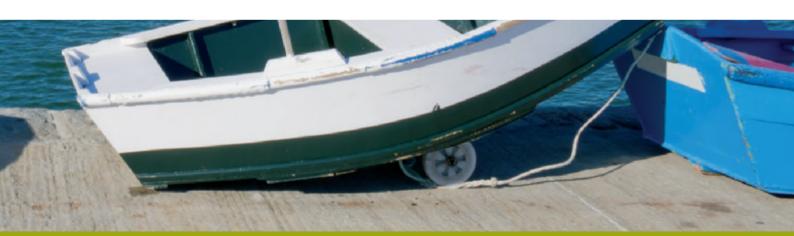




Número 35 Cuarto trimestre 2016

# Revista Democracia y Gobierno Local





# El futuro de los Gobiernos locales intermedios

- Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga?, por Rafael Jiménez Asensio
- Tendencias de reforma en los Gobiernos locales intermedios europeos: ¿un futuro en clave de geometría variable?, por Xavier Bertrana Horta
- Entrevista a Abel Caballero Álvarez (presidente de la FEMP): Competencias claras, reconocimiento institucional y recursos suficientes, principales demandas de los Gobiernos locales
- Smart City Expo World Congress

# **Sumario**







- 03 Editorial
- 04 Tema central

Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga? / Tendencias de reforma en los Gobiernos locales intermedios europeos: ¿un futuro en clave de geometría variable?

18 Entrevista

Competencias claras, reconocimiento institucional y recursos suficientes, principales demandas de los Gobiernos locales

22 Debate

Los Gobiernos locales intermedios desde la perspectiva de los municipios

28 Declaración institucional

Segunda Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales

32 Actualidad

**Smart City Expo World Congress** 

36 Novedades

La Fundación Democracia y Gobierno Local es una entidad constituida en el año 2002 e integrada por 23 diputaciones provinciales y cabildos insulares, cuyo objetivo es ser un espacio de encuentro y de intercambio de experiencias para promover la mejora de los Gobiernos locales de España. El Patronato de la Fundación está presidido por la presidenta de la Diputación de Barcelona, e integrado por los presidentes de las diputaciones de A Coruña, Alicante, Badajoz, Cáceres, Girona, Granada, Huesca, Jaén, León, Lleida, Lugo, Málaga, Ourense, Pontevedra, Segovia, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, y de los cabildos de Gran Canaria y Tenerife.

La Revista: Presidente del Consejo Editorial y director de la Fundación: Ramon Camp i Batalla. Gerente: José Luis Moreno Torres. Coordinación de contenidos: Antonio Arroyo Gil. Consejo Editorial: Amalia Ballesteros, Zaida López, José Antonio Duque, Marina Espinosa, Martín Fernández, Mònica Fulquet, Francisco García, Gema Giménez, Francisco Cacharro, María Hurtado, José Luis Lucas, Gabi Moreno, José Negrón, Susana Orgaz, Silvia Pellicer, Encarna Pérez, Héctor Pérez, Beatriz Soler, Leticia Vilar. Corrección y revisión de textos: M.ª Teresa Hernández Gil. Proyecto gráfico: Exitdesign. Maquetación e impresión: Dagaz Gráfica, s.l.u. Edita: Fundación Democracia y Gobierno Local. Depósito Legal: B-17229-2008. ISSN: 2013-0333 (papel) / 2013-0341 (digital). Fundación: Velázquez, 90, 4.º - 28006 Madrid / Tel. 917 020 414 / revista@gobiernolocal.org



Fotografía de portada: iStockphoto

# **Editorial**



La puesta en cuestión de los Gobiernos locales intermedios, y, más específicamente, de las diputaciones provinciales, no solo se encuentra con un serio obstáculo normativo, en la medida en que las mismas están reconocidas y garantizadas en el texto constitucional de manera explícita, sino que además, y esto seguramente sea lo determinante, choca también con una realidad que se resiste a acomodarse a los esquemas teóricos de quienes, con cierta ligereza, abogan por su supresión. Nos referimos, claro está, a la poliédrica realidad de nuestro mapa municipal, compuesto, por un lado, por multitud de pequeños y medianos municipios, incapaces por sí mismos de suministrar determinados servicios públicos obligatorios a millones de personas que tienen en ellos su residencia habitual o temporal, y, por el otro, por municipios de mayor densidad poblacional, próximos entre ellos, en los que una prestación conjunta de algunos servicios públicos puede hacerlos viables por organización, funcionalidad y economía de escala. Es ahí donde los Gobiernos locales intermedios justifican plenamente su existencia, no tanto por lo que son, sino, sobre todo, por lo que hacen: garantizar que esos servicios básicos sean suministrados en buenas condiciones.

