



44

Número 44 Primer trimestre 2019

## Revista Democracia y Gobierno Local



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local



### Revalorización de los Gobiernos locales intermedios

- Los Gobiernos locales intermedios en la actualidad, por Mayte Salvador Crespo
- Asistencia económica de los entes provinciales e insulares, por Javier Suárez Pandiello
- La Carta Europea de Autonomía Local: hacia un nuevo impulso, por Tomàs Font i Llovet
- Presentación del *Anuario de Transparencia Local*

# Sumario



Fotografía de portada: iStockphoto

- 03 Editorial**
- 04 Tema central**  
**Los Gobiernos locales intermedios en la actualidad / Asistencia económica de los entes provinciales e insulares**
- 18 Declaración institucional**  
**IV Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales**
- 22 Actualidad**  
**La Carta Europea de Autonomía Local: hacia un nuevo impulso / Presentación del *Anuario de Transparencia Local***
- 31 Actividades de la Fundación**
- 32 Se ha publicado en**  
**Sobre el futuro de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común**
- 36 Novedades**

*La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 25 diputaciones 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 el presidente de la Diputación de Barcelona e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Alicante, Ávila, Badajoz, Burgos, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, y los presidentes 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, Mónica Fulquet, Francisco García, Gema Giménez, Francisco Cacharro, María Hurtado, José Luis Lucas, Gabi Moreno, José Negrón, Susana Orgaz, Íñigo Aristu, Encarna Pérez, Héctor Pérez, Beatriz Soler, Leticia Vilar. **Corrección y revisión de textos:** M.ª Teresa Hernández Gil. **Proyecto gráfico:** Exitdesign. **Maquetación e impresión:** Editorial MIC. **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



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

## Editorial



Es probable que en el transcurso del período electoral que se abra con motivo de la celebración, el 26 de mayo, de las elecciones locales, autonómicas y europeas, el debate acerca del papel de las provincias y de su órgano de gobierno, las diputaciones provinciales, surja en algún momento, tal y como lo hizo en el pasado. Por eso, desde la **Fundación Democracia y Gobierno Local** queremos aportar al debate público, como siempre lo hemos hecho, un conocimiento experto y técnico que, en el mejor de los casos, coadyuve a orientar las decisiones que corresponde adoptar a quienes, llegado el momento, ostenten la responsabilidad política que los ciudadanos hayan querido otorgarles.

A tal efecto, en este número incluimos un par de breves artículos de dos destacados profesores, ambos expertos en régimen local, aunque desde diferentes perspectivas, la del derecho constitucional, por un lado, y la de la Hacienda pública, por el otro. De manera coincidente, en sendos trabajos se pone el acento, entre otras cosas, en la necesidad de que en nuestro país haya una instancia intermedia de gobierno local, dada la fragmentación de nuestra planta local, que permita a los pequeños municipios, la inmensa mayoría, cumplir con los servicios y tareas que tienen encendados. Eso no significa, naturalmente, defender el inmovilismo, aferrándose a parámetros que quizás merezcan una revisión. Por el contrario, se apuntan posibles alternativas, tanto por lo que se refiere a la propia planta local, como en lo que afecta a la organización intermunicipal, y, por supuesto, a la ordenación de sus recursos financieros, aun sin poner en duda que, sea cual fuere finalmente la organización por la que se apostase, tal instancia intermunicipal resulta no solo inevitable, sino también muy conveniente.

Desde una perspectiva más política, dada su indudable relevancia, en este número de la Revista incluimos asimismo el contenido de la Declaración institucional suscrita conjuntamente por los presidentes y presidentas de los Gobiernos provinciales reunidos

en la IV Conferencia de Presidentes, celebrada en Granada los días 14 y 15 de febrero, y patrocinada por la propia Fundación, en la que se hace una defensa razonada del importante papel que cumplen los Gobiernos locales intermedios en la vertebración y cohesión del territorio, asistiendo a los municipios y asegurando a todos los ciudadanos, con independencia del lugar en el que vivan, la recepción de servicios de calidad.

Por otro lado, desde la propia Fundación se han puesto en marcha un par de proyectos que, más allá de las exigencias y prioridades que marca la concreta coyuntura, nos parecen de gran interés y largo recorrido. El primero se traduce en la constitución de un grupo de trabajo integrado por numerosos profesores españoles y europeos, que viene desarrollando su labor desde hace meses y que en breve concluirá con la presentación y ulterior publicación de una serie de estudios de análisis y propuestas de actualización de un texto fundamental para el régimen local en Europa, incluido, por supuesto, nuestro país: la Carta Europea de Autonomía Local.

El segundo es un proyecto editorial que comienza a andar, impulsado por la propia Fundación, de la mano de la mayor parte de las autoridades de transparencia, tanto estatal como autonómicas, con las que se ha suscrito un Protocolo general de actuación que está dando unos frutos muy provechosos. Se trata del **Anuario de Transparencia Local**, una publicación con la que se pretende, por un lado, aportar estudios teóricos de calidad acerca de esta cuestión, cada vez más presente en nuestra realidad institucional y social, y, por el otro, dar a conocer la principal doctrina de los mencionados órganos de transparencia, recaída en respuesta a las miles ya de reclamaciones presentadas por los ciudadanos, así como las numerosas consultas de las Administraciones públicas sobre los contenidos de la publicidad activa y la aplicación de los límites al acceso a la información.●

## Tema Central



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

# El papel de los Gobiernos locales intermedios en la actualidad

**Como si de un Guadiana se tratara, resurge cada poco tiempo el viejo debate sobre la posición de la provincia en la planta local y las funciones institucionales de su órgano de gobierno, la diputación provincial, para confirmarse que tanto una como la otra siguen gozando de una mala salud de hierro.**

**Textos:** *Mayte Salvador Crespo*  
(profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén)

**Javier Suárez Pandiello**  
(catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo)

**Fotografías:** iStockphoto

## Los Gobiernos locales intermedios en la actualidad

**Mayte Salvador Crespo**

El análisis de la posición institucional de la provincia en el año 2019 nos lleva a un debate jurídico-político que no por antiguo ha dejado de estar presente hasta nuestros días, porque la historia de la provincia y de su órgano de gobierno, la diputación provincial, ha estado siempre marcada por su permanente cuestionamiento<sup>1</sup>.

En la realidad territorial en España hoy en día, dejando a salvo las comunidades autónomas uniprovinciales, en donde las diputaciones desaparecieron, podemos contar hasta cinco niveles territoriales de Gobierno: Unión Europea, Estado, Comunidad Autónoma, Provincia y Municipio; y eso sin incluir la enorme casuística de entidades adicionales de carácter tanto inframunicipal como supramunicipal (comarcas, mancomunidades, áreas metropolitanas, parroquias, entidades locales autónomas, etc.).

No es, por tanto, extraño que cada cierto tiempo, por motivos electorales o más recientemente como consecuencia de la crisis económica, surjan voces que sugieran la simplificación de ese complejo mapa territorial, focalizando el problema y su posible solución en la eliminación sin más de uno de esos niveles: el de las decimonónicas diputaciones provinciales, por ser entidades aparentemente superfluas y, además, con reminiscencias centralistas. Y, aunque en estas pasadas elecciones de 28 de abril, no ha sido un tema objeto de debate, lo cierto es que, tanto desde las posiciones provincialistas como desde las antiprovincialistas, en el fondo lo que subyace no es tanto una

<sup>1</sup> La Fundación Democracia y Gobierno Local, consciente de esta realidad, se ha encargado seriamente de analizar y plantear soluciones. En este sentido, pueden mencionarse los siguientes trabajos: *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España* (2011); *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico* (2012); y, más recientemente, PAREJO ALFONSO, L. (dir.) / ARROYO GIL, A. (coord.): *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios* (2017); y ORDUÑA PRADA, E. y JORDÁ FERNÁNDEZ, A. (coords.): *Diputaciones provinciales. Historia, actualidad, futuro* (2018).

## Tema Central

---

verdadera preocupación por la organización institucional de la planta local, como la posibilidad real de controlar políticamente a las diputaciones.

La Constitución garantiza la existencia de los municipios, las provincias y las islas, lo cual implica la existencia de dos niveles de Gobierno local: el nivel municipal, integrado por los municipios, y el nivel supramunicipal, compuesto por las provincias y las islas, pero con esta proclamación no se agota el sistema de entes locales posibles, puesto que el propio artículo 141.3 de la Constitución posibilita “la creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia”.

La imprecisión y ambigüedad de este artículo ha sido fuente de interpretaciones muy diversas y la base sobre la cual se han sustentado las alternativas a la instancia provincial.

Por su parte, la LBRL (art. 3), conforme a lo establecido en el art. 149.1.18 de la Constitución, y con el apoyo de la jurisprudencia constitucional, es el instrumento normativo mediante el cual el legislador estatal establece un común denominador normativo de la Administración local, sobre el que las comunidades autónomas tendrán que desarrollar sus competencias. Esta Ley hace una clasificación de las entidades locales territoriales, distinguiendo entre las de carácter obligatorio (el municipio, la provincia y, en su caso, la isla) y las de carácter facultativo (las comarcas, las áreas metropolitanas, las mancomunidades de municipios y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio), cuyo establecimiento y regulación se deja en manos del legislador autonómico.

Si se analiza el articulado de la Constitución española relacionado con esta materia, encontramos cómo el artículo 141.3 de la Constitución no es tampoco determinante para establecer ni la naturaleza ni el régimen jurídico de estas agrupaciones de municipios de carácter infra o supramunicipal. Conforme al reparto competencial contenido en los arts. 148 y 149 de la CE, la regulación concreta se remite a la legislación estatal, autonómica o a ambas. Tampoco se desprende de la Constitución que estas entidades puedan convertirse en una alternativa a las entidades provinciales, o que tengan que crearse necesariamente.

Por su parte, el art. 152.3 de la Constitución dispone que, “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica”. Si a este precepto unimos el contenido del art. 148.1.2.<sup>a</sup> de la Constitución, que otorga competencia a las comunidades autónomas para alterar los términos municipales (SSTC 103/2013 y 41/2016), en principio no debería dudarse de la capacidad de las comunidades autónomas para configurar en su territorio una estructura local propia y diferenciada, siempre y cuando se respete el protagonismo que la Constitución, la legislación estatal y la jurisprudencia otorgan a municipios y provincias.

De este modo, la intermunicipalidad en España es el resultado de la concurrencia de una multiplicidad de entidades cuya simultaneidad se vuelve extremadamente problemática, en la medida en que todas ellas ejercen sus funciones sobre un mismo espacio. Pero

**“ Desde la evidencia de que **España** es un **país de pequeños municipios**, la **intermunicipalidad** se configura como un imperativo para dar **cohesión institucional** a una **planta local muy fragmentada**”**

al mismo tiempo, desde la evidencia de que España es un país de pequeños municipios, de los cuales más del ochenta por ciento tienen menos de cinco mil habitantes, la intermunicipalidad se configura como un imperativo para dar cohesión institucional a una planta local muy fragmentada.

