

# 34

Número 34 Tercer trimestre 2016

## Revista Democracia y Gobierno Local



## El valor de los Gobiernos locales intermedios

- **¿Tiene futuro la provincia como entidad local intermedia?**, por Luciano Parejo Alfonso
- **La modernización como mejor práctica para las diputaciones provinciales**, por Óscar Romera Jiménez
- **Entrevista a Mercè Conesa i Pagès** (Presidenta de la Fundación Democracia y Gobierno Local y de la Diputación de Barcelona): *Los Gobiernos locales intermedios, cruciales en la garantía de los servicios sociales de proximidad*
- **Ourense, provincia inteligente**

# Sumario



Fotografía de portada: iStockphoto

- |           |   |
|-----------|---|
| <b>03</b> | <b>Editorial</b>  |
| <b>04</b> | <b>Tema central</b><br><b>¿Tiene futuro la provincia como entidad local intermedia? /</b><br><b>La modernización como mejor práctica para las diputaciones</b><br><b>provinciales</b> |
| <b>18</b> | <b>Entrevista</b><br><b>Los Gobiernos locales intermedios, cruciales en la garantía de los</b><br><b>servicios sociales de proximidad</b>   |
| <b>22</b> | <b>Debate</b><br><b>Los Gobiernos locales intermedios: al servicio de los municipios y</b><br><b>de la ciudadanía</b>   |
| <b>28</b> | <b>Se ha publicado en</b><br><b>Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación</b><br><b>e interiorización</b>  |
| <b>32</b> | <b>Buenas prácticas</b><br><b>Ourense, provincia inteligente</b>  |
| <b>36</b> | <b>Novedades</b>  |

*La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 23 diputaciones provinciales y cabildos 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 la presidenta de la Diputación de Barcelona, e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Alicante, Badajoz, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, y de los cabildos de Gran Canaria y Tenerife.*

**La Revista:** Presidente del Consejo Editorial y director de la Fundación: Ramon Camp i Batalla. **Gerente:** José Luis Moreno Torres. **Coordinación de contenidos:** Antonio Arroyo Gil. **Consejo Editorial:** Amalia Ballesteros, Zaida López, José Antonio Duque, Marina Espinosa, Martín Fernández, Mònica Fulquet, Francisco García, Gema Giménez, Francisco Cacharro, María Hurtado, José Luis Lucas, Gabi Moreno, José Negrón, Susana Orgaz, Silvia Pellicer, Encarna Pérez, Héctor Pérez, Beatriz Soler, Leticia Vilar. **Corrección y revisión de textos:** M.ª Teresa Hernández Gil. **Proyecto gráfico:** Exitdesign. **Maquetación e impresión:** Dagaz Gráfica, s.l.u. **Edita:** Fundación Democracia y Gobierno Local. **Depósito Legal:** B-17229-2008. **ISSN:** 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital).

**Fundación:** Velázquez, 90, 4.º - 28006 Madrid / Tel. 917 020 414 / [revista@gobiernolocal.org](mailto:revista@gobiernolocal.org)

## Editorial

Fotografía: Fundación Democracia y Gobierno Local



Aunque el debate sobre el futuro de las diputaciones o, más genéricamente, de los Gobiernos locales intermedios, viene de antiguo, no se puede negar, sin embargo, que en los últimos tiempos se ha visto muy rerudecido, gracias, sobre todo, a la pretensión de alguna fuerza política de ponerlo sobre el tablero, más que de la reflexión, de la negociación.

Esta es una realidad que no se puede, por tanto, ignorar. Antes bien, conviene afrontarla con toda la seriedad que merece. Lo que exige, como condición previa, conocer bien el *statu quo* de la cuestión, a partir de reflexiones pausadas, y, fundamentalmente, de datos que desenmascaren algunos prejuicios injustificadamente arraigados sobre nuestros Gobiernos locales intermedios.

De manera solo aproximativa, dada la estructura y contenido de una revista como esta, desde la **Fundación Democracia y Gobierno Local** queremos contribuir, de forma decidida, tal y como lo venimos haciendo desde hace ya casi 15 años, a ese debate y reflexión, mediante la aportación de trabajos de muy fiables y cualificados expertos en régimen local y de opiniones de quienes son también protagonistas destacados en la propia vida de nuestros municipios, provincias e islas.

No en vano, la **Fundación Democracia y Gobierno Local**, de la que forman parte ya 23 diputaciones provinciales y cabildos insulares de todo el territorio del Estado, se ha erigido por derecho propio en un

*think tank* de referencia en este terreno del análisis y la reflexión sobre nuestros Gobiernos y Administraciones locales, poniendo sus recursos, de carácter formativo y editorial, entre otros, al servicio de esa idea que preside el conjunto de su actividad: contribuir y dar soporte a todo tipo de actuaciones y de iniciativas para el conocimiento, el estudio, la difusión y el asesoramiento en materia de régimen local, y servir como lugar de encuentro y de intercambio en el que las diputaciones provinciales, los cabildos y los consejos insulares puedan poner en común sus experiencias y coordinar esfuerzos para favorecer el desarrollo de sus funciones de cooperación y asistencia a las entidades locales.

Creemos, en conclusión, que es en este punto, el de la reflexión serena y bien fundada, en el que hay que situar correctamente el debate abierto en nuestro país en torno a los Gobiernos locales intermedios, y su posible reforma, huyendo, en consecuencia, de posiciones maximalistas, que mostrando un agudo desconocimiento de nuestra realidad local, y, por cierto, de la de algunos de los principales Estados de nuestro entorno, pues en esto tampoco somos originales, pretenden hacernos creer que la solución para ciertos males que nos aquejan pasaría por el simple expediente de suprimir algún nivel institucional; nivel que, sin embargo, y esta es una de las claves esenciales, como demuestran los datos, viene cumpliendo una tarea primordial en la garantía de prestación de numerosos servicios a los que todos los ciudadanos, con independencia del lugar en el que vivan, deben tener acceso. •

## Tema central



# Los Gobiernos locales intermedios: tan imprescindibles como necesitados de modernización

Ni es una casualidad ni, menos aún, una singularidad la existencia de Gobiernos locales intermedios en nuestro país. Más allá de las razones históricas que explican su surgimiento, interesa ahora, en medio de este debate, a veces un tanto banal, poner de relieve la imprescindible función que los mismos cumplen, tal y como los datos demuestran, sin que ello signifique enrocarse en su petrificación. Antes bien, la reforma llama a la puerta de nuestro entramado institucional y administrativo, también, por supuesto, del de los Gobiernos locales intermedios.

**Textos:** *Luciano Parejo Alfonso* (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid)

*Óscar Romera Jiménez* (Economista. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Profesor en EAE Business School)

**Fotografías:** *iStockphoto*

---

¿Tiene futuro la provincia como entidad local intermedia?

**Luciano Parejo Alfonso**

Desde que la Constitución de Cádiz previera una división “mas conveniente” del territorio (art. 11) y encomendara a la diputación la promoción de la prosperidad de la correspondiente provincia (art. 325), esta y aquella se han caracterizado por una mala salud de hierro. El episodio crítico por el que una y otra atraviesan hoy se inscribe así con relativa naturalidad en su historia, sin perjuicio de que esta vez pueda e incluso deba desembocar en una reforma de mayor o menor alcance. La medida ya avanzada –potenciación de su función en el seno de la Administración local al hilo de la “racionalización” de esta– y las principales propuestas hasta ahora formuladas –reorganización del Gobierno provincial (Consejo de Alcaldes) e incluso pura y simple supresión de la provincia– no dejan de provocar, ya de principio, la sospecha de facilismo político (sea por soslayar el reto mayor: la planta municipal, sea por recurrir al simple recorte de la parte aparentemente con menor resistencia de la organización territorial del Estado). Sobre todo si se considera el distinto tratamiento reservado a las instancias territoriales superiores (el magro resultado de la famosa CORA es proverbial por lo que hace a la estatal). Sea como fuere proliferan las tomas de posición públicas (de distinto signo) y los informes que pretenden demostrar, obviamente desde el punto de vista económico-financiero que hoy prima, que se está ante un sobrepeso que reclama una severa dieta de adelgazamiento. Los diagnósticos insisten, además de en la manida artificialidad (desconociendo el trasfondo histórico de la división de 1833 y el arraigo social, ciertamente desigual, pero cierto, en su caso adquirido), en el

despilfarro (básicamente por sobredimensionamiento administrativo; defecto fácilmente corregible sin medidas de tanto aparato y consecuencia) y la ineficiencia (sobre la base de un criterio aplicado a unos datos selectivos cuando menos cuestionables), y lo hacen –que es lo más grave– a partir de análisis a la postre poco convincentes en la medida en que concluyen la supuesta ineficiencia e incluso irracionalidad de las políticas (y el gasto) provinciales, sin perjuicio de reconocer que unas y otros podrían revelarse, desde otras perspectivas (sin duda más pertinentes), como eficientes o racionales, y a la inversa.