Pero afirmar la necesidad de su existencia, bien justificada en razones funcionales, no nos excusa de ampliar el ángulo de la mirada, fijándonos en la posibilidad de que el marcado componente político de las comunidades autónomas en que se organiza nuestro Estado pueda jugar un papel decisivo en la concreta configuración de ese Gobierno local intermedio en su propio territorio, y sin olvidar nunca la tantas veces esclarecedora mirada al panorama internacional, a fin de descubrir, por un lado, que

no somos tan originales, y, por el otro, que hay distintas formas de diseñar ese nivel local intermedio, tal v como se pone de relieve en la experiencia de distintos países de nuestro entorno político-jurídico.

Más allá de cuál sea, finalmente, la concreta estructura del Gobierno local intermedio por que se opte, va sea uniforme en todo el Estado, o variable en determinados aspectos en función de la comunidad autónoma en que se inserte, lo que parece de todo punto incuestionable es que el debate sobre el nuevo papel institucional que este debe jugar no se puede postergar. Si nos fijamos en las diputaciones provinciales podremos observar que las mismas son en buena medida herederas de un viejo modo de organizar y ejercer el poder público que cada vez está más en cuestión. Es cierto que las cosas están cambiando, y que no se puede establecer una regla general sin matices o excepciones, pero también es verdad que hay que dar un impulso enérgico a esas transformaciones.

Hoy en día, en pleno siglo XXI, la reflexión sobre los Gobiernos locales intermedios no puede, en efecto, deslindarse de los parámetros que han de servir de referencia de su forma de elección y de actuación en términos de gobernanza. Y es que la legitimidad democrática del poder público, también del local, en sus diferentes manifestaciones, no puede ir desligada de la exigible transparencia en el ejercicio de sus funciones y de la consecuente rendición de cuentas por los resultados del mismo. En línea con el número anterior de la Revista Democracia y Gobierno Local, a eso queremos seguir contribuyendo con el número presente, de la mano de cualificados expertos y representantes públicos locales. •

# **Tema central**



# Tendencias de futuro de los Gobiernos locales intermedios

De la imprescindibilidad de los Gobiernos locales intermedios. inexorablemente vinculada a su impostergable modernización, ya dimos cuenta en el número anterior de esta Revista. Ahora no pretendemos sino profundizar en esa idea, de la mano de dos destacados expertos que nos ofrecen una reflexión de calado sobre los desafíos a superar por las diputaciones provinciales, que ya no admiten ni excusas ni demora, enmarcados en un contexto europeo de geometría variable.

**Textos:** Rafael Jiménez Asensio [consultor institucional, y catedrático de Universidad acreditado (Universidad Pompeu Fabra). https://rafaeljimenezasensio.com/]

Xavier Bertrana Horta [jefe del Servicio de Planificación y Evaluación de la Diputación de Barcelona, y miembro del Grupo de Investigación en Estudios Locales [GREL, SGR-838] de la Universidad de Barcelona]

Fotografías: iStockphoto

# Diputaciones provinciales: ¿tiempo de prórroga?

Rafael Jiménez Asensio

"Las instituciones adaptables son las que sobreviven, ya que los entornos siempre cambian"

(F. Fukuyama, Los orígenes del orden político. Desde la prehistoria a la Revolución francesa, Deusto, 2016)

No cabe ocultar que esta institución con más de dos siglos de existencia denominada diputación provincial ha sido puesta en cuestión durante los últimos años. Su cuestionamiento global se produjo durante los años 2010-2011, pero aun hoy en día un buen número de fuerzas políticas, entidades o corrientes de opinión de distinto signo se replantean su existencia.

Tampoco se puede poner en duda que, a partir de la entrada en escena de las comunidades autónomas, el papel tradicional de las diputaciones provinciales estaba llamado a ser redefinido. Como bien señaló en su día Alejandro Nieto, "los textos normativos poco dicen sobre la realidad (...) y menos aún cuando las circunstancias concretas cambian vertiginosamente". Cabe subrayar, en todo caso, que la identidad de tales instituciones provinciales es local, y su razón existencial no es otra que articular efectivamente la autonomía municipal. Trasladar sus funciones a otro nivel de Gobierno (no local), tal como a veces se ha propuesto, es violentar frontalmente el principio de subsidiariedad y debilitar, así, la autonomía municipal.

Tanto por su composición como por sus atribuciones la institución provincial es la manifestación típi-

ca de los Gobiernos locales intermedios, puesto que goza incluso de garantía constitucional. Aunque es cierto que esa garantía constitucional se proyecta sobre las "diputaciones" u otras "corporaciones" de carácter representativo.

Entendido en sentido lato, el mapa de los Gobiernos locales intermedios viene configurado por las

diputaciones provinciales y por aquellas otras instituciones que, por la decisión del legislador básico, tienen el carácter de "entidades equivalentes" (aunque realmente no lo sean). Se trata, por tanto, de un mosaico de geometría variable. De hecho, las diputaciones provinciales son, hoy en día, treinta y ocho. Y este es un dato que no puede perderse de vista.