Parece entonces oportuno reflexionar brevemente sobre la virtualidad que cumplen las diferentes fórmulas de intermunicipalidad. Analizar cuáles son las que de manera más idónea cumplen con el fin de sumar los limitados recursos de los municipios, y dar respuesta a las necesidades que individualmente y por sí mismos no pueden satisfacer. Porque aunque la posibilidad de suprimir la provincia en el actual marco constitucional y jurisprudencial queda descartada<sup>2</sup>, e incluso la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), aparentemente refuerza su papel, su puesta en valor no puede justificarse en una imposición legal. Desde el punto de vista aquí defendido muchas de las críticas a las diputaciones provinciales, aunque estén bien fundadas, en sí mismas, no deberían servir para prescindir de ellas.

Para cubrir el espacio intermunicipal tienen cabida diferentes posibilidades que, como se ha visto, se encuentran positivadas en nuestro ordenamiento: el ejercicio del derecho de asociación de los municipios, la creación de entidades municipales por las comunidades autónomas en ejercicio de su competencia sobre ordenación territorial y régimen local, y la institución provincial.

Los municipios pueden asociarse creando **mancomunidades** (art. 44 LBRL) para el ejercicio conjunto de determinadas competencias o la prestación de servicios. La ventaja de esta opción radica en su vo-



luntariedad y facilidad para su constitución, pero precisamente en ese carácter voluntario también reside su principal vulnerabilidad. La necesidad de prestar determinados servicios conjuntamente es una exigencia estructural que no puede quedar sujeta al libre albedrío municipal. Por eso, aunque en la práctica las mancomunidades se han convertido en una herramienta muy útil para la colaboración intermunicipal en la prestación y gestión de competencias, su funcionamiento ha sido muy irregular, y con frecuencia se han creado mancomunidades con fines genéricos e indeterminados que no han llegado a funcionar realmente. Por este motivo, la LRSAL ha limitado las competencias de estas entidades a la realización de obras y prestación de servicios vinculados con las competencias municipales propias o los servicios municipales obligatorios (arts. 25 y 26 LBRL), limitación que ha sido considerada conforme a la Constitución por la STC 41/2016.

<sup>2</sup> La doctrina constitucional sobre la provincia, desde sus primeros pronunciamientos, ha mantenido que la provincia es un “ente local que goza de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (STC 32/1981), autonomía que “es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución” (STC 32/1981); y que el núcleo esencial de su actividad está constituido por “el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, (...) de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indispensible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada” (STC 109/1998).

## Tema Central



Otras formas de intermunicipalidad derivan de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y régimen local. En base a la misma pueden crearse instituciones como las comarcas y las áreas metropolitanas.

La **comarca** (art. 42 LBRL) como división territorial autonómica ofrece la ventaja de responder a la cercanía geográfica y la tradición compartida de los municipios que la integran, pudiendo suponer un beneficio para su desarrollo económico. Pero su peligro estriba en que en ocasiones su creación responde más al deseo político de ordenar el territorio autonómico que a su virtualidad para aplicar economías de escala en la prestación de los servicios municipales. Su institucionalización, aunque no formalmente, en la práctica puede llevar aparejada una disminución de las competencias municipales. Otra cuestión a tener en cuenta es que, aunque muchas de ellas cumplen su función con mayor o menor éxito en el ámbito municipal, no cubren todo el ámbito de la intermunicipalidad, y por su propia naturaleza son una institución dependiente de su comunidad autónoma respectiva.

Actualmente son varias las comunidades autónomas que han optado por la comarca como división territorial de su Administración local en detrimento de la provincia, con desigual implantación (Cataluña, Gali-

cia y Aragón). En el resto, aunque sus estatutos contemplan la posibilidad de su creación, parece poco probable (Andalucía), o estas no constituyen una división general de todo el territorio de la comunidad (la Comarca del Bierzo en Castilla y León).

La novedad más destacada con respecto a la creación y las funciones de las comarcas deriva de la Ley 27/2013, porque las considera como “entidades equivalentes” a las diputaciones provinciales, y por tanto podrían ver reforzado su papel en la gestión de los servicios supramunicipales, asumiendo las competencias en materia de asistencia, cooperación a los municipios y prestación de servicios públicos locales que tradicionalmente han venido desempeñando las diputaciones provinciales. Además, la STC 168/2016 enfatiza esta previsión, que podrá aplicarse tanto a las comarcas ya previstas en los estatutos (caso de Aragón y Cataluña) como a aquellas que se creen con posterioridad por las comunidades autónomas.

Las **áreas metropolitanas** (art. 43 LBRL) son organizaciones pensadas para la agrupación de municipios vinculados entre sí económica y socialmente, con la intención de emprender una planificación conjunta o una coordinación de servicios y obras en grandes aglomeraciones urbanas (art. 43 LBRL). Con respecto a su virtualidad en el terreno de la intermunicipalidad,

---

su balance no ha resultado muy positivo. Lo normal es que los municipios en torno a los cuales se crea un área metropolitana no sean muy pequeños, y que el más grande sea el que condicione a los demás, por lo que los problemas de inframunicipalismo no reciben un tratamiento adecuado.

Los **consorcios** locales, aunque no aparecen expresamente mencionados en el art. 3 LBRL, referido a los entes locales territoriales, se pueden considerar actores relevantes en la intermunicipalidad. Como novedad con respecto a esta figura, la LRSAL modifica la Ley del Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común para incluir una nueva disposición adicional vigésima, que establece el régimen jurídico de los consorcios. Y el art. 57 LBRL establece que “la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban”. Su mayor flexibilidad en la concreción de sus objetivos, y la posibilidad de incluir a diferentes niveles de Gobierno, los convierten en una fórmula muy atractiva que, aunque no ha sido muy utilizada, podría tener más desarrollo en el futuro.

Con respecto a la institución provincial, el art. 31 LBRL la considera como una entidad local determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Reconoce, como fines propios y específicos de la provincia, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; y participar en la coordinación de la Administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado. Estos fines específicos de la provincia, que se han mantenido inalterados desde que en 1985 se aprobara la LBRL, son los que vinculan claramente su propia razón de ser a los municipios y constituyen, junto con

su capacidad para garantizar la solidaridad interterritorial, el principal baluarte de la instancia provincial frente al resto de fórmulas de intermunicipalidad expuestas.

Atendiendo a los fines expuestos, la LBRL atribuye a las diputaciones, en el art. 36, un conjunto de competencias propias, sin perjuicio de otras posibles que puedan asumir en función de lo que decida el legislador en cada caso. Este artículo fue modificado con la reforma de 2013, supuestamente para reforzar la institución provincial ampliando sus competencias, aunque de manera más formal que real<sup>3</sup>. La LRSAL ha reordenado y reforzado las competencias de las diputaciones provinciales, tanto las materiales (prestación de servicios de interés supramunicipal) como las instrumentales (coordinación, cooperación y asis-

<sup>3</sup> CARBONELL PORRAS, E. (2016): “Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional”, *Anuario del Gobierno Local* 2015/16, pp. 105-149.

“

Mientras no se presenten soluciones innovadoras y eficientes sobre la **planta municipal, y población** de la misma, la **necesidad de las diputaciones** u otra entidad equivalente para cubrir la intermunicipalidad resulta incuestionable

## Tema Central

---

tencia), que tienen por destinatarios directos a los municipios. Pero en la mayoría de los casos, las nuevas competencias no son sino concreciones de la competencia general sobre asistencia y cooperación que ya venían desempeñando estas instituciones tradicionalmente. La LRSAL mantiene la posibilidad de que las diputaciones puedan ejercer competencias propias, vía delegación, siempre y cuando se les reconozcan directamente por el Estado o las comunidades autónomas a través de su legislación sectorial (art. 37). Suprime la competencia general para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que les había pertenecido como competencia propia desde 1985. Con su eliminación, al tratarse de una competencia de escasa concreción que permitía un margen de interpretación amplio, probablemente lo que ha pretendido el legislador es impedir que las diputaciones puedan ejercer atribuciones distintas de las previstas en la legislación de régimen local o sectorial. Esta forma de proceder no casa muy bien con la idea anunciada en el preámbulo de la Ley de fortalecer la posición institucional de las diputaciones provinciales. Lo que sí hace la Ley es reafirmar el papel de las diputaciones como el ámbito más idóneo para implementar las políticas de racionalización y sostenibilidad en el ámbito local, y en concreto las aplicadas sobre los municipios.

Se consolida, por tanto, su papel tradicional para la cooperación, coordinación y asistencia a los municipios en el ámbito económico, jurídico y técnico, valiéndose principalmente de los planes provinciales de cooperación económica a las obras y servicios de carácter supramunicipal. Lo cual es coherente porque en España, mientras no se presenten soluciones innovadoras y eficientes sobre la planta municipal, y población de la misma, la necesidad de las diputaciones u otra entidad equivalente para cubrir la intermunicipalidad resulta incuestionable.

Pero tras la reforma de 2013, en el caso de las diputaciones provinciales, más que nuevas competencias habría que decir que se les atribuye “nuevo rol institucional”, en el que coordinan y supervisan a los mismos municipios a los cuales deben su legitimidad<sup>4</sup>.

Esta nueva dimensión de sus funciones plantea nuevas incertidumbres porque municipios y provincias no deben entenderse, por su propia naturaleza, como entidades competitivas, ya que ambos forman parte de la misma comunidad política local; y pone también el foco del problema en el sistema de elección indirecta de segundo grado de estas instituciones. Si a este conflicto interno se unen las muchas lagunas e inconcreciones de la Ley, y la jurisprudencia vertida por el Tribunal Constitucional sobre la misma, resulta hasta cierto modo comprensible que todavía muchas de ellas no hayan adoptado las medidas necesarias para clarificar su posición. A la vista de estas consideraciones y de las reformas acometidas con mayor o menor fortuna por el legislador, las diputaciones, antes de que sea tarde, deben tomar las riendas de su nueva situación.

Lo que llama la atención es que, en nuestro país, a pesar de las evidentes deficiencias de la planta municipal actual para la prestación de servicios públicos, haya existido tan poco interés por fortalecer la intermunicipalidad. Su tratamiento adecuado permitiría unas mejores relaciones institucionales entre los municipios y la provincia, y entre el sistema político local y el autonómico.

Los motivos que pueden explicar esta desidia pueden encontrarse, de un lado, en la creación de las comunidades autónomas, que crecieron competencialmente asumiendo muchas de las competencias anteriormente ejercidas por las provincias, y, de otro, la preferencia en algunas comunidades autónomas por la creación de nuevos entes intermedios, particularmente las comarcas.