¿Es cierta la sobrecarga de la actual organización territorial del Estado y, por tanto, la pertinencia de la jibarización o supresión de la instancia local intermedia? Se trata de una imputación carente de base desde el triple punto de vista comparativo (tomando como referencia la organización de los Estados de la Unión Europea con los que pretendemos medirnos: Alemania<sup>1</sup>, Francia<sup>2</sup> e Italia<sup>3</sup>), cuantitativo (siguiendo con la comparación: en Ale-

<sup>1</sup> Con carácter general, en Alemania coexisten –además de los estados federados (tres de ellos estados-ciudades), con su organización periférica (*Regierungsbezirke*)– los municipios y las ciudades “libres” (de *Kreis*), con sus asociaciones, y los *Kreise* o entidades locales intermedias.

<sup>2</sup> El *Code général des collectivités territoriales* incluye entre dichas colectividades: el municipio, el departamento (subdividido en *arrondissements*) y la región, así como diversas fórmulas de cooperación intermunicipal (básicamente establecimientos públicos), nuevas aglomeraciones y sindicatos mixtos.

<sup>3</sup> Según el art. 114 de la Constitución, la República Italiana está constituida por municipios, provincias, ciudades metropolitanas, regiones y estado. El *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*: i) enumera como entes locales el municipio, la provincia, la ciudad metropolitana, la comunidad de montaña y la unión de municipios (art. 2); ii) determina que las comunidades locales, “ordenadas” en municipios y provincias, son autónomas, definiendo estas últimas como entes locales intermedios (entre municipios y regiones); y iii) prescribe a las regiones la organización del ejercicio de sus



La necesidad de una instancia local intermedia es, en España, la misma, si no superior, que en los Estados tomados como referencia (Alemania, Francia e Italia)

mania subsisten, a pesar de la reforma territorial, 295 *Kreise* y 107 ciudades “libres” de ellos; en Francia existen, sin contar los de ultramar, 95 departamentos; y en Italia las provincias superan el centenar –de las cuales 10 son ciudades metropolitanas– y por tamaño (tras la reforma territorial, el *Landkreis* más extenso de Alemania tiene una superficie de 5468 km<sup>2</sup>, que es el doble de la del estado federado más pequeño: el Sarre; en Italia el tamaño de la provincia va desde los 365 km<sup>2</sup> de Prato hasta los 7400 km<sup>2</sup> de Bolzano). La necesidad de una instancia local intermedia es, en España, la misma, si no superior, que en los Estados tomados como referencia: suplir la insuficiencia de la potencia administrativa y económico-financiera de la entidad municipal basal carente de ella (que en nuestro caso es incluso más acusada: de los 8115 municipios nada menos que 6779 tienen menos de 5000 habitantes) y servir de pieza de descarga administrativa de la instancia superior (la autonómica; como ya dispuso la inaplicada Ley de armonización del pro-

---

funciones administrativas a nivel local a través de municipios y provincias.



ceso autonómico). La única desviación apreciable en nuestro caso reside en la condición de entidad de segundo grado (lo que obligó en su día a una específica reserva –al art. 3.1– en la ratificación de la CEAL), pero este es un extremo que puede y debe solucionarse configurando dicha entidad como directamente representativa.

Las recetas que se manejan evocan hasta cierto punto nuestra tradición arbitrista. Se realizan, en efecto:

a) Por de pronto, prescindiendo del marco constitucional actual o, en su caso, del nuevo en que

debieran encontrar sentido, que, en todo caso, se inscribe –o habría de continuar haciéndolo– en el modelo europeo fijado, hoy por hoy, en la Carta Europea de Autonomía Local. Y lo cierto es que ese marco descansa por una buena razón en una Administración local de doble escala –uno basal: el municipal, y otro “intermedio” supramunicipal– como basamento que proporciona (gracias a su singularidad: autonomía con legitimación democrática propia) una específica legitimación democrática al Estado precisamente en su dimensión administrativa. Y lo propio del basamento de la organización territorial así concebido es el pluralismo de las políticas y de

## Tema central

---

las fórmulas de su gestión; pluralismo y, por tanto, diversidad que, por sí mismos, no pueden verse ni tratarse, pues, como enfermedad, sino como característica consustancial (sin perjuicio de la pertinencia de la corrección de los excesos y disfunciones, cuando verdaderamente sean tales, no puede dejar de constatarse un cierto trasfondo de indebido *horror diversitatis* en las posiciones críticas).

- b) Además, la entidad “intermedia” no tiene que ser (constitucionalmente hablando), ni es de hecho ya, entre nosotros, una magnitud homogénea que pueda ser abordada desde una imagen tópica. Lo acredita ya la evolución de los cabildos en Canarias y los consejos insulares en las Islas Baleares, estando por explotar –por ejemplo, para Cataluña y, en su caso, Aragón y Valencia– las posibilidades que ofrece el artículo 141.3 CE (separando la demarcación de la entidad local intermedia y la electoral, así como, en su caso, la de la organización periférica de las instancias superiores). Por otra parte, nadie discute (ni siquiera los más críticos) la bondad de los territorios históricos en Euskadi y de la diputación foral en Navarra (ejemplos que de por sí quitan filo al argumento del tamaño inadecuado de las provincias), a lo que se añade que al menos otras 5 provincias han quedado administrativamente integradas en las correspondientes comunidades autónomas uniprovinciales<sup>4</sup>. Lo que significa: la provincia-diputación que cuestionan los críticos se reduce, en realidad, a siete de las 17 CC. AA., de las cuales al menos una de ellas (Cataluña) precisa un tratamiento organizativo

específico que no pasa por el postulado con carácter general. Pero ni siquiera las seis CC. AA. restantes permiten una solución única, pues entre ellas existen notables diferencias por lo que hace a la planta municipal y la estructura y distribución territorial de la población.

- c) Finalmente, pero en íntima relación con lo anterior, la crítica se hace sin conexión con la realidad del mundo local y las necesidades sociales que debe atender y el tipo de funciones y servicios (personales y territoriales) que debe prestar. En otros términos: se cumple sin la necesaria reflexión sobre el tipo de organización adecuada para (teniendo en cuenta la doble función básica de todo ente intermedio) cubrir las insuficiencias del pequeño municipio y las necesidades de la población española y su evolución, especialmente desde el doble punto de vista de su estructura de edad y su distribución territorial (no digamos ya sobre la dotación indispensable con medios económico-financieros adecuados y suficientes).

Este es el punto más débil de la crítica. Toda actualización del escalón interno superior de la Administración local ha de ser fruto de la correcta valoración, en cada caso, de las necesidades de compleción de la capacidad administrativa municipal (considerada la evidencia, a la luz de la experiencia, de la más que difícil reforma radical de la planta del escalón basal local) y del adecuado análisis –a la luz de las características del territorio de que se trate y su población (y su evolución futura)– de los cometidos que, además de los que implique la aludida compleción, deban constituir responsabilidad directa propia “provincial”.

<sup>4</sup> Lo que debería haber conducido a un modelo parecido al navarro, si no fuera por el “olvido” en esas CC. AA. de su condición funcional de diputaciones.



Porque la fórmula más plausible para hacer funcional la entidad intermedia entre nosotros radica, por una parte, en suprimir el desequilibrio interno que supone la inclusión de todos los municipios (y, por tanto, la presencia de los autosuficientes y los “grandes”) mediante el sencillo procedimiento de “liberarlos” –al estilo alemán– de diputación (permitiendo así que esta se centre en la ya mencionada función de “complementación” de los pequeños municipios, sobre todo los rurales), y, por otra parte, en seleccionar ade-

cuadamente las funciones y los servicios que, por sus características, deban ser situados a esta escala intermedia (con el complemento, obviamente, de una refacción completa de la Hacienda provincial).

En suma: lo que el momento demanda –precisamente en el contexto de una posible renovación del marco constitucional– no son soluciones radicales, sino las mejoras plausibles que han ido esbozándose en estas líneas. ●

### La modernización como mejor práctica para las diputaciones provinciales

Óscar Romera Jiménez

#### 1. Introducción

Se vuelve a generar un debate sobre las diputaciones provinciales. Se cuestiona todo: utilidad; funcionamiento; aportación al territorio; presupuestos y resultados económico-financieros; y todo lo que guarde una mínima relación con ellas.

La mejor opción parece ser su supresión. Conclusión a la que se llega apelando al enchufismo, despilfarro, y a la escasa utilidad de las mismas en los tiempos que corren. Se las valora como instituciones anacrónicas, extemporáneas y ancladas en el pasado.

