que se emprendiera una política de inversiones más estable y consolidada.

Finalmente, el estudio se hace también una serie de preguntas sobre la continuidad de los efectos del fondo. De los más de 425.000 puestos creados, ¿cuántos realmente son estructurales? ¿Cuántos de los trabajadores integrados realmente habrían ido al paro si no se hubiera creado el FEIL? Y una vez acabada la ejecución del programa, ¿qué parte de la nueva contratación se consolidaba? ¿Qué duración han tenido los contratos y qué dedicación? En general, el estudio plantea la gran duda que también ha presidido su desarrollo por parte de los municipios: a pesar de ser valorado como muy positivo por todos los implicados y haber contenido una subida de la tasa de paro de casi el 2%, ¿qué sucede y qué queda cuando estas actuaciones excepcionales terminan? ●

Novedades

JURÍDICAS

Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunidad Valenciana

Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (Comunidad autónoma de Andalucía - BOE n.º 174, de 19 de julio de 2010)

Ley foral 13/2010, de 17 de junio, del Plan Extraordinario del Plan de Inversiones Locales del periodo 2009-2012 (Comunidad Foral de Navarra - Boletín Oficial de Navarra n.º 77, de 25 de junio de 2010)

Decreto ley 3/2010, de 29 de mayo, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público (Comunidad autónoma de Cataluña - BOE n.º 156, de 28 de junio de 2010)

Ley 12/2010, de 19 mayo, del Consejo de Gobiernos Locales (Comunidad autónoma de Cataluña - BOE n.º 145, de 15 de junio de 2010)

Decreto 77/2010, de 29 de abril, por el que se modifica el Decreto 243/2008, de 16 de octubre, que desarrolla la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales (Xunta de Galicia - Diario Oficial de Galicia n.º 89, de 12 de mayo de 2010)

Sentencia del Tribunal Supremo

En las tasas por otorgamiento de licencias urbanísticas, la actividad se ordena a un resultado –la obtención de una licencia– que concreta en el solicitante la cualidad de beneficiario o afectado positivamente por la actividad municipal, permitiendo considerarle como sujeto pasivo de la tasa, de tal modo que si la actividad municipal condujera a una denegación de lo solicitado, desaparecería la razón de ser de este tributo.

Sentencia Tribunal Supremo. Fecha 5/2/2010. Número de recurso de casación: 4267/2007. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Gonzalo Martínez Mico

Sentencia del Tribunal Supremo

En las tasas que se aplican a las ventas ambulantes hay que tener en cuenta el valor de mercado y la utilidad derivada del aprovechamiento especial, criterios de indudable naturaleza técnica a los que la Administración local tiene necesariamente que acudir a la hora de determinar el importe de los precios públicos por la ocupación del dominio público.

Sentencia Tribunal Supremo. Fecha 4/2/2010. Número de recurso de casación: 3671/2007. Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Martín Timón



Glosario de urbanismo y suelo

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio

Granada: CEMCI, 2010. Colección: *Temas de Administración Local*, n.º 84

Este glosario, que incluye algo más de doscientas cincuenta voces, pretende ser un instrumento útil para quien se aproxime al derecho urbanístico y a la regulación legal del suelo con intención de conocer los rasgos esenciales de alguna institución jurídica.



Anuario del Gobierno local 2009. *La Directiva de Servicios. Contratación local y crisis económica. Nuevos desarrollos estatutarios*

FONT i LLOVET, Tomàs / GALÁN GALÁN, Alfredo (dirs.)

Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Barcelona - Madrid, 2009

Contiene estudios sobre los retos e interrogantes que los desarrollos estatutarios despiertan en el ámbito local, la contratación local en tiempos de crisis económica, los gobiernos locales ante la Directiva de servicios y la proyección europea del Gobierno local.



Guía Práctica para la Planificación Presupuestaria de las Entidades Locales: Diagnóstico Económico-Financiero y Planes de Saneamiento

FARFÁN PÉREZ, José Manuel / VELASCO ZAPATA, Alfredo

Aranzadi, Col. Asesor, Pamplona, 2009

La gestión financiera necesita una herramienta de diagnóstico y una pormenorizada descripción del marco legal de las operaciones de crédito, como paso previo para la elaboración de planes económico-financieros. Esta guía contempla la metodología y la sistemática necesarias para la elaboración de las distintas tipologías de planes económico-financieros a largo plazo en las entidades locales, con independencia de cuál sea su tamaño.