Con un mapa municipal
tan fragmentado como el
existente, es obvio que
si no existieran las
diputaciones
provinciales habría que
inventarlas

Como bien apuntó en

su día el profesor Manuel Zafra, lo importante no es el nombre, es la función. Con un mapa municipal tan fragmentado como el existente (al menos en un buen número de comunidades autónomas), es obvio que si no existieran las diputaciones provinciales habría que inventarlas. Aunque este argumento puede conducir a su contrario: si refundimos municipios dejaremos sin esencia a las diputaciones provinciales. Y así —dirán sus objetores— matamos dos pájaros de un tiro. Esta forma de razonar, de una simplicidad manifiesta, tal vez muestra un perfecto desconocimiento de la realidad local espa-

ñola y de las identidades fuertes que comporta la existencia actual de un número tan alto de municipios (8116), así como olvida el papel que cumplen algunas diputaciones provinciales, cuya cartera de servicios se despliega sobre todo tipo de municipios.

Seamos realistas, hoy por hoy tocar radicalmente el mapa municipal es algo que ninguna fuerza política en tareas de gobierno se atreve a llevar a cabo, pues no nos olvidemos de que estas decisiones

> pueden ser adoptadas por las propias comunidades autónomas, ya que se trata de una competencia propia (SSTC 103/2013 y 41/2016). Y hasta la fecha ninguna se ha atrevido a dar el más mínimo paso en esa dirección. Hay mucha demagogia en ese discurso político, la mayor parte de las veces construido "fácilmente" desde la oposición o, incluso, con

un desconocimiento supino de la realidad sobre la que ha de actuar.

El cuestionamiento de las diputaciones provinciales tuvo una respuesta normativa cuyo objetivo, al menos sobre el papel, fue reforzarlas. Me refiero a la conocida Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Sin embargo, el planteamiento equivocado de la reforma terminó por enterrar (o, al menos, hacer poco efectivo) ese objetivo finalista.



En efecto, la reforma tuvo en la racionalización de la Administración local uno de sus ejes centrales. Pero esa racionalización siempre fue entendida desde instancias gubernamentales como una pretendida reducción de competencias municipales, transferencia de algunas de ellas a las comunidades autónomas (vía cegada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 41/2016) o, cuando menos, como una invitación a que determinados servicios públicos municipales se prestaran de forma integrada en el marco de las diputaciones provinciales (algo que, frente a los borradores de anteproyecto anteriores, la propia Ley ya limitó y el Tribunal Constitucional ha reducido más aún tras la STC 111/2016).

Al poner exageradamente el foco del problema en el nivel de Gobierno municipal, y llevar a cabo un planteamiento inicialmente muy duro en relación con el papel de los municipios en la prestación de determinados servicios, la reforma —paradójicamente— hizo un flaco favor al fortalecimiento anunciado de las diputaciones provinciales en el sistema de gobierno local. En su actual formulación institucional, diputaciones y municipios son dos niveles de Gobiernos locales unidos umbilicalmente en lo que afecta a su composición y prestación de servicios.

Pero este no fue el único problema. El fortalecimiento de las diputaciones provinciales que pretendía la LRSAL se basó sobre una reforma legislativa que, en lo que afectaba a este nivel de Gobierno, tenía un alto componente dispositivo; esto es, esas medidas normativas de refuerzo del escalón provincial

no tuvieron, en su mayor parte, contenido preceptivo, ya que su puesta en marcha se dejaba en manos de los propios Gobiernos provinciales o si se prefiere de su mayor o menor voluntad política. Salvo algunas competencias atribuidas ex novo por el artículo 36 LBRL, la mayor parte por cierto de contenido subsidiario (STC 111/2016), el papel institucional de las diputaciones en el nuevo marco normativo se asienta principalmente sobre una re-

definición voluntaria o dispositiva de su nuevo rol: deben ser las propias diputaciones quienes se autotransformen en actores institucionales activos para que su protagonismo efectivo (y no solo formal) se proyecte realmente sobre la realidad municipal de su demarcación provincial. Las diputaciones siempre han sido unas instituciones acostumbradas a prestar servicios mediante una "búsqueda" en sus propias compe-

tencias (dado el carácter genérico y funcional de la atribución de estas); pero ahora se les pedía un paso más: reinventar su propio papel institucional, "coordinando" (con matices, como recuerda la STC 111/2016) y "supervisando" a aquellos municipios de los cuales —paradojas de la vida— partía su propia legitimidad. Siempre es difícil cuadrar el círculo. Esta vez lo fue más.