“

**Las diputaciones provinciales son un instrumento esencial para la cohesión territorial**

Respetando las opiniones, este artículo pretende identificar aquellos aspectos que demuestran que las diputaciones provinciales son un instrumento esencial para la cohesión territorial. Y lo son, a pesar de sus imperfecciones, al desarrollar una función primordial en la prestación de bienes y servi-

cios a los ciudadanos en su ámbito territorial de influencia.

#### 2. Los 5 datos que conviene conocer sobre la gestión de las diputaciones<sup>1</sup>

*2.1. Las diputaciones suplen la necesidad real de atender a una parte de la población que vive en municipios caracterizados por su heterogeneidad y dispersión territorial.*

Las diputaciones prestan bienes y servicios, fundamentalmente, a 6 millones de ciudadanos, el 13 % de la población, que viven en el 84 % de los municipios (6825), que no superan los 5000 habitantes, de un total de 8125 municipios existentes en nuestro país.

*2.2. Las diputaciones provinciales poseen una estructura presupuestaria que facilita servicios destinados a cubrir necesidades reales básicas para los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia. Además, realizan esa función al mismo tiempo que elevan su saneamiento financiero y reducen tanto sus niveles de deuda como sus plazos de pago a proveedores.*

Según la evolución de su estructura presupuestaria durante el período 2010-2014, las diputaciones provinciales de régimen común presentan las siguientes conclusiones:

<sup>1</sup> ROMERA JIMÉNEZ, Ó., “El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial”, *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 41, 2016, págs. 255-323.



- *En cuanto a su estructura de ingresos:*

- Por operaciones corrientes, perciben un 91 % de sus ingresos (en 2010 era un 78 %). De estos:

- el 69 % corresponden a transferencias de otros sectores, fundamentalmente de la Administración General del Estado (90,1 %), y en cuantía muy inferior, de las comunidades autónomas (8,4 %) y otros (1,5 %).
    - el 21 % son ingresos por tributos y tasas.
    - un 1 % son ingresos patrimoniales.

- Las operaciones de capital (4 %, que se reduce a la mitad si se compara con 2010) y financieras (5 %, caen casi un tercio de lo que suponían en 2010) completan el total de los recursos percibidos.

- Esos recursos percibidos se emplean en satisfacer las necesidades de los ciudadanos por valor de 30 686,2 millones de euros (2014: 6065,7 M€; 2013: 5716,4 M€; 2012: 5851,8 M€; 2011: 6430,8 M€; 2010: 6621,3 M€).

- Un 28,72 % del gasto va dirigido a la prestación de servicios, administración financiera, y a las transferencias a otras Administraciones Públicas; el 16,81 % se destina a actua-

ciones de carácter económico de desarrollo de infraestructuras básicas y de transportes, y actuaciones en materia de comercio e industria; un 16,46 % de los recursos se destinan a la protección social, actuaciones de carácter benéfico-asistencial y atención a grupos con especiales necesidades; el 14,48 % del gasto va a servicios públicos básicos obligatorios en materia de seguridad, movilidad ciudadana o medio ambiente; un 13,97 %, al desarrollo de iniciativas en materia de sanidad, educación y cultura; y un 9,56 % de los recursos se destinan al pago de la deuda.

- Tienen bajo nivel de deuda. La deuda disminuye en 1161,7 millones de euros, casi un 30 % de la existente al principio del período observado (2010: 4258,4 millones de euros; 2014: 3096,7 millones de euros).
- Atienden adecuadamente la deuda comercial. Presentan un período medio de pago a proveedores inferior a 30 días, e incluso 17 de ellas presentan valores negativos (pagan antes de 30 días a contar desde la fecha de registro de la factura).
- Las diputaciones provinciales son entidades saneadas financieramente. Pasan de una situación inicial (2010) con 40 entidades y un saldo financiero negativo de -861,5 millones de euros a la actual (2014) con 2 entidades y un saldo de -27,6 millones de euros. Respecto a los saldos positivos, la cifra evoluciona de los 67,5 millones de euros en 2010 a los actuales 803,1 millones de euros en 2014.

### *2.3. Las diputaciones se han caracterizado en estos años por tener un redimensionamiento similar al de otras instituciones tanto en sus estructuras de personal al servicio de la Administración como en sus niveles políticos (representantes y personal de confianza).*

Actualmente, el número total de diputados provinciales y asimilados<sup>2</sup> es de 1296. El número de diputados de las 38 diputaciones provinciales de régimen común es de 1040, de los que 679<sup>3</sup> como máximo tienen dedicación exclusiva y los 361 restantes no la tienen. El personal al servicio de las diputaciones, cabildos y consells insulares se eleva a las 62 159 personas, con un número de eventuales a su servicio que alcanza un máximo del 1,5 % del total, tras la entrada en vigor a 30 de junio de 2015 de las limitaciones incorporadas en la Ley 27/2013 sobre personal eventual<sup>4</sup>. Los últimos datos disponibles sobre la evolución de los gastos de personal en las diputaciones provinciales de régimen común (2014-2013)<sup>5</sup> se recogen en el cuadro 1.

<sup>2</sup> Diputaciones forales: 27; cabildos insulares: 157; y consells insulares: 72.

<sup>3</sup> Art. 75 ter LRSAL.

<sup>4</sup> Art. 104 bis LRSAL.

<sup>5</sup> La entrada en vigor de la Ley 27/2013 (LRSAL) es a 31 de diciembre de 2013. Según la disposición transitoria décima, sobre la aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva: “A las entidades locales que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y además su período medio de pago a los proveedores no supere en más de 30 días el plazo máximo previsto de la normativa de morosidad, no se les aplicará, con carácter excepcional, los límites previstos en los artículos 75 bis y ter y 104 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local hasta el 30 de junio de 2015”. Será a partir de la liquidación presupuestaria de 2015, en la mitad del año correspondiente, donde se podrán cuantificar en términos de liquidación presupuestaria los efectos de la norma.

CUADRO 1. Evolución de gastos de personal (2014-2013)

Partida	Concepto	Año 2014	Año 2013	Diferencia	Var. (%)
1	Gastos de personal (miles de euros)				
10	Órganos de gobierno y personal directivo	40 738	38 725	2013	5,20 %
11	Personal eventual	29 561	31 018	-1457	-4,70 %
	Totales	70 299	69 743	556	0,80 %

Fuente: Intervención General Administración del Estado (derechos reconocidos netos).

Además, si se suma el personal de las diputaciones provinciales<sup>6</sup> (julio 2015) al conjunto de efectivos al servicio de la Administración local, se obtienen 576 677 personas. El personal de las diputaciones supone un 10,78 % del total. El número total de empleados públicos de las diputaciones provinciales, cabildos

y consells es un 18,94 % inferior (14 520 personas menos) al existente en julio de 2011.

#### *2.4. Las diputaciones ofrecen una representatividad institucional asentada en la diversidad política.*

La clasificación por partidos y tramos de población queda recogida en el cuadro 2.

#### *2.5. Las diputaciones, en su comparación con otros entes territoriales, disponen de menores gastos estructurales de funcionamiento, mayor capacidad inversora, y una situación más solvente y equilibrada, generadora de una posición superavitaria respecto al objetivo de cumplimiento de déficit del Estado.*

- Las diputaciones provinciales, dentro de su estructura de gasto, destinan el 44 % a gastos de funcionamiento (gastos de personal y de compras de bienes y servicios), mientras que los ayuntamientos destinan el 61 %. Las diputaciones destinan a gastos de capital (inversiones y

<sup>6</sup> Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, julio 2015-julio 2011.

## Tema central

**CUADRO 2. Diputaciones provinciales de régimen común según resultados electorales 2015 y presupuesto 2016**

Partido	Tramo	Hasta 500 000	PPTOS. 2016 (millones euros)	De 500 000 a 1 000 000	PPTOS. 2016 (millones euros)	De 1 000 001 a 3 500 000	PPTOS. 2016 (millones euros)	De 3 500 000 en adelante	PPTOS. 2016 (millones euros)	TOTALES	TOTALES presupuestos 2016 (millones euros)	Porcentajes pptos. 2016 por partido
PSOE	5	437	9	1646	4	1294	0	0	18	3377	53 %	
PP	10	800	3	436	2	527	0	0	15	1763	28 %	
CDC	1	104	2	257	0	0	1	820	4	1181	19 %	
PAR	1	54	0	0	0	0	0	0	1	54	1 %	
TOTALES	17	1395	14	2339	6	1821	1	820	38	6375	100 %	
Porcentajes por tramo		45 %	22 %	37 %	37 %	16 %	29 %	3 %	13 %	100 %	100 %	

Fuente: elaboración propia.

transferencias de capital) el 20 %. Los ayuntamientos el 10 %.