La rigidez del modelo implantado y el entendimiento encorsetado de la garantía institucional de la provincia tampoco han sido de gran ayuda. La consecuencia ha sido una superposición de estructuras intermedias en algunos territorios. Además, las comunidades autónomas han desechado la posibilidad de utilizar a las entidades intermedias como instrumentos de gestión indirecta de sus servicios propios. Pero, quizás, si las comunidades autónomas dispusieran de una ma-

yor autonomía sobre la posibilidad de configurar a sus entes intermedios llamados a cubrir la intermunicipalidad, esa “interiorización” podría desembocar en una mayor atribución de competencias reconocidas como propias a esas entidades, y en su efectiva utilización en la gestión territorial de los servicios autonómicos. Por el momento, ni la legislación básica ni la autonómica han dado muestras, salvo casos muy puntuales (la regulación de las veguerías en Cataluña), de explorar las potencialidades que pueden ofrecer las diputaciones provinciales u otras entidades intermedias, ya no solo en la función clásica de cooperación local orientada a sus municipios, sino en la gestión territorial de los servicios autonómicos<sup>5</sup>.

En el actual panorama descrito, la provincia es la única entidad que reúne las características de ser una agrupación de municipios, tener carácter representativo, recibir protección constitucional como institución, y disponer de competencias de gobierno y administración. Eso le permite garantizar el equilibrio intermunicipal en su territorio mediante la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal, y a través de la coordinación de las políticas estatales y autonómicas sobre régimen local.

Sería importante que, en un hipotético proceso de reforma constitucional en el que se abordara la reforma del Título VIII, se incluyera la garantía de una institución intermunicipal, bajo una demarcación provincial o aquella que se considere como más conveniente, definiendo su finalidad básica para dotar así de contenido a la autonomía local en la prestación de los servicios públicos, pero remitiendo su ámbito territorial de organización y actuación a las comunidades autónomas, porque, como reiteradamente ha señalado el profesor Zafra, lo importante no es el nombre, sino la función<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2016): “Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga?”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 35, p. 8.

<sup>5</sup> PAREJO ALFONSO, L.: “Algunas reflexiones sobre las posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común”, en PAREJO ALFONSO, L. (dir.) / ARROYO GIL, A. (coord.): *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2017, pp. 11-32.

<sup>6</sup> ZAFRA VICTOR, M.: “La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el Estado autonómico”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012, pp. 66-83.



## Tema Central

### Asistencia económica de los entes provinciales e insulares

Javier Suárez Pandiello

Puestos a analizar las acciones de asistencia económica que traten de combatir la exclusión financiera que pudieran sufrir buena parte de los Gobiernos locales, normalmente los de menor dimensión, les propongo enmarcar el debate en un esquema más amplio que tenga como puntos clave, de un lado, la estructura del mapa territorial del mundo local, y, de otro, la estructura de ingresos que surge de la normativa vigente en materia de financiación local.

Sobre lo primero me gustaría decir brevemente algunas cosas en relación con el debate, no por recurrente menos relevante, acerca de la eventual reordenación de la planta local y del papel alternativo de las instituciones supramunicipales, en la medida en que seguramente una adecuada clarificación de competencias y funciones debería ser vista como determinante de cualquier respuesta duradera a los problemas de exclusión financiera.

Las necesidades de abordar una amplia reforma de las estructuras de gobierno y del marco legal de los Gobiernos locales no son nuevas, sino que esta viene siendo retrasada una y otra vez por diversas razones, entre las que no es la de menor importancia su subordinación a otras "prioridades" en materias de reformas legales e institucionales.

En el ámbito institucional, estos asuntos han llevado tanto a la Administración central como a la Federación Española de Municipios y Provincias, e incluso a algunas comunidades autónomas, a promover innumerables grupos de trabajo, elaborar "libros blancos" y de todos los colores, y encargar estudios bien intencionados sobre los que fundamentar reformas que, pudiendo contar con amplio consenso político en las instituciones, finalmente no acababan concretadas en disposiciones normativas de amplio calado.

La presencia de más de 6800 municipios (casi el 85 por ciento del total) con menos de 5000 habitantes

viene alertando con frecuencia sobre la sostenibilidad del mapa municipal tal como está hoy configurado. Parece evidente que cualquier Administración digna de tal nombre requiere de una mínima masa crítica que permita aprovechar al máximo los resortes y las palancas de los instrumentos de gestión pública. Sin embargo, no han faltado en este debate posiciones críticas que podríamos calificar como de exageradas, simplistas y poco rigurosas. Por ejemplo, se viene poniendo el acento desde determinados ámbitos en los excesivos costes que supone mantener estructuras administrativas mínimas en municipios muy pequeños, y en la imposibilidad de aprovechar en esos ámbitos economías de escala en la gestión de los servicios públicos. Pareciera como si la mera eliminación de fronteras, por integración de municipios en espacios más amplios, fuera a dar lugar a ahorros ingentes de recursos públicos, y a mejoras espectaculares en las condiciones de eficiencia en las que se suministran los servicios a los ciudadanos.

No obstante, en mi opinión es preciso suavizar el tono de tales advertencias y matizar convenientemente el alcance de las mejoras de eficiencia esperables. Es verdad que la gestión pública requiere una estructura administrativa y que probablemente el incremento de la dimensión mínima de los municipios permitiría configurar equipos de gestión más profesionalizados, repartir responsabilidades entre más personas y, en última instancia, tomar decisiones sobre bases técnicamente más sólidas. Sin embargo, yo no esperaría de ese proceso ahorros de costes especialmente significativos. Lo que encarece en la práctica el coste de los servicios es, básicamente, suponiendo que se optimizan precios y cantidades de *inputs*, la dispersión de la población, y ese problema no se combate con la mera agregación de unidades administrativas. El hecho de que haya extensas áreas del país, sobre todo en el ámbito rural, en que la población se encuentre muy diseminada hace que suministrar a esa población los servicios básicos (por ejemplo, abastecerles de agua potable, retirarles los residuos, mantenerles en buen estado los caminos o carreteras, y no digamos nada de prestarles servicios personales tales como la atención domiciliaria a ancianos...) deba hacerse a unos costes unitarios muy superiores a aquellos en



“ Acerca de la eventual **reordenación de la planta local** y del papel alternativo de las **instituciones supramunicipales**, una adecuada **clarificación de competencias** y funciones debería ser vista como determinante de cualquier respuesta duradera a los **problemas de exclusión financiera**

los que se incurría si el mismo número de personas vivieran en un entorno más concentrado en áreas con mayor densidad de población. Pues bien, el hecho de agrupar municipios poco abarataría el coste de estos servicios, si la población se mantiene fija en el territorio. Es de esperar que, tras la eventual fusión de municipios, los individuos seguirían siendo usuarios de los servicios, al menos en las mismas condiciones de cantidad y calidad (los camiones de la basura recorrerían los mismos kilómetros, se necesitaría mantener las mismas infraestructuras hidrográficas o de comunicación rodada, etc.), y consiguientemente pocos ahorros se conseguirían (las economías de escala no se aplicarían en estos casos). Además, en esos ámbitos los “políticos” son casi en su totalidad *amateurs*, esto es, personas desinteresadamente dedicadas a la colectividad, sin sueldos fijos y a quienes no pocas veces les cuesta dinero propio su labor representativa.

Alternativamente, hay quien sugiere que la solución a estos problemas pasa no tanto por la supresión de municipios como por la potenciación de la intermunicipalidad, a través de la configuración de nuevas entidades cooperativas, como son las mancomunidades o los consorcios, para la gestión de servicios concretos, o la instauración de nuevas instituciones supramunicipales con alcance más general, como las comarcas. Desde mi punto de vista, la experiencia acumulada en nuestro país no avala, con carácter general, esa solución como “bálsamo de Fierabrás”. Ciertamente, se pueden encontrar algunas experiencias exitosas de gestión compartida de servicios concretos, pero mi

sensación es que en la mayoría de los casos el funcionamiento de este tipo de organismos dista de ser satisfactorio. Por una parte, requieren de una nueva estructura administrativa superpuesta a la propia de los ayuntamientos, lo que encarece de mano el coste de los servicios. Además, genera en no pocas ocasiones tensiones de tipo político entre los municipios “cooperantes”, en asuntos como la definición de la cabecera de la institución, la elección de la presidencia o la representación de los intereses territoriales en la misma. Por último, y no menos importante, el hecho de que estos organismos se financien por aportaciones de los propios ayuntamientos también genera a menudo tensiones relevantes, en la medida en que resulta complicado establecer mecanismos adecuados de gestión de esos recursos, y eventuales sanciones a quienes se demoren en aportarlos a las arcas comunes, sobre todo en los casos de municipios con escasez de recursos propios.

Otro argumento a favor de aumentar la dimensión mínima de los ayuntamientos tiene que ver con la sensibilidad de estos a la presión de los grupos de interés. Ciertamente, la teoría del federalismo fiscal tiene como piedra angular justificativa de la descentralización la explotación de las ventajas que en términos democráticos y de eficiencia tiene acercar las decisiones a los usuarios de los servicios públicos, con lo que ello tiene de incentivo a la correcta revelación de preferencias. Sin embargo, la descentralización también tiene algunas contraindicaciones que deben ser tomadas en cuenta, y entre ellas no es despreciable la mayor vulnerabilidad de los Gobiernos locales a la acción de los grupos de

interés. Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar esta cuestión. Como sabemos, una parte relevante de la crisis financiera que sufrimos años atrás viene explicada por la expansión inmobiliaria en amplios territorios del país, que además ha dado lugar a algunos problemas colaterales, como son la generación de problemas ambientales (destrucción de franjas costeras, por ejemplo) o la necesidad de expandir el gasto corriente para la cobertura de los nuevos servicios requeridos por la expansión urbanística, sobre todo cuando el crecimiento del municipio se hace en horizontal (iluminación, recogida de residuos, seguridad ciudadana, etc.). Pues bien, han sido numerosos los casos de municipios de pequeño tamaño que han visto incrementar notablemente sus desarrollos urbanísticos, por la presión de constructores que convencían a sus regidores de las presuntas bondades de esa expansión en términos de empleo a corto plazo para los vecinos, recursos adicionales (fiscales y en especie) para acometer infraestructuras, presuntos tributos futuros recurrentes a pagar por los eventuales nuevos residentes atraídos, etc. Ante tales promesas, parece evidente que la capacidad de resistencia de un gobernante local es reducida, aun cuando existan serias dudas sobre la viabilidad del proyecto a medio plazo o su impacto medioambiental. Hoy, tras la crisis, conocemos, a toro pasado, los efectos de esa escasa capacidad de resistencia.