Es, en este nuevo rol exigido difusamente por la LRSAL, en el que las diputaciones provinciales, sal-

vo excepciones puntuales, no han podido estar a la altura del reto planteado por el legislador. Pero, en verdad, si somos francos, no es problema suyo. La cultura político-jurídica asentada en este país representa que si las leyes no imponen medidas coercitivas, nunca se aplican realmente o se desfigura su efectividad. Las normas-directiva tienen, en nuestro contexto, nulo o escaso recorrido. Algo que, por ejemplo, se pudo observar con el EBEP o con algunos aspectos de la Ley 11/2007 (hoy en día derogada por la Ley 39/2015). Estos fracasos anunciaban lo que también se produjo en el caso de la

El sistema local de
gobierno requiere de un
marco normativo
adaptado plenamente a
los retos de futuro a los
que se enfrentan las
entidades locales

Todo ello no es óbice para reconocer que las diputaciones provinciales podrían haber jugado un papel mucho más activo en los procesos en los que estaban llamadas a intervenir, tales como la gestión integrada o compartida de determinados servicios municipales, previo análisis del coste efectivo de

los servicios públicos, o su papel de "puente" y apoyo en los procesos de elaboración de planes económico-financieros por los municipios, así como en el desarrollo de sus medidas, cuando no en la confección —bajo los nuevos criterios— de los planes provinciales de obras y servicios asentados en unos parámetros diferentes que tuvieran el coste efectivo como eje.

Esos retos institucionales, sin embargo, se han visto retrasados por varios motivos. El primero, sin



duda, ha sido consecuencia de las impugnaciones en cadena de la LRSAL ante el Tribunal Constitucional. En este punto, a través de varias sentencias (tres hasta el momento) el Tribunal Constitucional está desmantelando piezas importantes de la arquitectura de la reforma local o, en el mejor de los casos, está llevando a cabo interpretaciones de conformidad con la Constitución, que acotan algunos de los sentidos de tales normas objeto de control. Así, la STC 111/2016 es de gran importancia, pues aporta cuál es la interpretación conforme del papel de las diputaciones provinciales en algunas

de las nuevas funciones asignadas por el artículo 36 LBRL, según la LRSAL (FJ 12). También ha influido el aplazamiento del cálculo del coste efectivo de los servicios públicos y su tibia regulación, pues esa herramienta resultaba una pieza clave de todo el engranaje y su funcionamiento diferido bloquea en buena medida el papel de las diputaciones en el nuevo modelo. Y, en fin, no cabe duda de que la inestabilidad política vivida en los últimos meses tampoco ha ayudado a que el papel futuro de las diputaciones quedara claro y definido, pues su cuestionamiento político no se ha detenido.



# Tema central



Siendo conscientes de este complejo marco descrito, no es menos cierto que las diputaciones provinciales han dado pocos pasos -tal vez como consecuencia de las incertidumbres enunciadas en el necesario proceso de adaptación de tales instituciones al nuevo escenario político-institucional, así como normativo, en el que deberán desarrollar sus funciones en el futuro. Por lo común, no han sabido leer correctamente sus "nuevas competencias" (más bien "su nuevo rol institucional"). Es cierto que este no es muy preciso (tampoco tras la STC 111/2016), pero ello no les eximía de abrir con urgencia un período de reflexión estratégica sobre su papel en los próximos años. No se ha hecho. Asimismo, sus estructuras siguen en su mayor parte hipotecadas por un viejo modelo.

Por otra parte, las respuestas que están dando a los retos de la Buena Gobernanza (integridad institucional, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas; así como gobernanza intraorganizativa) son desiguales: en algunas diputaciones se está avanzando mucho en ciertos aspectos (especialmente, transparencia), aunque menos en otros. Hay, sin embargo, algunas que tardan en interiorizar esas nuevas exigencias. Igualmente, las "máquinas administrativas" o burocráticas están, por lo común, escasamente adaptadas a los nuevos retos y (también salvo excepciones) disponen de plantillas muy envejecidas, con todos los problemas (y retos) que ello comporta. Los grados de tecnificación de las plantillas no son los necesarios para el cumplimiento de las funciones exigidas por el nuevo contexto y derivadas de la sociedad del conocimiento. Las estructuras organizativas siguen siendo viejas.

Llegados a este punto, cabe constatar que no hay instituciones eternas, su ciclo vital siempre es acotado, aunque puede extenderse en el tiempo. Tal



como expone Fukuyama, si las instituciones no se adaptan pueden desaparecen de la escena. Así ha sido siempre.

Las diputaciones provinciales deben, por tanto, ponerse en valor. Esa idea-fuerza fue la que alimentó la obra: Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España, impulsada por la Fundación Democracia y Gobierno Local en 2011. Algunas de las ideas allí recogidas han sido puestas en circulación recientemente por Carles Ramió. Y esa puesta en valor requerirá, sin duda, desarrollar un conjunto de medidas endógenas y exógenas.

Las medidas endógenas dependen de las propias diputaciones. Y, entre ellas, cabe traer a colación las siguientes. Las diputaciones provinciales deben redefinir su misión y visión, atendiendo al nuevo contexto. También deben replantearse cuál es su hoja de ruta en el marco de una reflexión estratégica. Asimismo, tendrían que repensar profundamente sus estructuras y procesos de funcionamiento, por medio de planes estratégicos de transformación institucional y organizativa, que conlleven redefinición de las estructuras políticas, una profesionalización de las estructuras directivas y un alineamiento correcto entre política y gestión, así como un fortalecimiento de la gestión de personas en clave de recuperación de los valores públicos, captación de talento mediante sistemas de mérito contrastado en la selección del personal, tecnificación de plantillas, fortalecimiento de las estructuras profesionales del empleo público, trabajo en red, implantación eficiente de la administración electrónica, simplificación de trámites y reducción de cargas administrativas, e insertar en su ADN la Buena Gobernanza, tanto en su dimensión interna como externa.