- El importe total de las inversiones financieramente sostenibles<sup>7</sup> que se ejecutaron en 2014 fue de 557,1 millones €: 199,1 millones corresponden a actuaciones de las diputaciones provinciales (29 entidades, el 60 % del número total), y 358 millones a los municipios (729 entidades, el 10 % del total); de las diputaciones, 12 de ellas afrontaron actuaciones por importe superior a 5 millones de euros, totalizando 167 millones de euros; y del conjunto de entidades locales, 8 (municipios de Madrid y Barcelona y 6 diputaciones) financiaron proyectos por importe superior a 10 millones de euros.

- En relación con las transferencias corrientes a otros sectores, las diputaciones destinaron el 20 % del gasto, mientras que en los recursos empleados por los ayuntamientos llegaron al 12 %.
- Por magnitudes financieras, en análisis comparado respecto al resto de entidades (ayuntamientos, diputaciones de régimen común, diputaciones de régimen foral, consejos insulares, cabildos insulares, ciudades autónomas, áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores) que conforman la planta municipal española para el ejercicio 2014, se concluye:
  - En las diputaciones de régimen común se obtiene el 8,6 % de los ingresos corrientes, mientras que el gasto corriente supone el

<sup>7</sup> Según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



7 % del total de gasto realizado en la planta local española. Así, se genera un ahorro bruto que supone un 13 % del total de ahorro generado (un 19 % en términos netos). Los pasivos financieros apenas suponen el 9 % del total nacional.

- El total de sus ingresos no financieros soporan a sus gastos no financieros, lo que permite obtener un saldo no financiero positivo,

que supone el 8 % del total nacional obtenido para ese año.

- En relación con el remanente de tesorería, como variable que permite mostrar (a 31 de diciembre de cada ejercicio) el superávit o déficit acumulado a lo largo de los distintos ejercicios por un ente territorial, nos muestra un signo positivo que acumula recursos por importe de 3027 millones de euros, lo que



supone el 12 % del total nacional generado durante ese ejercicio. La aportación positiva de las diputaciones de régimen común vuelve a superar para este indicador la generada, por ejemplo, por aquellas de régimen foral, lo que demuestra la solvencia de estas entidades, en términos de liquidez y de recursos para la gestión.

- En relación con la aportación de las diputaciones en el cumplimiento del objetivo de déficit (ver cuadro 3), la Administración local es la única Administración Pública que ofrece resultados positivos desde el ejercicio 2012 (2012: 0,32 %; 2013: 0,55 %; 2014: 0,57 %; 2015: 0,44 %).

### 3. Recomendaciones y conclusión final

La modernización de las estructuras de las diputaciones pasa por mejoras en la eficiencia de los ser-

vicios que se prestan a los ciudadanos. Su principal función, desde un punto de vista de la gestión, supone su mayor fortaleza: la coordinación e integración de servicios. Es por ello que deben corresponder a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, en colaboración con la comunidad autónoma, la coordinación y supervisión de los servicios resultantes de cualquier proceso de integración territorial<sup>8</sup>.

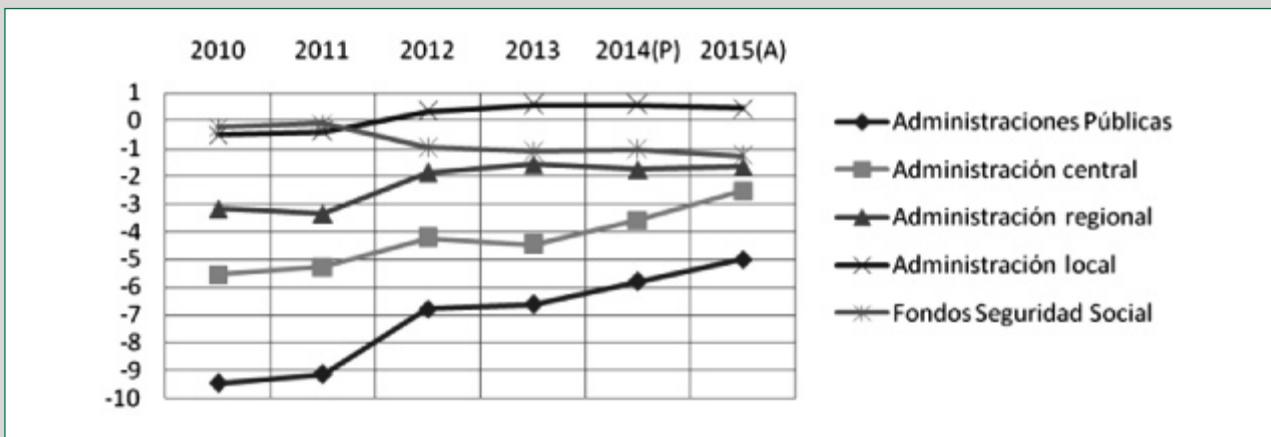
La implantación de la administración electrónica debe ser sinónimo de mejora en la calidad de la información y el acceso de los ciudadanos a sus servicios, al mismo tiempo que suponga ahorro de costes y simplificación de la estructura administrativa.

<sup>8</sup> La reciente STC sobre el recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura frente a la Ley 27/2013 (LRSAL) consolida una arquitectura jurídica que comparte una visión integradora de los servicios públicos que prestan las Administraciones municipales, y que requiere de la colaboración activa de aquellos entes locales con mayor capacidad económica y de gestión.

**CUADRO 3. Comparación en la evolución de la senda de déficit público por Administraciones Públicas respecto a PIB**

Clasificación por Administraciones Públicas	2010	2011	2012	2013	2014(P)	2015(A)
Administraciones Públicas	-9,46	-9,13	-6,77	-6,62	-5,79	-5,00
Administración central	-5,54	-5,27	-4,25	-4,48	-3,57	-2,53
Administración regional	-3,17	-3,35	-1,86	-1,57	-1,75	-1,66
Administración local (ayuntamientos y diputaciones)	-0,52	-0,40	0,32	0,55	0,57	0,44
Fondos de la Seguridad Social	-0,23	-0,10	-0,98	-1,12	-1,04	-1,26

**Evolución senda de déficit excesivo por subsectores**



Fuente: elaboración propia a partir datos MINHAP.

El contexto económico actual exige de todas las Administraciones prestadoras de servicios la mayor eficacia en su prestación, su adecuada financiación y la sostenibilidad financiera. Y esto pasa por una mayor profesionalización de la Administración y de la medición y seguimiento de las medidas de racionalización adoptadas en la Ley 27/2013, en relación con las limitaciones de las retribuciones de miembros de las diputaciones provinciales (art. 75 bis), personal eventual (104 bis) y directivos (art. 32 bis). Solo así se avanzará en el campo de transparencia,

rendición de cuentas y una mayor valoración por parte del ciudadano hacia estas instituciones.

En definitiva, el mejor servicio que pueden ofrecer las diputaciones a sus ciudadanos pasa por su modernización, si bien no son las únicas Administraciones que deben avanzar en esa línea. A la vista de los datos expuestos, si en algún momento se confundiese modernidad con la irreversible necesidad de suprimir algún ente territorial, ¿cuántos de ellos deberían anteceder a esta institución? •

## Entrevista

Fotografía: Lluís Liebot Güell



**Mercè Conesa i Pagès**  
Presidenta de la Fundación  
Democracia y Gobierno Local y  
de la Diputación de Barcelona

# Los Gobiernos locales intermedios, cruciales en la garantía de los servicios sociales de proximidad

**El papel fundamental que desempeñan los Gobiernos locales intermedios en la garantía de la prestación adecuada de servicios sociales de proximidad, es una de las razones que justifican sobradamente su existencia. Frente a tanto prejuicio, o estrategia electoralista, resulta imperioso reivindicar la función que aquellos cumplen en el incremento del bienestar de los ciudadanos. Contamos para ello, en esta ocasión, con una persona bien conocedora de la realidad local y provincial.**

**Texto: Fundación Democracia y Gobierno Local**

---

¿Cuáles son los principales retos de futuro a los que deben hacer frente los Gobiernos locales intermedios?

Contribuir a modernizar los Gobiernos locales, de acuerdo con las exigencias de la Administración en el siglo XXI, poniendo las tecnologías digitales al servicio de la mejora de los servicios públicos de proximidad y apoyando un desarrollo económico local sostenible, respetuoso con los retos medioambientales. Y también reforzar la autonomía de los Gobiernos locales, que son quienes mejor han hecho los deberes, al reducir el endeudamiento sin por ello dejar de acompañar a la ciudadanía en los peores momentos de la crisis.