En el mismo sentido, el hecho de que la mayor parte de la financiación vía transferencias desde los Gobiernos autonómicos a los locales haya tenido lugar por la vía finalista, y con base en criterios de reparto que atendían más a los programas de gastos diseñados por el ente otorgante que a las necesidades del receptor, ha dado como consecuencia la inflación de infraestructuras innecesarias o redundantes, cuyo mantenimiento genera gasto corriente que una vez más, con la perspectiva del tiempo, vemos que resulta inasumible para los ayuntamientos. Aquí también se observa cómo la escasa capacidad de resistencia a la presión desde la proximidad explica la proliferación de polideportivos sin usuarios, museos sin visitantes o piscinas sin bañistas, financiados en origen a escaso coste (para el Gobierno local), pero heredando cargas importantes en términos de gasto corriente.



## Tema Central

Todos estos argumentos se aplican con mayor intensidad en los municipios de menor dimensión, y de ahí que parezca razonable la reordenación del mapa municipal en el sentido de reducir visiblemente el número de municipios, si bien en el ámbito de los pequeños municipios rurales, como decíamos, pesen más los argumentos de eficacia y vulnerabilidad a la acción de los grupos de presión que los de mero ahorro de costes en la prestación de servicios ya desplegados. Cosa distinta sería la agrupación de municipios contiguos de tamaño medio como los existentes en las periferias de las grandes ciudades. Probablemente, si nos circunscribimos a razones meramente económicas, estos serían los casos en los que un proceso de fusión estaría más indicado. Al tratarse de áreas urbanas con población concentrada, aquí sí operarían las economías de escala, seguramente se podrían generar además ahorros importantes en remuneraciones de representantes políticos, y la configuración de equipos técnicos altamente profesionalizados podría dar lugar a mejoras significativas en la eficiencia y la calidad de los servicios suministrados, sin merma significativa de la representatividad política.

En este contexto, ¿qué papel damos a las diputaciones, consejos y cabildos insulares? Como saben, recientemente, o no ya tan recientemente, pues el informe fue presentado hace ya año y medio, se constituyó una Comisión más para la revisión del modelo de financiación local, en paralelo a otra que debía estudiar la autonómica, en la que tuve el honor de participar. Como no podía ser de otra manera, la Comisión no evitó el espinoso problema de la revisión del papel de los Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares) e hizo su propuesta, que entiendo no gustará lo mismo en todos los territorios, pero que supondría en todo caso una revisión significativa de sus funciones. Concretamente, nuestra propuesta entendía que ante los ataques a la misma existencia de estos Gobiernos era necesario legitimar su presencia, más allá de la mera referencia a textos legales y constitucionales, sobre la base de la acreditación de la utilidad indiscutible de sus cometidos. En este sentido, nuestra propuesta era que estas Administraciones se dediquen prácticamente en exclusiva al apoyo a municipios de menos



de 20 000 habitantes, convirtiéndose así en una suerte de “municipios de municipios”, cuya misión sería la de apoyar o incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en municipios pequeños incapaces de prestarlos por sí mismos bajo mínimas condiciones de eficiencia. Ciertamente, estas son funciones que, en buena medida, ya se vienen realizando, pero nosotros proponíamos que se les diese, si cabe, mayor visibilidad, renunciando a ejercer cualquier otro papel relevante en el ámbito de los municipios

de mayor tamaño. La propuesta, ciertamente radical, también implicaría que estos Gobiernos se ocupen de tomar decisiones y de gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales, cuando los municipios sean incapaces de hacerlo. Somos conscientes de que la propuesta tiene algo de “revolucionaria”, en la medida en que privaría a estos Gobiernos intermedios de intervenir en los municipios “grandes”, y por tanto requeriría una completa reasignación de los instrumentos de financiación (principalmente de las cuantías de las transferencias intergubernamentales), y probablemente (aunque esto no lo decimos) una modificación del modelo de elección representativa actualmente vigente.

En la materia que nos ocupa, que es la de la asistencia económica y las acciones contra la exclusión financiera, un paso previo imprescindible para acometer con éxito esta tarea pasa por la consolidación de un modelo de financiación que permita a estas Administraciones obtener recursos, si no “suficientes”, porque la idea de “suficiencia” no es más que una entelequia en términos absolutos, sí bastantes para acometer con garantía las competencias atribuidas.

Como es sabido, el modelo actual se basa prácticamente en exclusiva en transferencias recibidas de la Administración central, siendo la fiscalidad bastante irrelevante. Pues bien, nuestra propuesta, coherente con el nuevo papel que proponemos para estas Administraciones, consiste en rediseñar el modelo de transferencias procedentes de la Administración central, negociando políticamente una cuantía global, y basando sus criterios de distribución en indicadores de necesidad, entre los que sugerimos el uso de la población oficial en los municipios de menos de 20 000 habitantes de la provincia, con el objeto de señalizar el marco competencial básico de estas Administraciones. Además, variables complementarias serían el número de municipios de menos de 1000 habitantes en la provincia, como variable representativa de la función de apoyo administrativo y de fijación de la población al territorio en los pequeños municipios, y una tercera variable de población ajustada, que tenga en cuenta en la proporción adecuada la población

de la provincia, la población mayor de 65 años, la dispersión de la población, la superficie provincial y, en su caso, alguna otra variable orográfica al objeto de aproximar los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales. Entendemos que todas ellas son variables objetivas vinculadas a las necesidades reales de los pequeños municipios, más vulnerables o susceptibles de encontrarse en riesgo de exclusión financiera. Obviamente las transferencias deberían actualizarse convenientemente de acuerdo con un índice de evolución adecuado, transparente y no manipulable. En este sentido, nuestra propuesta es un índice combinado de la evolución del PIB nominal y los ingresos tributarios del Estado, según criterio de devengo.

Como recursos complementarios, las diputaciones recibirían una participación en los ingresos de la comunidad autónoma en la que radiquen (PICA), según criterios objetivos de necesidad determinados por esta, y tendrían la potestad (con carácter voluntario) de establecer un recargo sobre la cuota líquida del IRPF en los municipios menores de 20 000 habitantes (potestad que en el caso de los mayores se atribuye a los propios ayuntamientos).

Por último, sería conveniente que la mayor parte de la asistencia económica a los municipios por parte de los Gobiernos provinciales fuera realizada igualmente sobre la base de criterios objetivos de necesidad, huyendo en la medida de lo posible de la discrecionalidad.

En suma, la reforma de las estructuras locales, incluido, por supuesto, su modelo de financiación, es una necesidad perentoria que no admite ya muchas demoras. Sin embargo, dado que son muchos los asuntos en los que la vida de los ciudadanos se encuentra mediatizada por las acciones y/u omisiones de los Gobiernos locales, en este como en tantos otros casos, es preciso huir de experimentos propios de aprendices de brujo, y conseguir el más amplio consenso posible a la hora de diseñar el futuro de estas instituciones y los cambios en sus estructuras organizativa, competencial y financiera.●

## Declaración institucional



### IV Conferencia de **PRESIDENTES** de Gobiernos Provinciales

El papel de los gobiernos provinciales en el equilibrio territorial:  
Entre la despoblación rural y la concentración urbana

---

GRANADA  
14 y 15 de febrero de 2019

---

Los presidentes y presidentas de los Gobiernos provinciales, reunidos en la IV Conferencia de Presidentes, celebrada en la ciudad de Granada los días 14 y 15 de febrero de 2019, suscriben conjuntamente la siguiente declaración.

**Fotografías:** Diputación de Granada y Fundación Democracia y Gobierno Local

## DECLARACIÓN INSTITUCIONAL

1. Constatamos que las diputaciones provinciales, cabildos y consells insulares, como Gobiernos locales intermedios, siempre han interpretado, y continúan haciéndolo en la actualidad, un papel protagonista en la vertebración y cohesión del territorio, asistiendo a los municipios y asegurando a los ciudadanos la recepción de servicios de calidad. Reafirmamos ahora nuestro compromiso con el interés público, manifestado en una voluntad decidida de adaptación permanente de nuestras entidades a una realidad en constante cambio, impulsando la transparencia y una actuación eficiente, con el objetivo final de lograr una mejora de la calidad de vida y del bienestar de las personas.

2. Sostenemos que la principal función de las diputaciones provinciales, como parte integrante que son de un verdadero sistema de gobierno local que las vincula al resto de entidades locales, es proporcionar la asistencia jurídica, técnica y económica que requieren los municipios, así como cooperar con ellos. En la realidad de nuestro mapa municipal, esta labor de asistencia y cooperación se erige frecuentemente en la mejor garantía de la autonomía y la democracia municipales, en tanto que permite completar la capacidad de gestión de los municipios, especialmente en el caso de aquellos de pequeño tamaño, asegurándoles así un adecuado ejercicio de sus competencias, una satisfactoria prestación de los importantes servicios que tienen encomendados y la necesaria rendi-

ción de cuentas a sus vecinos. De esta manera, la actividad de las diputaciones provinciales, realizada de un modo diferenciado para permitir su adecuación a una realidad diversa, es un factor clave para la consecución de retos de tanta relevancia social como son la lucha contra la despoblación del medio rural y el aseguramiento de la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos, con independencia de que residan en una zona rural o urbana. Contribuyendo, así, al mantenimiento de un territorio equilibrado y sostenible. Para la consecución de estos objetivos, los Gobiernos locales intermedios apuestan decididamente por la adopción de medidas dirigidas al impulso de las nuevas tecnologías y el freno de la exclusión financiera que padecen los pequeños municipios, asegurando la adecuada prestación en todo el territorio de los servicios de interés público que mejoren la calidad de vida de las personas, fomenten la actividad económica y, en definitiva, procuren el necesario equilibrio demográfico y territorial. Los Gobiernos locales intermedios como las diputaciones, cabildos y consells insulares constituyen el escalón de Gobierno intermedio más apropiado, por tradición, experiencia, diseño y capacidad, para articular la intermunicipalidad.

3. Afirmamos la necesidad de la existencia de un nivel intermedio en el Gobierno local que complemente el municipal. Reivindicamos que el legislador, teniendo en cuenta las peculiaridades del mundo local, remueva los obstáculos normativos que dificultan la labor de los Gobiernos locales intermedios y que les atribuya competencias en cantidad y calidad suficiente-



Fuente: Diputación de Granada

## Declaración institucional



tes, a título de competencias propias, de manera que estén efectivamente en condiciones de poder decidir y poner en práctica políticas propias. En este sentido, es preciso dotar a las diputaciones provinciales de los medios materiales y personales que se requieran para el buen ejercicio de dichas competencias. Hacemos hincapié, en especial, en la prioridad de asegurar un nivel óptimo de profesionalización y capacitación técnica de los empleados públicos, exigencia ineludible en un contexto de rápida transformación tecnológica y de creciente demanda de especialización. La falta de capacidad de gestión que pueda existir en el nivel municipal, solamente podrá ser cubierta con

unos Gobiernos locales intermedios dotados de una capacidad de gestión propia suficiente.