Solo así estarán en condiciones reales de cumplir su nuevo rol, servir de espejo a los municipios y ofertar servicios de cooperación y asistencia técnica de calidad contrastada, así como de valor añadido. Solo así, en fin, podrán las diputaciones reivindicar su papel institucional y ganar credibilidad en un complejo proceso de renovación de la confianza pública que viene enturbiado por su legitimidad democrática indirecta y, por tanto, por la escasa visibilidad que tales instituciones tienen.

Las medidas exógenas dependerán, sin embargo, del contexto político y de su evolución. Sin duda, sería importante que en un futuro proceso de reforma constitucional, que necesariamente se abrirá más tarde o más temprano, tenga reflejo expreso la garantía de una institución intermunicipal que, en el ámbito territorial de la provincia o demarcación, en su caso, que la sustituya, sea salvaguarda del principio de autonomía local en lo que a prestación de servicios públicos respecta. De cualquier forma, es muy importante que esa institución tenga legitimidad democrática directa. Asimismo, también sería deseable que dispusiera de competencias propias, sin perjuicio de sus actuales competencias funcionales. Estas líneas-fuerza deberían encontrar acomodo constitucional y reenviar a una ley de gobiernos locales de mayoría cualificada como protección formal y material de la autonomía local.

Del mismo modo, la legislación básica local ha de replantearse profundamente para adaptarla al nuevo contexto, muy distinto al de 1985. Esta normativa básica debe preguntarse si cabe regular con el detalle que actualmente tiene el papel de las diputaciones provinciales, tanto en su dimensión orgánica como competencial. O si no sería mucho más

# Tema central

ajustado al modelo de organización territorial del Estado dejar paso a una mayor interiorización (o, incluso, a una interiorización plena) del sistema local de gobierno en el ámbito territorial de las comunidades autónomas

En todo caso, el sistema local de gobierno requiere de un marco normativo adaptado plenamente a los retos de futuro a los que se enfrentan las entidades locales. La LBRL de 1985 ha sido objeto de numerosas reformas puntuales o de mayor calado, que han terminado algunas de ellas por tensar la coherencia, principios y equilibrios internos de una ley (como es la LBRL) aprobada ya hace más de treinta años. No cabe duda de que tal texto normativo requiere repensarse en su integridad, pero para ello es imprescindible que se asuma plenamente por todos los actores políticos (también por el Gobierno y las comunidades autónomas) que las entidades locales son esencialmente niveles de Gobierno dotados de autonomía política para adoptar sus propias decisiones de forma responsable, sobre las cuales rinden cuentas posteriormente ante la ciudadanía.

Todas estas son algunas medidas que se pueden considerar necesarias para apuntalar las diputaciones provinciales, y ofrecer un solución institucional que tenga recorrido real y funcionalidad efectiva. Tales instituciones no cabe duda de que necesitan legitimarse ante la ciudadanía y ganar espacios de credibilidad y confianza pública, para lo cual deberían iniciar un proceso de refundación institucional. Han pasado cinco años desde que la Fundación Democracia y Gobierno Local elaborara sus propuestas contenidas en el Libro Verde. Desde entonces algunos pasos se han dado, pero realmente no han sido intensos ni sostenidos en el tiempo. La redefinición institucional de las diputaciones es una tarea ardua, pero apasionante; requiere reformas exógenas, pero también nervio endógeno que impulse procesos internos de transformación gradual y sostenida. El tiempo corre en contra. Su propia existencia está en juego. Tiempo de prórroga no significa en ningún caso derrota, sino que el reloj de la agenda política consume sus minutos y, cuando menos, hay que pararlo con argumentos fuertes. A ello deberán dedicar las diputaciones todas sus energías en los próximos tiempos. No hay atajos. •





# Tendencias de reforma en los Gobiernos locales intermedios europeos: ¿un futuro en clave de geometría variable?

Xavier Bertrana Horta

Sintetizar las características básicas de los sistemas de gobierno local europeos, así como algunos de los principales procesos reformistas que han experimentado, resulta complejo. Sin embargo, si los observamos con un gran angular y reducimos la profundidad de campo, podremos ver que son fruto de tradiciones históricas e institucionales, que a su vez se han visto matizadas por dinámicas convergentes ligadas principalmente al proceso de integración europea. Ambos factores han motivado que compartan dos grandes características.

La primera es que generalmente se articulan en estructuras de doble nivel, en las cuales los municipios tienen un papel preeminente<sup>1</sup>. La primacía del municipio resulta evidente si examinamos a nivel comparado indicadores de naturaleza democrática como la participación electoral entre niveles de Gobierno local, o indicadores de naturaleza funcional como el peso de los distintos tipos de ente local en el gasto público, aunque ello no impide que exista un "segundo nivel" de Gobierno local en aproximadamente dos tercios de los países europeos<sup>2</sup>.