La adjudicación de los contratos públicos. *Procedimientos para la adjudicación de los contratos administrativos y otros contratos del sector público*

CARBONERO GALLARDO, José Miguel

La Ley - Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2010

Se trata de una de las monografías que con mayor detalle y amplitud analizan los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos. La mayor atención está dedicada a estos procedimientos en la vigente LCSP, pero ese capítulo está precedido de un riguroso y completo estudio de la evolución de los procedimientos para contratar desde su origen en España en el siglo XIX.



Novedades



A Coruña, octubre de 2010

Jornadas “Democracia local y participación ciudadana: la incorporación de las TIC a los procesos políticos”

Organizado por: Fundación Democracia y Gobierno Local y Diputación de A Coruña

Lugar: Salón de Actos de la Diputación de A Coruña

Más información: www.gobiernolocal.org

Granada, 27, 28 y 29 de octubre de 2010

Congreso internacional “La función tributaria local”

Organizado por: Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación “El futuro de la función tributaria local: su eficiencia y mejora” (SEJ200764928)

Colaboran: Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía “La fiscalidad como instrumento de lucha contra el cambio climático” (P08-SEJ-03626), facultades de Derecho y Ciencias del Trabajo y Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Granada, UIMP, La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados

Lugar: Facultades de Derecho y Ciencias del Trabajo de la Universidad de Granada

Más información : www.uimpgranada.es/funciontributaria

Madrid, enero de 2011 - diciembre de 2012

Máster semipresencial en Derecho y Administración Local - 7.ª edición

Directores: Francisco Velasco Caballero y Juan Arrieta Martínez de Pisón.

Organizado por: Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

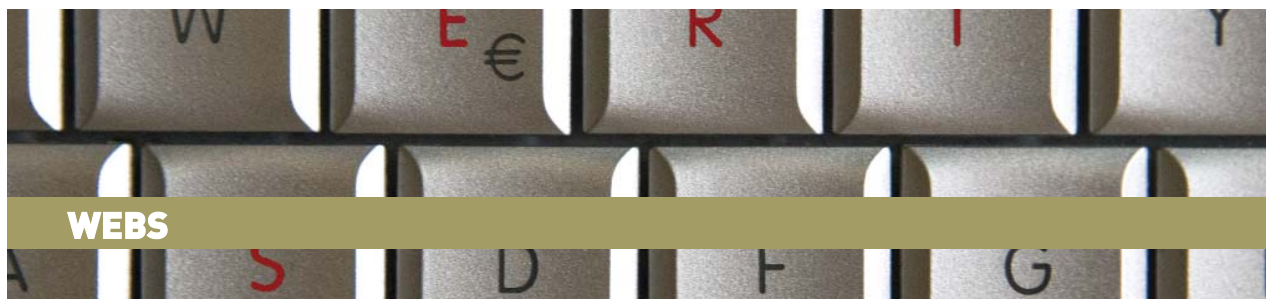
Colaboran: Ayuntamientos de Madrid y Tres Cantos, COSITAL y Fundación Democracia y Gobierno Local

Lugar: Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid

Preinscripción: Hasta el 15 de diciembre de 2010.

Matrícula: 18-30 de diciembre de 2010

Más información: www.uam.es/posgrado.derecho



<http://www.gobiernolocal.org>

Fundación Democracia y Gobierno Local

La Fundación Democracia y Gobierno Local, constituida en 2002 a iniciativa de la Diputación de Barcelona, tiene como finalidad contribuir y dar apoyo a actuaciones e iniciativas para el conocimiento, el estudio, la difusión y el asesoramiento en materia de régimen local. Actualmente, su patronato está integrado por 18 diputaciones, cabildos y consejos insulares de toda España. El web recoge información de interés para los gobiernos locales, como publicaciones, cursos, seminarios, formación o asesoría.



<http://www.diba.cat>

Diputación de Barcelona

La web ofrece a los ayuntamientos y sus responsables políticos y técnicos, además de las noticias diarias correspondientes a la actividad de la corporación, los servicios y programas de cada área con una explicación amplia y la forma de contactar con los mismos. Destacan las redes y su extensión, como, por ejemplo, la de bibliotecas, que dan servicio directo a los ciudadanos, y la promoción de comunidades virtuales, donde técnicos de la propia Diputación y técnicos municipales pueden trabajar e intercambiar experiencias y buenas prácticas.



<http://www.femp.es/>

Federación Española de Municipios y Provincias

El portal de la FEMP facilita información puntual sobre la actividad municipalista y ofrece a través de diferentes pestañas información de forma que se puede encontrar desde los datos de cualquier entidad local española, las convocatorias, subvenciones y convenios y un banco de buenas prácticas. Igualmente, ofrece más de 30 áreas temáticas, desde la cooperación al desarrollo, cultural, desarrollo económico y empleo o el desarrollo rural y la pesca.