4. Reivindicamos un nuevo marco de financiación, no solamente para los Gobiernos locales intermedios, sino para el conjunto del sistema local de Gobierno, incluidos los municipios. La efectividad de las competencias depende de la garantía de su financiación. En otras palabras, recordamos que el aseguramiento de los recursos económicos necesarios constituye un elemento indisoluble del reconocimiento de las competencias: la falta o insuficiente financiación se traduce en la vulneración del principio de suficiencia

financiera y, de este modo, también del contenido competencial de la autonomía provincial. Por ello, cualquier proceso de actualización de las diputaciones provinciales que se pretenda acometer y quiera ser coherente, en el actual contexto de superación de la crisis económica, deberá abordar tanto el aspecto competencial como el financiero, y, complementariamente, deberá tener presente la dimensión institucional, esto es, su incidencia en la forma de gobierno provincial. Proceso de actualización en el que, como no puede ser de otro modo, deben estar presentes, desde el momento inicial, como personajes destacados, las propias diputaciones provinciales y el resto de Gobiernos locales intermedios, con el objeto de poder enriquecer el debate con la aportación de su conocimiento y la perspectiva de su interés. En todo caso, los cambios que se introduzcan en el marco financiero local, dentro del contexto más amplio de la reforma del sistema de financiación de conjunto de Administraciones territoriales, deberán tener en cuen-

ta la existencia de economías de escala y diseñar la distribución de los fondos públicos atendiendo al imprescindible equilibrio entre los criterios poblacionales y los territoriales.

5. Renovamos nuestro compromiso de mantener y reforzar la cooperación entre los Gobiernos locales intermedios, con la finalidad de compartir y divulgar estrategias de promoción, conocimiento e información, así como optimizar los recursos propios de cada territorio. Somos conscientes de que, junto a los municipios, las diputaciones provinciales, así como los cabildos y los consejos insulares, integran el nivel de Gobierno local, y manifestamos nuestra voluntad de seguir colaborando con los demás niveles territoriales de Gobierno, incluido el europeo, para el impulso y la consolidación de cuantas mejoras sociales y económicas redunden en beneficio de los ciudadanos.

Granada, a 15 de febrero de 2019. ●



Fuente: Diputación de Granada

## Actualidad



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

# La Carta Europea de Autonomía Local y el *Anuario de Transparencia Local*

Desde la Fundación Democracia y Gobierno Local se ha puesto en marcha un grupo de trabajo de análisis y propuestas de actualización de la Carta Europea de Autonomía Local. Asimismo, se inicia un nuevo proyecto editorial, el *Anuario de Transparencia Local*, que pretende dar cuenta de las principales novedades de la doctrina que sobre transparencia vienen estableciendo los órganos de garantía con los que la Fundación tiene suscrito convenio de colaboración.

**Textos:** Tomàs Font i Llovet  
(catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona)  
**Fundación Democracia y Gobierno Local**

**Fotografías:** iStockphoto

## La Carta Europea de Autonomía Local: hacia un nuevo impulso

Tomàs Font i Llovet

El 1 de marzo de 1989 se produjo la entrada en vigor de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) en España. Se cumplen, pues, treinta años de vigencia de este tratado internacional promovido por el Consejo de Europa, lo que ha significado la incorporación a nuestro ordenamiento de la dinámica europea más sensible hacia la profundización de la autonomía y la democracia en las instituciones locales.

La CEAL define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, esto es, con *amplia capacidad normativa* y no solo de gestión, y se determina su alcance mediante *una cláusula general* según la cual “las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. A ello se acompaña el *principio de subsidiariedad*, según el cual “El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbrir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”. La CEAL consagra, además, la *suficiencia financiera* de los entes locales, la dignificación de la *función representativa* de los electos locales y la *participación local* en las políticas generales, así como la *protección jurisdiccional* efectiva de la autonomía local.

En esta ocasión, cabe recordar que ya la misma elaboración de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 fue contemporánea a la de la CEAL por parte del Consejo de Europa, de modo que aquella ya se sitúa conceptualmente en su órbita tendencial, aunque las concretas formulaciones de la LBRL, y más aún después de la LRSAL, no acaben de coincidir con las de la CEAL. A partir de su entrada en vigor se planteó la

## Actualidad

cuestión, no pacífica, de la eficacia jurídica de este instrumento internacional y de su aplicabilidad, primero por la jurisdicción ordinaria y posteriormente por el propio Tribunal Constitucional. La impresión general, después del tiempo transcurrido, es que la CEAL ha alcanzado un amplio valor inspirador e interpretativo de nuestro ordenamiento local, especialmente en el campo de la elaboración académica y de los análisis doctrinales, pero en cambio su significado aplicativo verdaderamente transformador ha sido mucho menor por parte del legislador y de la jurisprudencia, aunque ciertamente haya sido invocada expresamente en diversas ocasiones.

Tal vez el momento en que ha alcanzado una mayor plasmación fue en el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006, cuyo artículo 84.3 llegaría a positivizar el principio de subsidiariedad “de acuerdo con lo que establece la Carta europea da la autonomía local”. Asimismo, tanto la Ley de Capitalidad de Madrid como la Ley Especial del municipio de Barcelona, ambas de 2006, incluyen referencias expresas a la CEAL y a sus planteamientos.

La aplicación de la CEAL en España ha sido objeto de seguimiento por parte del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa a través de sendas visitas de *monitoring* en 2002 y en 2013, esta última en pleno proceso de elaboración de la LRSAL, cuyas conclusiones han sido más bien matizadas. En la Recomendación 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España, el Congreso, dentro de un contexto positivo, insistía, no obstante, en la insuficiente garantía de las competencias locales, y recomendaba que el principio de subsidiariedad se reconociera en los estatutos de autonomía, como efectivamente se hizo, según se ha dicho, con el EAC de 2006. Asimismo, después de celebrar la introducción del “conflicto en defensa de la autonomía local” en la reforma de la LOTC de 1999, ya alertaba sobre el riesgo de su ineficacia, entre otros motivos, por las dificultades de legitimación, lo que lamentablemente ha sido una realidad, puesto que no se ha estimado ninguno de los más de 30 conflictos interpuestos.



La CEAL consagra, además, la **suficiencia financiera** de los entes locales, la dignificación de la **función representativa** de los electos locales y la **participación local** en las políticas generales, así como la **protección jurisdiccional** efectiva de la autonomía local

Por su parte, en la Recomendación 336 (2013), se recuerda que todas las reformas competenciales previstas en el entonces proyecto de LRSAL deben llevarse a cabo respetando el principio de subsidiariedad; asimismo, en una llamada a la diferenciación, se señala que, en todo caso, el proceso de elaboración de dicha Ley debe tomar en cuenta las características diferenciales, históricas e institucionales de determinadas comunidades autónomas, lo que sí se hizo en algún caso.

En ambas recomendaciones se considera mejorable la autonomía fiscal de los entes locales, “creando condiciones y políticas adecuadas para que la prin-

cipal forma de ingresos para los municipios provenga de sus propios recursos y no de las transferencias otorgadas por las regiones y por el Estado", así como se recomienda "reformar la institución del Senado con el objetivo de conferir a esta institución un verdadero papel de representación territorial". Asimismo, la Recomendación 336 (2013) invita a España a "Firmar y ratificar en un futuro próximo el Protocolo Adicional

a la Carta Europea de Autogobierno Local sobre el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local (CETS n.º 207)". Este Protocolo está abierto a la firma desde 2009, y pretende enriquecer el contenido de la CEAL con un mayor impulso de la participación ciudadana en las entidades locales, a través de procedimientos que pueden incluir consultas y referéndums, del acceso a la documentación pública y de los





Necesidad de afrontar un debate profundo, también en España y en toda Europa, acerca de la efectiva **eficacia normativa de la CEAL**, de sus lagunas y de sus posibles ampliaciones y actualizaciones, de su **recepción positiva en los textos internos** y de su más **efectiva aplicación por los tribunales**

mecanismos de reclamación frente al funcionamiento de los servicios públicos. Todo ello, animando al desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación como instrumentos para hacer más eficaz la participación ciudadana.

Pero la virtualidad de la CEAL se pone verdaderamente a prueba cuando se producen reformas estructurales de cierta entidad, como ha sucedido en los últimos años en Italia, con la supresión de la elección directa de las provincias, elección directa que es exigida por

la CEAL (por lo que España había hecho una declaración de no aplicación). La Corte Constitucional italiana rechazó que hubiera infracción de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), a la que da carácter de “documento meramente orientativo”, e interpretó la exigencia de que los miembros de las asambleas locales “han de ser elegidos mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal” del art. 3.2 CEAL en el sentido sustancial de la exigencia de una efectiva representatividad respecto de la comunidad afectada, que se cumpliría siempre que los cargos provinciales sean ocupados por miembros electos de los municipios. Ambas manifestaciones de la Corte Constitucional italiana son ampliamente discutibles, tanto respecto del valor jurídico de la CEAL como sobre la relación entre autonomía y representatividad.

Se trae a colación este como un ejemplo más, pero muy significativo, de la necesidad de afrontar un debate profundo, también en España y en toda Europa, acerca de la efectiva eficacia normativa de la CEAL, de sus lagunas y de sus posibles ampliaciones y actualizaciones, de su recepción positiva en los textos internos y de su más efectiva aplicación por los tribunales, de la necesidad de eventuales mecanismos jurisdiccionales específicos para la protección de la propia CEAL, etc. Y aún más, incluso de su posible recepción por el derecho de la Unión Europea.

Todas estas cuestiones han de ser tratadas debidamente sin más demora para que una posible dinámica de reformas, incluso constitucionales, que incida sobre la posición de los Gobiernos locales siga contando en todo momento con un referente conceptual común a los países de nuestro entorno y adecuado a las nuevas necesidades. A estos efectos, se ha constituido un grupo de trabajo en el seno de la Fundación Democracia y Gobierno Local, formado por destacados especialistas españoles y europeos, que me honro en dirigir y que cuenta con la coordinación del profesor Marc Vilalta, y cuyo resultado, realmente de gran valor, interés y utilidad, va a ser próximamente publicado por esta Fundación. Con ello, en definitiva, se quiere contribuir desde nuestro mundo local a dar un nuevo impulso a la Carta Europea de Autonomía Local. •

## Presentación del *Anuario de Transparencia Local*

### Fundación Democracia y Gobierno Local

Uno de los mayores retos a los que deben enfrentarse actualmente las Administraciones públicas es el relativo a su transparencia y al acceso a su información. La legislación de transparencia española ha impuesto a las Administraciones –tardíamente en relación con otros países, pero no con menor exigencia– un nuevo catálogo de obligaciones cuyo cumplimiento requiere no solo la mejor de las disposiciones y la mayor amplitud de miras, sino más importante aún, medios, organización, formación y orientación. Como tantas otras antes, la legislación de transparencia no ha llegado acompañada de una dotación económica con que afrontar sus exigencias, ni ha previsto que las Administraciones incorporen personal para ello, de forma que se han asumido con los escasos medios de que se disponía, sin la especialización o formación previa en la materia. Ello es especialmente dramático en las corporaciones locales pequeñas, que deben cumplir, con su precaria dotación de personal, con el mismo catálogo de obligaciones que se imponen a aquellas que cuentan con una estructura organizativa compleja.