La segunda es que los Gobiernos locales europeos son entes autónomos y democráticos. Ello se debe a que estos principios desarrollados por la fuerza motriz que han tenido los procesos simultáneos de integración europea y descentralización política local y regional, en la configuración de los sistemas multinivel de los Estados miembros de la Unión Europea durante las últimas décadas, se han extendido de forma progresiva desde los municipios a unos Gobiernos locales intermedios históricamente ligados a la Administración periférica del Estado. En este ámbito, la excepción son las diputaciones provinciales españolas y, desde 2014, las ciudades metropolitanas y las provincias italianas, a las cuales nos referiremos más adelante, cuyos sistemas de representación política son inéditos en el panorama comparado.

# Aproximaciones reformistas

Este mínimo común denominador no impide que las diferencias en el diseño institucional de los Gobiernos locales europeos sean relevantes, y que tam-

Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison, editado por Hubert Heinelt y Xavier Bertrana, que publicó Routledge en el año 2011). Encontramos este "segundo nivel" local en numerosos países, incluso si excluimos del análisis aquellas entidades locales de naturaleza supramunicipal que no se acostumbran a considerar un nivel de Gobierno local "básico", como los entes de naturaleza funcional (consorcios y mancomunidades o figuras equivalentes), las entidades metropolitanas u otros entes supramunicipales como las comarcas, que no están extendidos en todo el territorio de sus respectivos países.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La articulación del Gobierno local en estructuras de doble nivel presenta algunas excepciones. Por ejemplo, en Francia existen tres niveles de Gobierno local (regiones, departamentos y municipios). En cambio, en otros países encontramos un único nivel de Gobierno local de naturaleza municipal (Austria, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia excepto Aland, Lituania o Luxemburgo, por poner algunos ejemplos).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Hacemos referencia a las diputaciones provinciales o entes equivalentes como las provincias o ciudades metropolitanas italianas, los departamentos franceses, los *Landkreise* alemanes o los condados británicos o nórdicos, que son objeto del artículo (y fueron objeto de un tratamiento más extenso en el libro: *The Second Tier of Local* 



En los países europeos,
la tendencia es ir
adaptando el diseño
jurídico-formal de los
Gobiernos locales a las
distintas circunstancias
que definen el territorio
y la población sobre los
cuales se proyectan

bién lo sean las orientaciones reformistas de las cuales son objeto. Las reestructuraciones más radicales las encontramos en países del norte de Europa como Dinamarca o el Reino Unido, donde las cuestiones relacionadas con la definición de una escala óptima para la prestación de servicios locales, ante los procesos de integración urbana y metropolitanización, han permanecido en la agenda pública durante las últimas décadas, y se han materializado en fusiones municipales y la abolición de los tradicionales condados, como sucedió hace pocos años en Dinamarca, o en la proliferación de "autoridades unitarias" que fusionan condados y distritos, en el Reino Unido. Sin embargo, esta dinámica reformista tampoco ha resultado ajena a países del centro de Europa como Alemania, donde los cambios en la planta local han sido habituales, como demuestra la reducción del número de condados en Sajonia, Sajonia-Anhalt o Mecklemburgo-Pomerania Occidental, o la creación de fórmulas de gobernanza metropolitana a partir de los mismos en la "región" de Hannover, por poner solo algunos ejemplos.

Debido a la aproximación exógena en el contenido y la dirección de estos procesos reformistas respecto a los poderes locales preexistentes, así como a su frecuencia y dinamismo, se ha llegado a hablar de una estrategia de reforma territorial norteuropea, para distinguirla de la aproximación al Gobierno multinivel de los países meridionales. A nivel local estos últimos han retenido una estructura municipal fragmentada con un alto porcentaje de pequeños municipios a nivel comparado, conjuntamente con una estructura de Gobiernos locales intermedios orientados a la asistencia y la cooperación, que se ha caracterizado por su elevada rigidez jurídica y política. Desde esta perspectiva, el elemento más sorprendente de la ola reformista desatada en numerosos países a raíz de la crisis económica y financiera, es que se haya trasladado también a estos países, como ya anticipó Grecia durante los años noventa, y, en particular, que se haya extendido a Francia o Italia.

# Geometría(s) variable(s): ¿de qué hablamos?

Parece cada vez más evidente que la reconfiguración de los sistemas de gobierno local europeos apunta a una idea común: la geometría variable que se va imponiendo de forma progresiva en distintos países, a la hora de encontrar soluciones singulares enraizadas en la trayectoria institucional de cada sistema de Gobierno multinivel para abordar pro-



blemas comunes derivados del proceso de integración urbana que apuntábamos anteriormente y, en particular, de la cuestión metropolitana, adaptando el diseño jurídico-formal de los Gobiernos locales a las distintas circunstancias que definen el territorio y la población sobre los cuales se proyectan.