Pe **s a la extendida opinión de que los Gobiernos locales intermedios son una anomalía –o singularidad– española, lo cierto es que en otros países europeos descentralizados también es posible encontrarlos. ¿Cómo valoraría en perspectiva europea la posición institucional que ocupan nuestros Gobiernos locales intermedios?**

La Unión Europea recoge dos principios esenciales que fundamentan la labor de los Gobiernos locales: la subsidiariedad y la autonomía local. Y, en efecto, en todos los países de nuestro entorno existe un tipo u otro de Gobierno intermedio, que contribuye a plasmar estos principios y a facilitar el servicio público que se presta desde la proximidad. Me temo que las críticas a los Gobiernos locales intermedios responden más a estrategias de mercadeo político que a planteamientos razonados sobre los niveles de Gobierno necesarios para un buen servicio público.

**¿Considera preciso un rediseño de los servicios que deben obligatoriamente prestar, así como, en su caso, de las competencias que pueden ejercer los Gobiernos locales intermedios?**

Tal y como manifesté en el momento de asumir la presidencia de la Diputación de Barcelona, solo garantizando la autonomía municipal podremos conseguir más bienestar para los ciudadanos. En este sentido, me manifiesto totalmente en contra de los planteamientos políticos que pretenden centralizar las políticas sociales y alejarlas de los municipios y de su autonomía. Los ayuntamientos merecen reconocimiento, respeto a su autonomía y una financiación digna como Administración más próxima al ciudadano.

**En concreto, en el ámbito de los servicios sociales y de la atención personal, que es uno de los más valorados por los ciudadanos, ¿qué papel desempeñan y pueden desempeñar en el futuro los Gobiernos locales intermedios?**

En estos últimos años, de fuerte impacto de la crisis económica y financiera, los Gobiernos locales intermedios han desempeñado un papel crucial para garantizar e incluso reforzar los servicios sociales de proximidad. La atención a las personas ha sido –y es todavía– una de las prioridades en esta difícil etapa, dado que el riesgo de exclusión social ha aumentado considerablemente y no podremos decir que hemos salido de la crisis hasta que ese riesgo haya quedado plenamente cerrado.

Toma de posesión



Fotografía: Sergi Ramos

**La función principal de los Gobiernos locales intermedios es colaborar y prestar asistencia técnica y material a los municipios. Como presidenta de la Diputación de Barcelona, ¿qué impresión tiene sobre la valoración que hacen a este respecto los municipios de su ámbito territorial?**

Para mí, uno de los aspectos más gratificantes del trabajo al frente de la Diputación ha sido precisamente el contacto directo y continuado con los alcaldes y las alcaldesas, y con el conjunto de los concejales y del personal técnico de los ayuntamientos. Es al pisar el territorio, en la cercanía con los representantes locales, cuando uno percibe el impacto real de la cooperación local que llevan a cabo los Gobiernos intermedios. Y, sin duda, la respuesta que recibimos por esta labor es sumamente positiva, en especial cuando se trata de municipios pequeños y poco poblados. La Diputación de Barcelona tiene tal vez el reto de difundir mucho más su labor, que entre la ciudadanía no es conocida del



todo, pero hablando con los responsables municipales la opinión que se recibe es excelente.

Una de las cosas que más me han sorprendido, gratamente, desde que presido la Diputación de Barcelona, es la buena salud financiera de los ayuntamientos. Muchos están al 0 %, y podemos contar con los dedos de una mano los municipios que están sobreendeudados. En cinco años, la reconversión ha sido espectacular.

**En determinadas partes del Estado, además de diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, existen otras entidades locales de carácter supramunicipal. En Cataluña, en concreto, las comarcas conviven con las diputaciones desde hace ya muchos años. ¿Qué valoración hace de las relaciones entre unas y otras?**

Ante los estragos que ha provocado la crisis y una financiación local más que deficiente, la Diputación

de Barcelona ha priorizado históricamente sus programas de ayuda a los ayuntamientos y a las comarcas. Son herramientas de cooperación que dan sentido a nuestra existencia en el entramado institucional del país y que pasan, obligatoriamente, por la potenciación de las estructuras productivas locales y por el estímulo de la cultura en el ámbito local. Actualmente trabajamos conjuntamente para prestar y ofrecer servicios a los municipios con la máxima agilidad y calidad posible. Esto no está reñido con que en los procesos de transformación y modernización, en el futuro seamos capaces de construir modelos territoriales, que pasen también por la optimización de nuestras Administraciones y evitar duplicidades. Pero es muy importante tener en cuenta que, en Cataluña, tenemos nuestra propia organización territorial, y esto debería permitir que pudiéramos adaptarnos a nuestra singularidad. La racionalidad en las políticas administrativas no debe nunca estar reñida con la realidad, la historia y la singularidad de cada territorio. •



# Los Gobiernos locales intermedios: al servicio de los municipios y de la ciudadanía

Las funciones que desempeñan los Gobiernos locales intermedios resultan tan desconocidas para muchas personas que residen en municipios densamente poblados como inestimables para quienes, por el contrario, lo hacen en municipios pequeños o medianos. Hemos preguntado a presidentes de diputaciones de distintas partes del territorio del Estado y esto es lo que nos cuentan.

Fotografía: iStockphoto



**Francisco Reyes Martínez**  
Presidente de la Diputación de Jaén

## «Las diputaciones, como toda la arquitectura del Estado, deben evolucionar evitando duplicidades y siendo más eficientes y eficaces»

La sociedad se encuentra inmersa en un momento de cambio, un momento en el que se plantean nuevos escenarios y cuestiones que requieren

respuestas ajustadas a los nuevos tiempos, aunque sin olvidar el camino andado. En este sentido, en el debate abierto sobre las instituciones de la España del siglo XXI, ocupan un lugar preferente las diputaciones, que, como toda la arquitectura del Estado, deben evolucionar al igual que su entorno, evitando duplicidades y siendo más eficientes y eficaces.

El debate siempre es oportuno, pero debe basarse en la realidad y el conocimiento. Hay que hablar de servicios, de quién los presta con mayor calidad y al mejor precio. Hablar de las diputaciones desde lo que son, y no desde lo que se cree que pueden ser.

La mejor forma de entender el papel que juegan los entes provinciales es, precisamente, recorrer provincias como la de Jaén. Una tierra con más de 13 000 kilómetros cuadrados de superficie, en la que el 80 por ciento de sus 97 municipios tiene menos de 10 000 habitantes. La Diputación aquí desempeña sin duda un rol fundamental como garante de la igualdad de oportunidades, para que todos sus habitantes, independientemente del lugar en el que vivan, puedan disfrutar de infraestructuras y servicios de calidad.

La Diputación jiennense ha logrado un alto nivel de eficiencia en servicios como la recogida y el tratamiento de residuos, el abastecimiento de agua o la vertebración del territorio. Se trabaja en programas dirigidos a la mejora socioeconómica, la generación de empleo o el bienestar social. Se impulsan proyectos de interés turístico, de respaldo al sector agrícola o la industria agroalimentaria, y se coopera con los consistorios en materias como la cultura o el deporte.

Iniciativas que hacen de la Diputación un instrumento de cohesión territorial, social y económica. Una garantía para la autonomía de los pequeños ayuntamientos, su razón de ser, y para la igualdad de oportunidades de todos los vecinos y vecinas de nuestros municipios. •

## Debate



**Juan Martínez Majo**  
Presidente de la Diputación de León

### «El futuro del mundo rural»

La Constitución Española de 1978 establece que España se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas que se constituyan, y que todas estas entidades tendrán autonomía propia para defender sus intereses. En el artículo 141.1, se define la provincia como “entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”.

Las diputaciones representamos la esencia de las provincias, y la esencia de las Administraciones locales, es decir, las que están más cerca de los ciudadanos. Su labor como ayuntamiento de ayuntamientos permite la defensa del mundo rural, su apuesta por mejorar la calidad de vida y los servicios en los municipios menores de 20 000 habitantes, principalmente aquellos más pequeños y con menos recursos.

Es larga la carta de servicios que prestamos a los ayuntamientos, como la asistencia y asesoría a entidades locales en materia jurídica, urbanística y/o presupuestaria, gestión tributaria, mejora de las infraestructuras y servicios, dotación de equipamientos, servicios sociales tan importantes como la teleasistencia, y la redistribución de las transferencias a través de los planes de cooperación municipal, entre otros, con un nivel de contención presupuestaria evidente, con una buena gestión, como lo demuestra que somos de las Administraciones menos endeudadas.

La labor de la Diputación en una provincia como León es, si cabe, mucho más relevante. 253 000 leoneses (más del 50 % de la población de la provincia) viven en municipios de menos de 20 000 habitantes. El 70 % de los 211 municipios de nuestro territorio tienen menos de 1000 habitantes y contamos con 1234 entidades locales menores (juntas vecinales). ¿Cuántas de estas juntas vecinales o de estos pequeños municipios podrían ofrecer a sus ciudadanos unos servicios de calidad, disponer de unas infraestructuras propias del siglo XXI, si no existiera la Diputación?