Con estas dificultades, las Administraciones han puesto en marcha los portales de transparencia, donde publican el conjunto de información que, conforme a cada ley de transparencia, debe ser objeto de publicidad activa. Y con estas carencias, las corporaciones locales vienen atendiendo las solicitudes de acceso a información que les dirige una ciudadanía cada vez más motivada y más consciente del alcance de sus derechos en este campo. Todo ello, en el contexto de una opinión pública y publicada que castiga con la desconfianza a los dirigentes públicos que ocultan información, y con el descrédito a las Administraciones que adolecen de la transparencia exigible.

A las carencias de medios y de personal formado y especializado se añade, por un lado, el escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la legislación de transparencia, que impide que exista aún un fondo doctrinal y jurisprudencial sólido y consistente,

que guíe a los operadores jurídicos en su interpretación y aplicación, y por otro, la diversidad de las leyes de transparencia aplicables en cada territorio en esta materia, que presentan singularidades jurídicas de enorme relevancia práctica.

En este contexto, la *Fundación Democracia y Gobierno Local* ha considerado estratégico cubrir estas carencias y ofrecer a las corporaciones locales el asesoramiento y la formación especializada en este ámbito que tan necesarios les resultan. Y lo hace de la mano de las autoridades de referencia: los órganos de garantía independientes creados por la propia legislación de transparencia, encargados de la interpretación de la Ley, la evaluación de su cumplimiento y la revisión de las decisiones administrativas en materia de publicidad activa y derecho de acceso.

A lo largo de los años de aplicación de la legislación de transparencia, estos órganos han resuelto ya miles de reclamaciones presentadas por la ciudadanía, han atendido numerosas consultas de las Administraciones sobre contenidos de publicidad activa y sobre la aplicación de los límites al acceso y las causas de inadmisibilidad de las solicitudes, y han emitido diversos dictámenes interpretando los preceptos de la legislación de transparencia. En sus escritos, se compendia la interpretación de los conceptos jurídicos indeterminados que contiene la Ley, se concretan las obligaciones de las Administraciones y se aportan elementos de ponderación, facilitando así la tarea de las corporaciones locales en la aplicación de esa Ley. Además, teniendo en cuenta que las resoluciones de los órganos de garantía tienen carácter ejecutivo y su cumplimiento por las Administraciones resulta obligado, el conocimiento de sus líneas doctrinales y la previsibilidad de sus resoluciones constituyen un referente interpretativo muy a tener en cuenta para aquellas corporaciones locales que quieran cumplir adecuadamente la legislación de transparencia, asegurarse de obtener una evaluación de los portales de transparencia satisfactorios y proteger adecuadamente los derechos de terceros que puedan resultar afectados.

En este sentido, estamos seguros de que, al divulgar y facilitar la consulta de las resoluciones y los dictámenes

## Actualidad

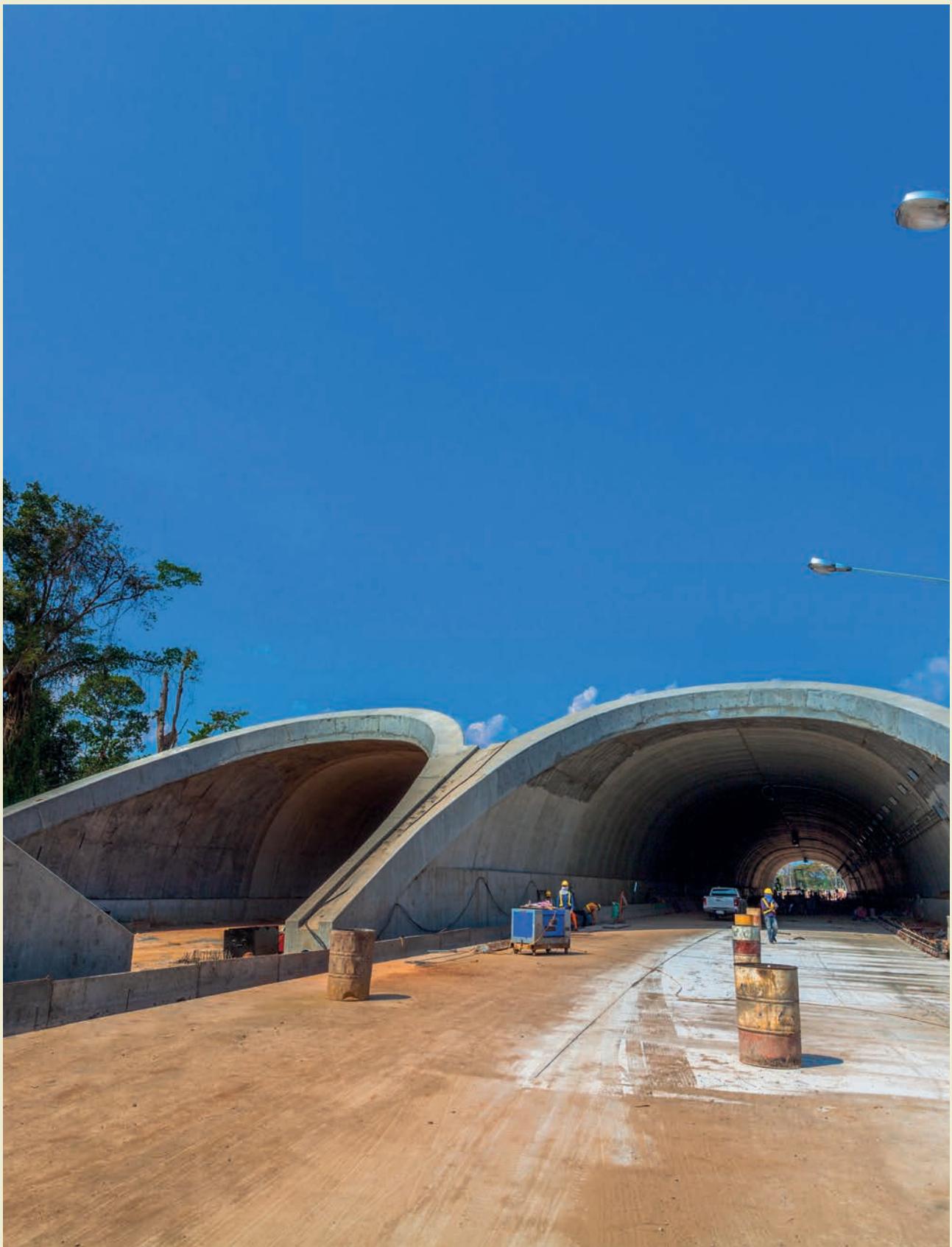
nes de los órganos de garantía, ponemos en manos de los operadores jurídicos de las corporaciones locales un instrumento de gran valor para la interpretación armónica de la legislación de transparencia con otros marcos legales que puedan entrar en contradicción aparente (de contratos, de protección de datos personales, tributario, etc.) y ponderar adecuadamente el derecho de acceso a la información con otros derechos, privados o públicos, con los que pueda entrar en conflicto.

Estos criterios doctrinales de los órganos de garantía constituyen, sin duda, un referente muy valioso que ofrecer a las corporaciones locales, no solo por la escasez de doctrina publicada en esta materia, sino también por la alta especialización y la autoridad de estos órganos, como instancia de control y revisión de las decisiones administrativas. Su compendio en una obra sistematizada ofrecerá una ayuda inestimable a las Administraciones locales a la hora de resolver en su práctica cotidiana solicitudes de acceso a la información que puedan revestir complejidad, por ejemplo, por afectar a intereses de terceros (nóminas, contenido de las ofertas de licitadores, pruebas de selección de personal público, licencias de actividad, expedientes sancionadores...) o por afectar a intereses de las Administraciones (información relacionada con la seguridad, información confidencial, que pueda afectar su posición en un proceso judicial, o que consista en

notas o borradores internos, información que deba reelaborarse...). Por otro lado, dado que algunas de las resoluciones de los órganos de garantía han sido recurridas ante los tribunales, el Anuario informa también de esta actividad jurisdiccional, consciente de que reviste interés para los operadores jurídicos conocer si, en instancia judicial, se ha mantenido o no el criterio de los órganos de garantía.

Todo este compendio doctrinal sobre aspectos procedimentales y materiales de la legislación de transparencia se recoge y ofrece, perfectamente sistematizado y territorializado, en el *Anuario de Transparencia Local*, que la Fundación ha editado con la colaboración de los órganos de garantía que han firmado con ella un protocolo de colaboración, todos ellos con competencias revisoras de las actuaciones de las Administraciones locales: *el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña; el Consejo de Transparencia de Aragón; la Comisión de Transparencia de Galicia; y el Comisionado de Transparencia de Canarias*. Próximamente, está previsto que pueda ampliarse el alcance territorial de esta obra con la colaboración del resto de los órganos de garantía a los que, en el momento de cerrar esta primera edición, no les ha sido posible incorporarse.

“ Todo este compendio doctrinal sobre aspectos procedimentales y materiales de la **legislación de transparencia** se recoge y ofrece, perfectamente sistematizado y territorializado, en el **Anuario de Transparencia Local**, que la Fundación ha editado con la colaboración de los órganos de garantía



## Actualidad

En el marco de este convenio con los órganos de garantía se prevé, igualmente, un módulo formativo especializado en transparencia y acceso a la información que se ofrecerá, en colaboración con los Gobiernos locales intermedios, adaptado a las necesidades e intereses que planteen las corporaciones locales, y a las particularidades de la legislación de transparencia que resulte aplicable territorialmente.

Además, como trabajos introductorios, en el Anuario se incluyen también dos estudios doctrinales de carácter más teórico a cargo de dos destacados especialistas en la materia, los profesores Manuel Villoria Mendieta y Leonor Rams Ramos. En ellos, el lector interesado por estas cuestiones podrá encontrar, en-

tre otras cosas, valiosas reflexiones sobre la transparencia como valor deontológico del servicio público, su desarrollo institucional, su implantación normativa, tanto a nivel estatal como autonómico, o, en fin, la tensión inevitable que se genera entre la legislación de transparencia y la de protección de datos de carácter personal.