Desde una perspectiva jurídico-formal, el concepto de geometría variable puede tener distintas acepciones. Por ejemplo, se puede referir a la diversidad institucional local que encontramos en los *Länder* de los estados federales, a pesar de la importante impronta que tienen en los mismos los procesos de isomorfismo institucional, como demuestra el caso alemán. O también a la existencia de regímenes especiales otorgados en el contexto de una regulación básicamente centralizada del Gobierno local, como sucede en España. A veces incluso se utiliza para aludir a la diversidad interna en el diseño político, competencial y financiero de cada tipo de ente local en función de su población o de su capacidad de autoorganización.

Sin embargo, aquí no hacemos referencia a este tipo de variantes, sino a la definición de distintas modalidades de gobierno local en distintas partes del territorio de un país o *Land* en los estados federales. Incluso si excluimos del análisis el carácter singular que se acostumbra a otorgar a determinadas ciudades o entidades metropolitanas, las experiencias de Alemania e Italia demuestran que, paulatinamente, distintos países europeos van encontrando soluciones para adecuar el régimen local a la existencia de los diversos patrones urbanos que coexisten en su territorio<sup>3</sup>.

# Los casos de Alemania e Italia

En Alemania, tanto los municipios como los condados o *Landkreise* y las ciudades libres de condado (*Kreisfreie Städte*) son "criaturas" de los *Länder*, porque estos últimos se consideran entidades políticas descentralizadas de carácter unitario<sup>4</sup>. Uno de los atributos esenciales de su estatalidad (*Statehood*) proviene de su competencia para definir su organización territorial interna y la regulación de los Gobiernos locales, en el marco de un ordenamiento que permite la existencia de regímenes locales diversos y, a su vez, una autonomía local notablemente desarrollada que se garantiza a nivel constitucional.

Por lo que respecta al nivel local intermedio o supramunicipal, parece importante subrayar que la existencia de poco más de un centenar de ciudades libres de condado en algunas partes del territorio convive con una estructura de doble nivel en otras, donde los condados ejercen activamente un importante rol como asociación de municipios (complementario a las funciones que asumen como Administración indirecta del sistema de estados o aquellas que deciden desarrollar en virtud de su autonomía).

Los condados alemanes desarrollan competencias de naturaleza "transmunicipal" (por ejemplo, de mantenimiento de carreteras locales, transporte pú-

produce en ámbitos como la cooperación intermunicipal, como sucede en Francia, o mediante la posibilidad de desarrollar niveles intermedios (o supramunicipales) adicionales a aquellos constitucionalmente garantizados, como sucedería con las comarcas en algunas comunidades españolas o con las entidades metropolitanas en otros países.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Es importante subrayar que esta noción de geometría variable se extiende a los Gobiernos locales que se consideran básicos o constitutivos de la organización territorial de Alemania e Italia. No solo se

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Excluimos las ciudades-estado de Berlín, Bremen y Hamburgo, irrelevantes para esta explicación.

# Tema central

blico o protección medioambiental), competencias "complementarias" ejerciendo funciones que no pueden asumir (todos) los municipios a pesar de ser el nivel competente o que son voluntarias (por ejemplo, la gestión de los centros de educación de adultos), o competencias de "ecualización" o compensatorias, que son las más relevantes a nivel presupuestario, porque hacen referencia a la responsabilidad de los condados a la hora de asegurar que todos los municipios de su territorio tengan un rendimiento de servicios similar, o, en otras palabras, de apoyar la actuación de los municipios más débiles con efectos compensatorios y de equilibrio. Por último, también debemos hacer referencia a la "competencia-competencia" con la posibilidad de que los Kreise asuman singularmente como competencia propia una competencia municipal concreta, a partir de un proceso que establece cautelas para proteger la autonomía municipal<sup>5</sup>.

Con la excepción de este último punto, las competencias de los *Landkreise* no parecen demasiado alejadas de las que desarrollan algunas diputaciones provinciales de régimen común, con tres diferencias importantes: 1) un marco competencial que no solo trasciende formalmente la asistencia y cooperación con los municipios (hecho que ya contempla la legislación básica española), sino que integra con una mayor claridad mediante la práctica institucional razones de equidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos locales; 2) una autonomía financiera no solo basada en subvenciones generales de otros niveles de Gobierno, sino también en las transferencias que se recaudan de los

municipios (*Kreisumlage*); y 3) una visión con una clara dimensión supramunicipal del papel institucional que ejercen como Gobierno local, facilitada por la elección democrática directa de sus órganos políticos por parte de la ciudadanía.