Los Gobiernos locales, diputaciones y ayuntamientos, estamos cerca de los ciudadanos, somos su primer y –en muchos casos– único referente. A través de los diferentes planes, hemos logrado armonizar los servicios, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del mundo rural, pero, sobre todo, darles una oportunidad de futuro. Sabemos lo que necesitan estos pequeños municipios, y ahora tenemos que poner las bases para frenar la despoblación, nuestro principal reto.

Y es cierto que tenemos que mejorar el modelo, modernizarlo, definir un nuevo sistema de financiación, donde tanto ayuntamientos como diputaciones tengamos los recursos necesarios para cubrir, con garantías, las necesidades de los ciudadanos. Ese debe ser el objetivo que tenemos que marcarnos y por el que debemos luchar. •



**Carmela Silva Rego**  
Presidenta de la Diputación de Pontevedra

## «Los Gobiernos locales intermedios al servicio de los municipios y de la ciudadanía»

Bajo mi punto de vista, la administración y la gestión pública son aspectos fundamentales para el progreso y el bienestar social de cualquier país. Por tal motivo soy una firme defensora de lo público, aunque reconozco que, como en cualquier otro sector, es necesario reformular y modernizar su funcionamiento y organización, siempre bajo el consenso político y social, sin que ello suponga privatizar o suprimir empleo, porque este camino únicamente lleva a reducir la calidad de los servicios prestados.

En este proceso de modernización, considero que las Administraciones Públicas deben ser más abiertas y flexibles, con capacidad de impulsar entornos más favorables para la ciudadanía, nutridas de profesionales cualificados, con perfiles completos, heterogéneos y multidisciplinares, con grandes dosis de responsabilidad y en formación permanente, cuyo objetivo prioritario consista en ser capaces de ofertar un servicio público de la máxima calidad, con objetividad, integridad, imparcialidad, neutralidad, rapidez, eficacia y eficiencia, dando respuesta a las necesidades de la ciudadanía.

También en este trabajo de optimización de la Administración, es necesario impulsar la estabilidad y credibilidad de la Administración Pública, tantas veces cuestionada socialmente. Para ello resulta fundamental impulsar el conocimiento del trabajo que desarrollan tan eficaz y eficientemente los trabajadores públicos.

Pero, por encima de todo, necesitamos analizar y debatir sobre el mapa administrativo del Estado, haciendo especial incidencia en las competencias de los organismos locales, atribuyendo y definiendo competencias y funciones concretas, atendiendo a sus propias peculiaridades, infraestructuras, criterios poblacionales, servicios, etc.

Y es necesario este debate y análisis, sobre todo, si tenemos en cuenta que la grave crisis que estamos padeciendo desde 2007 ha afectado en gran medida a los organismos locales, fundamentalmente a los municipios de menos de 20 000 habitantes, y por extensión, y entendiendo que los ayuntamientos son las instituciones más cercanas a la ciudadanía, a sus vecinas y vecinos.

Por eso la existencia de diputaciones, organismos intermedios, o como las queramos llamar, es hoy más necesaria que nunca. Necesitamos organismos intermedios que puedan refocalizar las prioridades políticas y estratégicas de los ayuntamientos, dar apoyo y prestar ayuda a municipios que no pueden afrontar gastos o inversiones básicas (recogida y tratamiento de residuos, saneamiento y abastecimiento, limpieza viaria, accesos a núcleos de población, alumbrado público, pavimentación, etc.) para atender las necesidades de la ciudadanía.

A través de estas entidades intermedias, además, se pueden canalizar y distribuir los fondos y recursos públicos de forma equitativa entre los ayuntamientos más pequeños, así como coordinar y colaborar en la prestación de servicios relacionados con su propia gestión, tanto financiera como de cualquier otra índole.

Necesitamos, por lo tanto, organismos intermedios que impulsen a los municipios, las entidades más cercanas a la ciudadanía, con mayor capacidad para potenciar el dinamismo económico y la cohesión social, y dar respuesta a las exigencias, necesidades y requerimientos de las vecinas y los vecinos.

En resumen, considero fundamental impulsar procesos de reforma, modernización e innovación, tanto de la Administración local como de la autonómica y estatal. Unos procesos que impliquen el impulso de estructuras que busquen una mayor eficacia y eficiencia de los recursos públicos para mejorar la calidad de vida, el bienestar y la cohesión social de la ciudadanía, verdadero eje central de cualquier decisión y actividad de la Administración Pública. •



**Francisco Vázquez Requero**  
Presidente de la Diputación de Segovia

### «La Diputación Provincial de Segovia tiene fundamentalmente dos cometidos: las personas y los pueblos»

La Diputación Provincial de Segovia dedica el 52 % de sus recursos a los servicios sociales, que llegan no solo a los 208 ayuntamientos menores de 20 000 habitantes (todos excepto la capital), sino también incluso a los 375 núcleos dispersos de toda la provincia, que constituyen las dos terceras partes de la población provincial, eminentemente rural. Además la Diputación es la única Administración que tiene capacidad de llevar los programas culturales, deportivos, asistenciales y de servicios esenciales a todos los rincones de la provincia, para que no existan ciudadanos discriminados por el hecho de residir en una localidad de pequeña población.

La segunda tarea, después de las personas, son los pueblos. La Diputación es la única Administración capaz de prestar servicios municipales esenciales a la gran mayoría de los ayuntamientos: recaudación de tributos, asistencia y asesoramiento jurídico, contable, técnico e informático, recogida selectiva de residuos, pavimentaciones de calles y caminos, obras del ciclo hidráulico, protección civil y bomberos...

Mientras otros, con escasos conocimientos de la realidad, se dedican a trazar líneas en un despacho, en las diputaciones nos dedicamos a resolver problemas de los ciudadanos que residen en el medio rural. •



**Jorge Rodríguez Gramage**  
Presidente de la Diputación de Valencia

## «Codo a codo con los ayuntamientos»

Conscientes de que los ayuntamientos son la Administración que en primera instancia percibe las inquietudes de los vecinos y vecinas, y se responsabiliza del mantenimiento de los servicios básicos, desde la Diputación de Valencia trabajamos codo a codo con todos ellos, con el fin de poder llevar a cabo aquellas actuaciones e inversiones que permitan mejorar esos servicios, ya sea a través de ayudas directas, de la creación y mantenimiento de servicios municipales, facilitando la contratación de

personal o colaborando con otras Administraciones, sea cual sea su color político.

Y es que nuestra gestión en la Diputación de Valencia parte del convencimiento de que el dinero no es de las instituciones, sino de los vecinos, que lo pagan a través de sus impuestos, y nuestra responsabilidad es garantizar que llegue donde se necesita con una gestión eficiente, siempre desde el respeto máximo a la autonomía municipal, haciendo que sean los consistorios los que decidan en qué invertir esas ayudas.

Muestra de esta nueva hoja de ruta es la reformulación de los planes provinciales de obras y servicios y de caminos y viales, así como la creación del Plan de Inversiones Financieramente Sostenibles, con lo que se han triplicado las ayudas directas a los municipios. Desde la perspectiva del personal, quisiera destacar la oportunidad que se da a los postgraduados de desarrollar en la Administración su período de aprendizaje, dentro del programa Gestión del Talento. Ese retorno que buscamos empieza a ser efectivo con los nuevos proyectos que estos postgraduados desarrollan en los ayuntamientos.

Con todo, la acción en solitario no basta, y por ello apostamos por la coordinación con otras Administraciones, caso de la Generalitat Valenciana, el resto de diputaciones y los propios ayuntamientos. De este espíritu nacen programas como *XarxaLlibres*, la creación de un bono transporte común para toda el área metropolitana, el impulso de un convenio en materia de turismo, o la Primavera Educativa.

La Diputación ha colaborado activamente en todos estos programas, con independencia de quién sea su impulsor o del nombre de la Administración que los lleve a cabo. La clave, como sucede en la naciente participación en planes conjuntos con las diputaciones de Alicante y Castellón, es la función que como instituciones debemos desempeñar para mejorar los servicios a los vecinos y vecinas de nuestros pueblos y ciudades. •

**Se ha publicado en**



# Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización

[...] Las exigencias de una nueva política, de una nueva manera de hacer política, han empezado a abrirse paso a todos los niveles de la organización pública española. Ciertas expresiones de lo que se ha denominado la “desafección” por la política, o en concreto, por los partidos políticos, están dando paso a una “nueva política” o, al menos, a unos “nuevos políticos”. Y por el momento, está siendo en el nivel local donde han empezado a obtener algunas –e importantes– concreciones.

**Texto:** Extracto del estudio realizado por Tomàs FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN: *“Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”*, incluido en *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2015.