En definitiva, a través de este **Anuario de Transparencia Local**, que nace con vocación de continuidad, la Fundación cubre el vacío existente y se erige como un referente de las Administraciones locales para la formación, divulgación y asesoramiento en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública. ●



## Actividades de la Fundación

### ACTIVIDADES DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN ORGANIZADAS POR LA FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2019

#### JORNADA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

**Organizada por:** Diputación de Alicante / Fundación Democracia y Gobierno Local

**Fecha:** 21 de enero de 2019

**Lugar:** Museo Arqueológico Provincial de Alicante

#### CICLE DE SEMINARIS D'ACTUALITZACIÓ JURÍDICA LOCAL JOSEP MARIA ESQUERDA 2019 – PRIMERA JORNADA

**Organizado por:** Diputación de Barcelona / Fundación Democracia y Gobierno Local / Escola d'Administració Pública de Catalunya

**Fecha:** 25 de enero de 2019

**Lugar:** Espai Francesca Bonneimaison – La Sala (Barcelona)

#### IV CONFERENCIA DE PRESIDENTES DE GOBIERNOS PROVINCIALES. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES EN EL EQUILIBRIO TERRITORIAL: ENTRE LA DESPOBLACIÓN RURAL Y LA CONCENTRACIÓN URBANA

**Organizada por:** Diputación de Granada / Fundación Democracia y Gobierno Local

**Fechas:** 14 y 15 de febrero de 2019

**Lugar:** Palacio Niñas Nobles (Granada)

#### CICLE DE SEMINARIS D'ACTUALITZACIÓ JURÍDICA LOCAL JOSEP MARIA ESQUERDA 2019 – SEGUNDA JORNADA

**Organizado por:** Diputación de Barcelona / Fundación Democracia y Gobierno Local / Escola d'Administració Pública de Catalunya

**Fecha:** 22 de febrero de 2019

**Lugar:** Espai Francesca Bonneimaison – La Sala (Barcelona)

#### JORNADA SOBRE SERVICIO DE AGUA

**Organizada por:** Diputación de Girona / Fundación Democracia y Gobierno Local

**Fecha:** 26 de febrero de 2019

**Lugar:** Casa de Cultura (Girona)

#### REUNIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO DE “IMPLAN-

#### TACIÓN NORMATIVA PROTECCIÓN DE DATOS”.

#### CONSTITUCIÓN Y DESARROLLO DE TRABAJOS

**Organizada por:** Fundación Democracia y Gobierno Local

**Fecha:** 27 de febrero de 2019

**Lugar:** Sede de la Fundación en Madrid

#### JORNADA SOBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

**Organizada por:** Diputación de Zamora / Fundación Democracia y Gobierno Local

**Fecha:** 6 de marzo de 2019

**Lugar:** Salón de Plenos de la Diputación de Zamora

#### JORNADA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS

**Organizada por:** Diputación de Badajoz / Fundación Democracia y Gobierno Local

**En colaboración con:** Agencia Española de Protección de Datos (Proyecto Unión Europea – T4DATA)

**Fecha:** 12 de marzo de 2019

**Lugar:** Salón de Plenos de la Diputación de Badajoz

#### JORNADA SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS

**Organizada por:** Diputación de Sevilla / Fundación Democracia y Gobierno Local

**En colaboración con:** Agencia Española de Protección de Datos (Proyecto Unión Europea – T4DATA)

**Fecha:** 13 de marzo de 2019

**Lugar:** Casa de la Provincia (Sevilla)

#### CICLE DE SEMINARIS D'ACTUALITZACIÓ JURÍDICA LOCAL JOSEP MARIA ESQUERDA 2019 – TERCERA JORNADA

**Organizado por:** Diputación de Barcelona / Fundación Democracia y Gobierno Local / Escola d'Administració Pública de Catalunya

**Fecha:** 22 de marzo de 2019

**Lugar:** Espai Francesca Bonneimaison – La Sala (Barcelona)

#### JORNADA SOBRE TRANSPARENCIA Y CONFIDENCIALIDAD

**Organizada por:** Diputación de Zaragoza / Fundación Democracia y Gobierno Local

**Fecha:** 28 de marzo de 2019

**Lugar:** Residencia de Estudiantes “Ramón Pignatelli” (Zaragoza)

Se ha publicado en



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

# Sobre el futuro de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común

**(...) Si es cierta la mala salud de hierro de la provincia desde 1812 hasta hoy mismo, no lo es menos su resiliencia, acreditativa cuando menos de que ha cumplido y continúa cumpliendo –sin alternativa válida hasta el momento– una función todo lo mejorable que se quiera, pero necesaria para la debida integración y el buen funcionamiento, en nuestro sistema de poder público administrativo, de la Administración local.**

**Textos:** Extracto del artículo de Luciano Parejo Alfonso: “**Algunas reflexiones sobre posibles líneas maestras del arreglo de la provincia y la diputación peninsulares de régimen común**”, publicado en PAREJO ALFONSO, L. (dir.), *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Serie Claves del Gobierno local, 22, Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2017.

**Fotografías:** iStockphoto

(...)

La Constitución trata a municipio y provincia como piezas integrantes, uno y otra, de la organización territorial del Estado, pero formando un «bloque» de entidades de análoga autonomía denominado «Administración local» (rúbrica del capítulo 2.º del título VIII CE), como confirma la alusión (en plural) por el art. 142 CE a las «haciendas *locales*» y las «corporaciones respectivas», de un lado, y –desde la perspectiva competencial– por el 148.1.2.º CE a las «corporaciones *locales*» (que únicamente pueden ser los «ayuntamientos» del art. 140 CE y las «diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo» del art. 141.2 CE) objeto del «*régimen local*», de otro lado. Este tratamiento solo puede significar la específica articulación «interna» de la Administración local en dos escalones, en que el municipal es el primario o básico (de ahí el énfasis en la garantía de su autonomía y el carácter directamente representativo del ayuntamiento) y el provincial el secundario (de donde su determinación por la agrupación de municipios y su carácter simplemente representativo). De ello resulta con naturalidad la condición de entidad local supramunicipal de la provincia.

(...)

Las dimensiones de la provincia y el mapa provincial son desde luego discutibles, pero no en mayor medida en que puedan serlo la organización periférica de la Administración General del Estado o el mapa autonómico y el tamaño de por lo menos algunas comunidades autónomas. El criterio deducible del examen de la situación actual y las perspectivas de la instancia territorial supramunicipal en nuestro inmediato entorno europeo (Francia, Italia y Alemania) –al que no cabe negar objetividad, por más que no pueda servir sino como referencia– dista de otorgar soporte a un juicio de «anormalidad» (por defecto o por exceso) del tamaño de nuestra provincia. Este parece situarse dentro de las coordenadas del de las instancias equivalentes del aludido entorno (especialmente, pero no solo, de las de la provincia italiana), tanto más teniendo en cuenta las tendencias a aumentar la escala de estas que en dicho entorno son apreciables

## Se ha publicado en

(sea en forma de reducción del número de departamentos e, incluso, de regiones en Francia, sea en la de incremento del tamaño de los *Kreise* en Alemania). Y el análisis geográfico de la evolución y la situación actual del poblamiento del territorio peninsular confirma la necesidad de una instancia de la escala de la actual provincia, por razón tanto del acusado despoblamiento de amplias zonas del interior peninsular –con excepción de Madrid y Zaragoza– como de la concentración urbana y poblacional en las zonas de costa. La dicotomía resultante de la España peninsular –la rural versus la urbana– y la desigualdad de las condiciones de vida en una y otra (lo que significa: en el contenido básico del *status* de ciudadano), de un lado, y el predominio del pequeño –incluso mínimo e impotente– municipio en la primera y el desbordamiento del horizonte municipal por los problemas inherentes a la aglomeración urbana en la segunda, de otro lado, conducen derechamente, por igual, aunque para cubrir necesidades diferentes, a la reafirmación de la provincia (o equivalente).

(...)

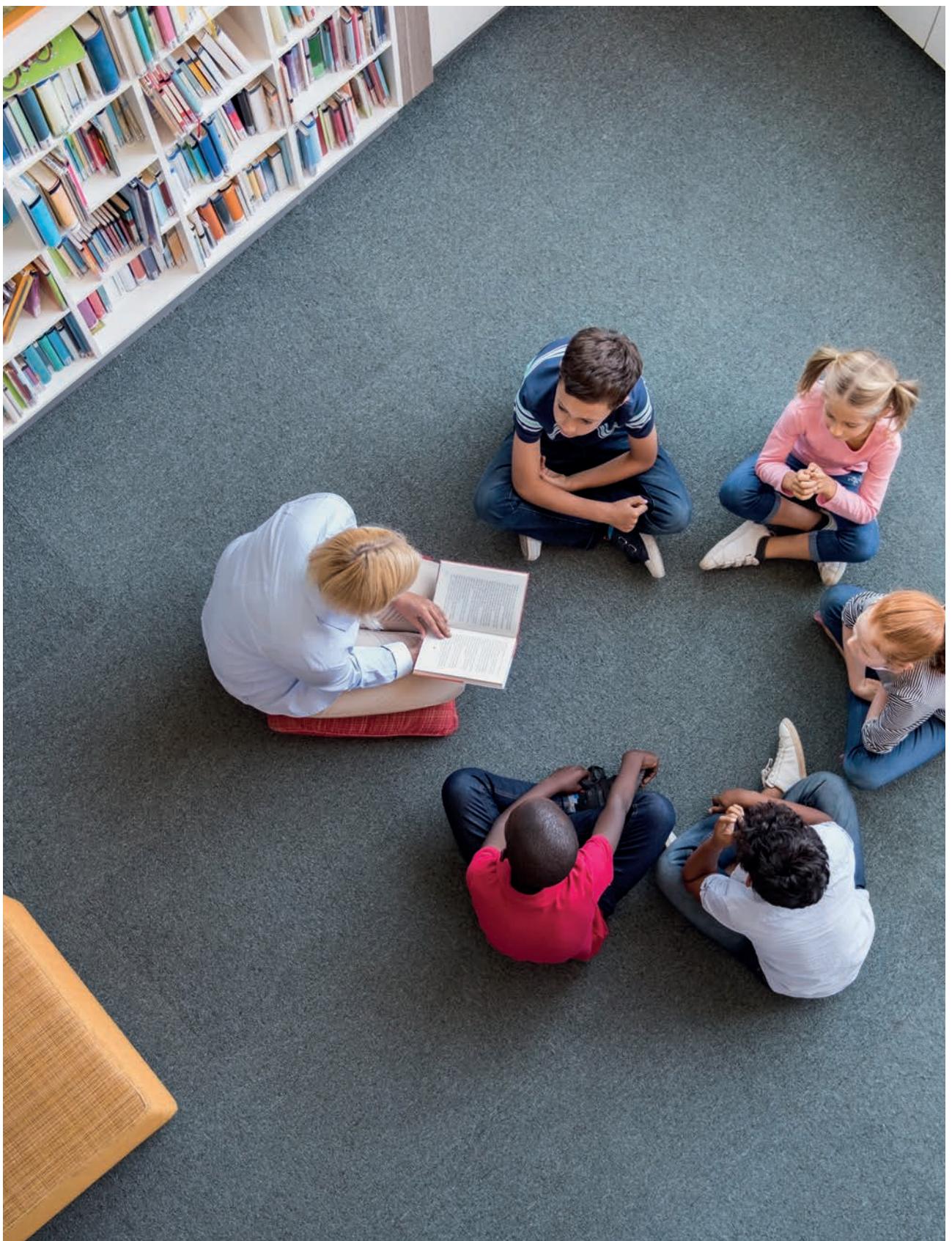
Tampoco es posible dejar de lado la influencia que en tal estado de cosas deba atribuirse a la infradotación financiera de las diputaciones, que resalta aún más tras la sustancialmente frustrada potenciación competencial de las mismas en 2013, paradójica pero significativamente en un contexto de austeridad en el gasto público y de imposición estricta únicamente a la Administración local del equilibrio presupuestario. A pesar de la crónica desactualización que viene padeciendo así la hacienda provincial, el análisis de la gestión presupuestaria de las diputaciones en los últimos años no permite conclusión alguna sobre su eficiencia o ineficiencia en la administración de sus ingresos, lo que quiere decir: revela la inexistencia de base para el extendido juicio de gestión ineficiente o directamente de mala gestión de que es objeto esta instancia administrativa. La diputación no destaca, pues, en modo alguno, al menos de modo mínimamente significativo, por tal razón, con lo que únicamente cabe afirmar que en ella se darán o no supuestos de buena y mala administración, pero lo harán en términos similares a los que puedan concurrir o producirse en las restantes Administraciones.