**Fotografías:** iStockphoto

[...] Uno de los elementos más necesitados de profunda reforma en la organización territorial local es el nivel intermedio del Gobierno local, y básicamente la provincia. Es este ya un lugar común, en cuya virtud la institución provincial sufre dinámicas contrapuestas que la estiran hacia extremos muy distantes. Por una parte, la ya clásica puesta en cuestión de la provincia en territorios como Cataluña, con la propuesta de sustitución por las veguerías –que en realidad no sería más que un aumento del número de las cuatro diputaciones actuales–; por otro lado, el inesperado respaldo que reciben por parte de la LRSAL, que las erige en posibles prestadoras generales de servicios públicos en sustitución de los municipios de menor dimensión. En medio, su efectiva desaparición en las comunidades autónomas uniprovinciales, su sustitución funcional por los consejos y cabildos insulares en los archipiélagos balear y canario, o su transmutación institucional en los territorios históricos vascos.

[...] Hoy en día, cualquier planteamiento sobre el nivel intermedio de la Administración local en España debe tomar en cuenta la exigencia generalizada de una mayor transparencia en la Administración, y la reclamación de una mejor articulación de la legitimación democrática de las instituciones. Los resultados de las últimas elecciones municipales de mayo de 2015 señalan sin duda alguna que estos valores están en la base de las fuerzas ascendentes, y que en el fondo se está reclamando más política en lo local, más autoadministración, y no solo administración de intereses ajenos. Las diputaciones continuarán siendo objeto de cuestionamiento en los próximos tiempos, no tanto por sus funciones como por su posición institucional de mayor lejanía democrática.

“

**Uno de los elementos más necesitados de profunda reforma en la organización territorial local es el nivel intermedio del Gobierno local, y básicamente la provincia**

Un incremento de las funciones provinciales, como ha pretendido la LRSAL, debiera abrir el debate acerca de su composición política y su necesidad de mejor legitimación, lo que llevaría a poner sobre el tapete el tema de la elección directa de las diputaciones, como ha sido la regla en Europa. Pero también es cierto que, al mismo tiempo, Europa está presionando hacia una mayor simplificación de las estructuras administrativas, y los ejemplos de Grecia y de Italia son significativos. En este segundo caso, por lo que ahora nos ocupa, se ha producido la primera gran novedad al suprimirse la elección directa de los consejos provinciales, mediante la Ley 56/2014, de 7 de abril, sobre “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni” (Ley “Delrio”) [...]. Bajo los lemas de la

simplificación y el ahorro público, junto a las dinámicas contra la “vieja política”, se ha confluído en la solución de mantener la pervivencia de la institución –sobre cuya supresión se debatía ya en los años 80– a cambio de vaciarla de diversas funciones, de aligerar su estructura de gobierno –suprimiendo la junta provincial ejecutiva y dis-

minuyendo el número de consejeros provinciales–, y sobre todo estableciendo su elección indirecta o de segundo grado a cargo de los concejales de los municipios integrantes.

Se observan, así, dos líneas de tendencia claramente contrapuestas: las exigencias de más política –mayor legitimación y transparencia– y las exigencias de más economía –simplificación y ahorro–. En la adecuada síntesis de dichas corrientes habrá que situar toda propuesta de redefinición del nivel provincial en España. •

“

**Cualquier planteamiento sobre el nivel intermedio de la Administración local en España debe tomar en cuenta la exigencia de una mayor transparencia y legitimación democrática de las instituciones**



## Buenas prácticas



Firma del convenio “Provincia Inteligente” del presidente de la Diputación de Ourense, Manuel Baltar, con los representantes de IBM y Vodafone

# Ourense, provincia inteligente

**Nuestra Constitución reconoce la realidad provincial, y su gobierno y administración a cargo de las diputaciones. Es el marco “de juego” que confirma la existencia de intereses provinciales en unos territorios –las provincias– que no son solo circunscripciones electorales, y que fueron protagonistas activas en la configuración actual del Estado autonómico.**

**Texto:** José Manuel Baltar Blanco (presidente Diputación de Ourense)

El gobierno provincial de Ourense está caracterizado por la planificación (planes de mandato, fijando mes y año de cumplimiento de cada acción proyectada), la gestión económica (aprobación de presupuestos en el mes de septiembre), la transparencia y la participación ciudadana.

La Diputación apuesta por la cooperación con los ayuntamientos, y cree en la gestión pública como escenario perfecto para la innovación. Ahí surge el Proyecto Provincia Inteligente (*Ourense Smart province*), que supera el modelo de *Smart city*, aplicándose a un territorio más extenso (el provincial) y pivotando en la Diputación los servicios y asistencia a los ayuntamientos y vecinos de la provincia. Una auténtica red con la tecnología como aliado que permite una eficiencia modélica en competencias municipales que ejercemos vía delegación como la recogida de residuos, la gestión del agua o la teleasistencia.

Un proyecto expuesto en el Seminario Internacional de Buenas Prácticas en la Gobernanza, Visión Política y Planificación Territorial, celebrado en Curitiba, invitados por el Gobierno del Estado de Paraná. Un proyecto para el que contamos como aliados con dos multinacionales de la importancia tecnológica de IBM y Vodafone, con quienes en julio hemos firmado el acuerdo para su materialización, que incluye la puesta en marcha de un centro tecnológico en nuestra provincia.

Con este proyecto innovador ponemos en valor el papel del Gobierno provincial en su relación con ciudadanos y el resto de Administraciones, actuando en red y generando economías de escala, buscando la excelencia en el servicio público: la inmediatez, la desaparición de las ventanillas de la



# SMART PROVINCE



Administración y de las colas para trámites burocráticos, o la apertura 24 horas de la Administración más cercana a los ayuntamientos, que son a su vez las más próximas a la ciudadanía.

“Provincia Inteligente” crea nuevas oportunidades de progreso económico y social en la provincia, estableciendo estrategias en el ámbito de la innovación para el desarrollo tecnológico del territorio. El reto consiste en ofrecer a las vecinas y los vecinos servicios mejores y más accesibles independientemente del lugar en el que residan, consolidando un nuevo modelo productivo mediante la transforma-

ción digital de Ourense. Los ayuntamientos recibirán un asesoramiento y consultoría específica para llevar a cabo acciones de innovación digital en sus respectivas áreas de actuación.

La Diputación de Ourense, junto a IBM y Vodafone, crearán un Centro Tecnológico que desarrollará un “sistema de gestión y operaciones municipales” de la provincia, configurándose también como núcleo integrador de actividades que desarrollen tecnologías de última generación: soluciones basadas en el *“internet of things”* y aplicaciones móviles ciudadanas. Se trata de una estrategia en la que son de

---

especial interés áreas como la administración electrónica, la transparencia, la participación, la inteligencia de la información provincial o la toma de decisiones basada en *Big Data*.

Esta iniciativa es fruto del estudio y trabajo, y persigue crear oportunidades. Un proyecto que tuve también la oportunidad de exponer en la *Ourense ICCWeek*, el marco de las industrias culturales y creativas, junto a David Rowan, director de *Wired UK*, sin duda una de las publicaciones más influyentes del mundo en materia de tecnología. Esta-

Fotografía: iStockphoto



**La Diputación de Ourense apuesta por la cooperación con los ayuntamientos, y cree en la gestión pública como escenario perfecto para la innovación**

mos hablando de una “solución Ourense” para temas territoriales donde la innovación ocupa el rol principal. El talento tecnológico provincial, nuestra escuela de informática o el centro tecnológico más importante del noroeste peninsular, serán claves para llevar a cabo este espacio de crecimiento para municipios y ciudadanos, sin olvidar un componente esencial: el empresariado. Sin duda hablamos también de una referencia en el ámbito de la cooperación público-privada.

Las diputaciones son un escenario ideal no solo para practicar la cooperación, palabra clave en nuestros días, sino también para innovar. Cuestiones que tuvimos la oportunidad de resaltar en la Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales que celebramos en Ourense. Un camino irrenunciable no solo en España, como se deduce de las acciones y actuaciones de los Gobiernos locales intermedios europeos que formamos parte de Partenalia. •

## Novedades



**Resolución de 16 de septiembre de 2016, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento y derivados de las comunidades autónomas y entidades locales (BOE núm. 225, de 17 de septiembre de 2016)**

**Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 20 de agosto de 2016)**

**Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (BOJA núm. 150, de 5 de agosto de 2016)**

---

### **Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 111/2016, de 9 de junio. Recurso de inconstitucionalidad 1959-2014**

Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Principios de autonomía local, democrático y de lealtad institucional, autonomía financiera: nulidad parcial de los preceptos relativos a las funciones atribuidas a la Administración del Estado respecto de la coordinación de los servicios municipales por las diputaciones provinciales, condiciones para la ejecución en régimen de monopolio de las actividades reservadas y mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las corporaciones locales; interpretación conforme de los preceptos relativos a la competencia provincial sobre prestación de los servicios de administración electrónica y contratación centralizada en determinados municipios, y al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Voto particular.