“

El análisis geográfico de la evolución y la situación actual del poblamiento del territorio peninsular confirma la **necesidad de una instancia de la escala de la actual provincia**, por razón tanto del acusado despoblamiento de amplias zonas del interior peninsular –con excepción de Madrid y Zaragoza– como de la concentración urbana y poblacional en las zonas de costa

(...)

En la situación actual nada aboga por cambio alguno en los fines de la provincia, especialmente el de garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (en particular los mínimos), de donde se sigue que lo mismo es predecible de su función básica en el subsistema de gobierno y administración locales, cuyo núcleo debe continuar siendo la asistencia y la cooperación jurídica, económico-financiera y técnica a los municipios agrupados por ella. (...)



## Novedades

### JURÍDICAS

**Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2019)**

**Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2019)**

**Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (BOE núm. 57, de 7 de marzo de 2019)**

**Resolución de 8 de marzo de 2019, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 4 de julio de 2017, 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. 61, de 12 de marzo de 2019)**

**Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (DOE núm. 18, de 28 de enero de 2019)**

**Ley 2/2019, de 30 de enero, para la Aplicación del Régimen Especial de Organización de los Cabildos Insulares Canarios previsto en la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al Cabildo Insular de Fuerteventura (BOC núm. 27, de 8 de febrero de 2019)**

**Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por la que se regula la Conferencia de titulares de Alcaldías y Presidencias de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos (BOCYL núm. 249, de 27 de diciembre de 2018)**

---

**Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 137/2018, de 13 de diciembre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 4449-2018**

Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 14.1 u) de la Ley de las Cortes de Aragón 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón. Competencias en materia de régimen local: nulidad del precepto legal autonómico que contraviene la normativa básica estatal y priva al pleno de la corporación de su potestad para expresar la voluntad del Ayuntamiento en relación con el gobierno de las sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca íntegramente al municipio de Zaragoza.

**Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3774-2016**

Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Competencias sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, función pública y Administración local: inconstitucionalidad de los plazos perentorios fijados para la producción de los efectos de la resolución de convenios. Voto particular.

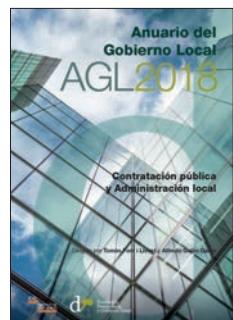


## Anuario de Transparencia Local 2018

2019

### Fundación Democracia y Gobierno Local

Esta primera edición del Anuario de Transparencia Local incluye dos estudios doctrinales introductorios a cargo de dos destacados especialistas en la materia, los profesores Manuel Villoria Mendieta y Leonor Rams Ramos, y un informe de cada uno de los órganos de garantía que han firmado con la Fundación Democracia y Gobierno Local un protocolo de colaboración. Estos órganos de garantía son: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno; el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía; la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña; el Consejo de Transparencia de Aragón; la Comisión de Transparencia de Galicia; y el Comisionado de Transparencia de Canarias.



## Anuario del Gobierno Local 2018. Contratación pública y Administración local

2019

### Fundación Democracia y Gobierno Local

#### Directores: Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán

En este Anuario de 2018 se realiza una valoración general sobre el Gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local. Además se aborda especialmente el análisis de temas relacionados con la contratación pública local desde diversas perspectivas: la integridad y la transparencia en la contratación, la colaboración público-público en el ámbito local tras la Ley 9/2017, principales novedades en los procedimientos de contratación y su incidencia en las entidades locales.



## Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias

2019

### Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, FEMP

#### Coordinador: Francisco Rojas Martín

El objetivo de este libro es explicar el concepto de innovación pública detallando su importancia, los factores que le afectan, las metodologías que se emplean para llevarlo a cabo y proporcionar ejemplos que sirvan de guía para otras organizaciones. Es una obra profundamente enfocada a las necesidades de las Administraciones locales, para lo cual se han tenido en cuenta su naturaleza jurídica y sus necesidades y potencialidades específicas, de modo que sea una herramienta de utilidad para la dirección y para el personal al servicio público.



## Introducción al nuevo marco normativo de la protección de datos personales en su aplicación al sector público

2017

### Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP)

#### Autor: Rafael Jiménez Asensio

Según explica el autor en su Presentación: "Se pretende que el lector comprenda el alcance de este nuevo marco regulador aprobado en su día por la Unión Europea, así como en su adaptación al derecho interno a través de la LOPDGDD y, asimismo, pueda identificar cuáles son sus efectos aplicativos sobre las Administraciones públicas y las entidades del sector público".

## Novedades



**Formación virtual, del 10 de abril al 7 de mayo de 2019**

### **Marco normativo y de gestión de la protección de datos y sus efectos en las entidades locales**

Esta jornada está dirigida principalmente a cargos electos, directivos, funcionarios con habilitación de carácter nacional y empleados públicos de las entidades locales con titulación superior, media o asimilada, que tengan a su cargo funciones relacionadas con la materia objeto de la actividad formativa.

**Organiza:** Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.

#### **Más información:**

<https://www.cemci.org/actividades/curso-monografico-de-estudios-superiores-marco-normativo-y-de-gestion-de-la-proteccion-de-datos-y-sus-efectos-en-las-entidades-locales-4307>

---

**Sevilla, 23, 24 y 25 de octubre de 2019**

### **Congreso Novagob 2019**

El Congreso Iberoamericano de Innovación Pública es una iniciativa, surgida en noviembre de 2014, fruto de la alianza entre la Universidad de La Laguna, su Fundación, el Cabildo de Tenerife y NovaGob. Durante cuatro ediciones, La Laguna -ciudad Patrimonio de la Humanidad- fue el marco que sirvió de punto de encuentro presencial a los profesionales más innovadores del ecosistema público que, venidos desde España y distintos países de Latinoamérica, han contribuido al debate y a la difusión de conocimiento para convertir esta cita en uno de los principales referentes de la innovación pública en Iberoamérica.

**Organiza:** Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), Ayuntamiento de Sevilla y Novagob.

#### **Más información:**

<https://www.congresonovagob.com/presentacioncongreso/>

---

**Buenos Aires, Argentina, del 12 al 15 de noviembre de 2019**

### **XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**

El Congreso se organiza con base en paneles, y las propuestas de paneles deberán referirse obligatoriamente a alguna de las ocho áreas temáticas que se especifican, y su abordaje deberá estar orientado por la caracterización conceptual y los interrogantes centrales que se plantean para cada una de ellas. Las áreas temáticas serán coordinadas por profesionales externos de relevante trayectoria, quienes, junto con el Comité Académico del CLAD, integrarán el Comité Evaluador y seleccionarán las propuestas referidas a su respectiva área. Dichos coordinadores de área temática también asistirán a los paneles de su área y formularán un conjunto de conclusiones que serán expuestas en la sesión de clausura del Congreso.

**Organiza:** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

#### **Más información:**

<https://www.clad.org/congresos/xxiv-congreso>



Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local



<https://novagob.org>

### **NovaGob**

NovaGob es un ecosistema de innovación pública en el ámbito iberoamericano integrado por Fundación, Red Social, Premios, Congreso, Laboratorio de Gobierno y Revista.

NovaGob nace en 2013 como *spin-off* de la Universidad Autónoma de Madrid y se consolida como Empresa Basada en el Conocimiento (EBC) de la misma Universidad desde 2015.

Su filosofía es la de crear y consolidar puntos de encuentro y dinámicas de colaboración entre la Administración pública, las personas al servicio público, el sector privado, la Academia y la sociedad, para crear y transferir conocimiento e impulsar la innovación pública y social.



<http://localizandoods.es/>

### **Compromiso 2030. FEMP**

Desde la aprobación de la Agenda de Desarrollo 2030 y los nuevos (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y tras los informes de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el conjunto de la comunidad internacional ha asumido que para alcanzar las importantes metas globales y universales recogidas en la Agenda 2030 es imprescindible evitar los errores del pasado y, entre ellos, el papel que se ha otorgado a los Gobiernos locales.

En esta página encontrará diversas iniciativas destinadas a colaborar en la consecución de los ODS.



<http://platforma-dev.eu/es/>

### **Platforma**

Desde su creación en 2008, PLATFORMA representa a más de 100 000 Gobiernos locales y regionales activos en el campo de la cooperación para el desarrollo entre ciudades y entre regiones. Un enfoque más eficaz y cercano a los ciudadanos conocido como «cooperación descentralizada».

PLATFORMA es una coalición paneuropea de 30 Gobiernos locales y regionales, e incluye las asociaciones que los representan a nivel nacional, europeo y mundial. Todos ellos son actores clave en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.



<https://www.clubdeinnovacion.es/>

### **Club de innovación**

Aquí podrá encontrar todo aquello que necesita conocer acerca de cómo se está aplicando la INNOVACIÓN en las diferentes Administraciones públicas. Porque la INNOVACIÓN está presente en áreas tan diversas como las Nuevas Tecnologías, la Comunicación, la Educación, la Salud Pública, la Participación Ciudadana, la Gestión Interna, los Servicios Públicos, el Medio Ambiente, y tantas otras. Nuestro objetivo es compartir con Ud. la mejor información sobre los mejores proyectos que se están realizando en las diferentes Administraciones y por los diferentes proveedores de productos y servicios, siempre bajo el denominador común de la Innovación.





Fundación  
Democracia  
y Gobierno Local