### **Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 127/2016, de 7 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 1757-2015**

Planteado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el artículo 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. Competencias sobre régimen local: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en la que se aduce inconstitucionalidad sobrevenida de un precepto legal autonómico (STC 102/2016). Voto particular.



## ¡DIGITALÍZA-T! Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015. Uso de las herramientas tecnológicas de la DTIC

Agosto de 2016

Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC)-Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Este documento tiene dos finalidades. Por un lado, explica las novedades en materia digital de las Leyes 39 y 40/2015 y la transformación que suponen, tanto en el procedimiento administrativo como en las relaciones interadministrativas y con la ciudadanía a través de la tecnología. Por otro lado, ¡DIGITALÍZA-T! pone a disposición de las Entidades Locales un catálogo de herramientas y aplicaciones tecnológicas que les permitirán cumplir de forma sencilla con sus obligaciones legales, además de garantizar un servicio orientado al ciudadano y regido por los principios de eficacia, eficiencia, transparencia y buena gestión pública.



## Régimen jurídico y procedimiento administrativo de los gobiernos locales. La aplicación a las entidades locales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre

Instituto de Derecho Local-Universidad Autónoma de Madrid, junio de 2016

**Coordinador: Francisco Velasco Caballero**

La entrada en vigor de las nuevas Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de 1 de octubre, parece ya irremediable. Con esta perspectiva, el Instituto de Derecho Local de la UAM puso en marcha en 2016 varios cursos para ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. Para estos cursos se elaboraron, por los distintos profesores, unos materiales básicos. Estos textos, debidamente corregidos y afinados, se presentan hoy compilados en este libro.



## Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016

**Autor: Enrique Orduña Prada**

El objeto de este libro consiste en analizar el alcance del principio de legalidad sancionadora cuando se trata de la tipificación de infracciones y sanciones en las denominadas "ordenanzas de convivencia ciudadana". El análisis de esta realidad jurídica se ha llevado a cabo a partir del estudio específico de los ámbitos derivados del derecho positivo.



## Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones

Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 2016

**Autor: Rafael Jiménez Asensio**

El principio de separación de poderes es uno de los dogmas sobre los que se ha asentado la construcción del Estado constitucional. Sin embargo, ese principio, aparentemente de formulación sencilla y frecuentemente mal comprendido, ha tenido lecturas e interpretaciones de diferente alcance. En este libro se analizan las diferentes concepciones de tal principio a través de distintas experiencias constitucionales que emergen tras la implantación del Estado liberal.



## Novedades



### Alicante, 6 y 7 de octubre de 2016

#### Foro "Historia, presente y futuro de las Diputaciones en la España del Siglo XXI"

Este Foro pretende ser una contribución al esclarecimiento y reafirmación de los perfiles institucionales de las diputaciones provinciales, en tanto que entes territoriales intermedios que contribuyen decisivamente a la descentralización de la acción administrativa de las comunidades autónomas, lo que se traduce en una mejora de los servicios públicos y una más eficaz solución de las necesidades ciudadanas.

**Organizan:** Diputación de Alicante, Fundación Democracia y Gobierno Local, y FEMP.

Más información: <http://foro.diputacionalicante.es/>

---

### Barcelona, 7 de octubre de 2016

#### La remunicipalización de los servicios públicos locales y su problemática

En esta Jornada se someterá a análisis la cuestión relativa a la posible remunicipalización de los servicios públicos locales, en qué medida incide el derecho comunitario sobre ellos, su relación con la defensa de la competencia, y las formas de gestión de los mismos, entre otros temas.

**Organizan:** Diputación de Barcelona, Autoritat Catalana de la Competència y Fundación Democracia y Gobierno Local.

Más información: [http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/InvElectr/161007\\_Barcelona\\_cas.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/InvElectr/161007_Barcelona_cas.pdf)

---

### Badajoz, 17 de noviembre de 2016

#### 2.ª Conferencia de presidentes de Gobiernos provinciales

En esta Conferencia destacados expertos en régimen local y responsables políticos debatirán sobre el futuro de los Gobiernos locales intermedios.

**Organizan:** Diputación de Badajoz y Fundación Democracia y Gobierno Local.

Más información: [http://www.dip-badajoz.es/diputacion/conferencia\\_presidentes/conferencia\\_de\\_presidentes.pdf](http://www.dip-badajoz.es/diputacion/conferencia_presidentes/conferencia_de_presidentes.pdf)

---

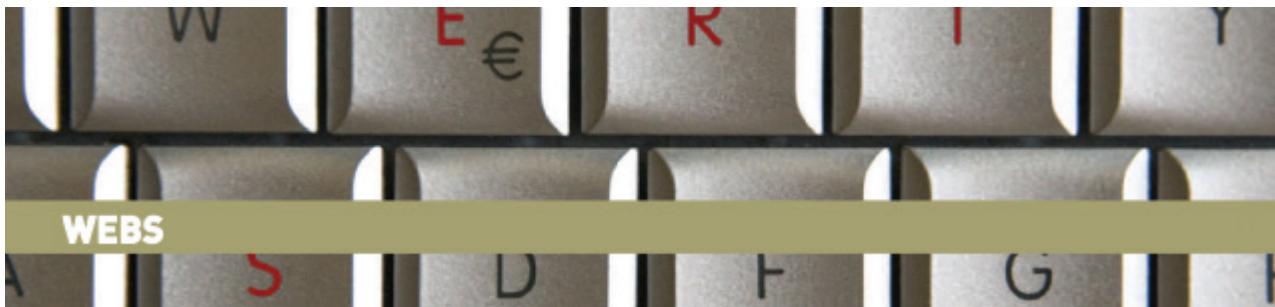
### Alzira, Valencia, del 15 al 17 de noviembre de 2016

#### I Conferencia Internacional de Mancomunidades

En esta Conferencia se expondrá la realidad diversa del asociacionismo local y sus diferentes mecanismos para dar respuesta a las aspiraciones y necesidades de los municipios y sus ciudadanos. Asimismo, el objetivo es favorecer el intercambio de experiencias y buenas prácticas a escala internacional a fin de facilitar el conocimiento mutuo, incorporar mejoras en los procesos de gestión y dar visibilidad a los beneficios de la acción de estos entes supramunicipales.

**Organiza:** Mancomunidad de la Ribera Alta.

Más información: [http://amic2016.com/wp-content/uploads/DOCUMENTS/ESPAÑOL/Programa-Conferencia-Manco\\_ES\\_final.pdf](http://amic2016.com/wp-content/uploads/DOCUMENTS/ESPAÑOL/Programa-Conferencia-Manco_ES_final.pdf)



<http://redinnpulso.es/>

#### **RED INNPULSO**

RED INNPULSO es un punto de encuentro e información para los ayuntamientos que han obtenido la distinción “Ciudad de la Ciencia y la Innovación” y para aquellos que, sin formar parte aún de la Red, consideran que la apuesta por la ciencia y la innovación es la única vía que nos puede ayudar en el avance hacia un cambio de modelo productivo basado en el conocimiento.



En la parte pública de la web se podrá consultar información de interés relacionada, agrupada en secciones como “Agenda”, con eventos de interés para los ayuntamientos, o “Actualidad”, en la que se recogerá cualquier información (noticias, convocatorias...) que pueda ayudar en la consecución de los objetivos fundacionales de la Red.

---

<http://www.climatealliance.org/home.html?L=0>

#### **Climate Alliance**

A través de la Alianza para el Clima, unos 1700 municipios miembros de 26 países europeos, así como una variedad de Gobiernos regionales, ONG y otras organizaciones, están trabajando activamente para combatir el cambio climático. En términos de los miembros, la Alianza del Clima es la mayor red de ciudades europeas dedicada a la acción climática. Nuestros miembros, que van desde pequeños pueblos rurales hasta las ciudades con una población de millones de habitantes, asumen el cambio climático como un desafío global que requiere soluciones locales.



---

<http://www.energy-cities.eu/>

#### **European Association of local authorities in energy transition**

La asociación, creada en 1990, representa ahora a más de 1000 pueblos y ciudades en 30 países.

Los principales objetivos de esta Asociación son: fortalecer el papel de las entidades locales, así como sus competencias en el campo de la energía sostenible; representar sus intereses e influir en las políticas y propuestas realizadas por instituciones de la Unión Europea en los ámbitos de la energía, la protección del medio ambiente y la política urbana; y desarrollar y promover iniciativas a través del intercambio de experiencias, la transferencia de *know-how* y la ejecución de proyectos conjuntos.



---

<http://es.arcolatino.org/>

#### **Arco Latino**

Arco Latino es un espacio de cooperación política y técnica constituido por Gobiernos locales mediterráneos intermedios. Actualmente sus socios son diputaciones y consejos insulares españoles, consejos departamentales franceses y provincias y ciudades metropolitanas italianas, que representan el 10 % de la población y del territorio de la Unión Europea.





Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