En Italia, la reforma de las provincias se arrastra desde hace algunos años, cuando el Gobierno Monti intentó eliminar las provincias mediante una reforma anulada por el Tribunal Constitucional. Con este precedente, el Gobierno Letta (2013-2014) inició la redacción en paralelo de la modificación de la Constitución y una ley de reorganización de las Administraciones locales de primer y segundo nivel<sup>6</sup>. Fruto del impulso de su Gobierno, en abril de 2014 se publicó la Ley 56/2014 sobre las Ciudades Metropolitanas, las Provincias y las Uniones y Fusiones de Municipios, que tiene un doble impacto en la configuración institucional del sistema de gobierno local: 1) en las principales áreas metropolitanas de Italia (Roma, Milán, Nápoles, Turín, Bari, Florencia, Bolonia, Génova, Venecia y Regio de Calabria) transforma la provincia en "ciudad metropolitana"; y 2) en el resto del territorio mantiene las provincias de forma casi transitoria, delegando a las regiones la regulación de sus competencias, y estimula a su vez formas de cooperación y gestión conjunta de servicios entre municipios, así como incentivos para la fusión municipal (en particular, para los municipios de menos de 10 000 habitantes).

En ambos casos, los órganos de gobierno pasan a ser de elección indirecta, emanando de los municipios. Por otro lado, a nivel competencial, esta Ley



<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Para profundizar en el caso alemán, puede resultar de interés el artículo en español: "El nivel supramunicipal de Gobierno local en Alemania", de Ricard Gracia Retortillo (*Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, número 11, del año 2010, páginas 83-141).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Por cuestiones de espacio, esta explicación se centra esencialmente en la evolución y reforma de las provincias en las regiones con estatuto ordinario.



establece las competencias de las provincias (incluyendo la asistencia técnico-administrativa a los municipios, junto con otras de naturaleza supramunicipal en el ámbito de la planificación territorial o el transporte público), añadiendo otras de notable relevancia en el caso de las ciudades metropolitanas, como la elaboración de un plan estratégico metropolitano que oriente las redes de servicios, infraestructuras y comunicaciones, fijando los objetivos a conseguir por parte de los municipios comprendidos en el territorio metropolitano. En otras palabras, competencias esenciales que posteriormente las regiones han podido precisar —cosa que han hecho 17 de las 20 regiones italianas— mediante los ordenamientos regionales.

Posteriormente, el 12 de abril de 2016 la Asamblea aprobó la "Reforma Constitucional" impulsada por el Gobierno Renzi, que será sometida a referéndum el mes de diciembre (unos días después de que se haya entregado este artículo). Si prospera, la palabra "provincia" desaparecerá del texto constitucional y el legislador podrá regular su planta administrativa sin considerarla un elemento constitutivo. Las actuales provincias pasarán a denominarse "entes territoriales de área vasta" y se convertirán, dado el caso, en ámbitos de colaboración intermunicipal de segundo nivel.

A nivel local el protagonismo de los municipios parece asegurado con independencia de lo que suceda en el referéndum, si tenemos en cuenta el sistema de elección del nuevo nivel supramunicipal. El futuro dirá si esta aproximación de "abajo a arriba" en la redefinición de la gobernanza local permite desarrollar adecuadamente las funciones de planificación y programación de las políticas y servicios municipales previstas por el legislador7. Italia ofrece un interesante ejemplo de país meridional donde el modelo territorial de Gobierno local de inspiración napoleónica, basado en el principio de uniformidad, se orienta hacia un sistema más abierto a la diversidad, incluso en las regiones con estatuto ordinario. Sin embargo, las dificultades jurídico-políticas de la reforma, así como su naturaleza endógena a la estructura de poder municipal preexistente, parecen vaticinar la permanencia de los Gobiernos locales italianos dentro del modelo sudeuropeo de Gobierno local. Quizás este sea también un indicador de la fuerza que va tomando la geometría variable en el diseño de los sistemas de gobierno local europeos: su capacidad de adaptación a las distintas tradiciones institucionales locales existentes en el continente. •

Véase, por ejemplo, "Il pendolo del 'Federalismo all'italiana' e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi", de Alessandro Sterpa (*Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, número 22, octubre 2015, páginas 11-63).

# **Entrevista**



# Abel Caballero Álvarez Presidente de la FEMP

# Competencias claras, reconocimiento institucional y recursos suficientes, principales demandas de los Gobiernos locales

En esta entrevista, el máximo representante de los Gobiernos locales, Abel Caballero Álvarez, presidente de la FEMP, recuerda cuáles son las necesidades básicas de aquellos, aportando a tal efecto vías de encuentro que pasen, en primer lugar, por el merecido reconocimiento institucional del papel que desempeñan, y que en lo concreto se traduzca en una clarificación de sus competencias, vinculadas a una financiación suficiente.

Texto: Fundación Democracia y Gobierno Local

Al comienzo de esta nueva legislatura, ¿cuáles son las necesidades fundamentales de los Gobiernos locales, que marcarán de manera primordial la agenda política durante los próximos años?

Los Gobiernos locales queremos una definición de nuestras competencias clara y suficientemente respaldada, queremos un reconocimiento constitucional de nuestro estatus de Administración capaz y suficiente, y queremos los recursos que nos permitan afrontar nuestras responsabilidades de manera permanente, sin estar al albur de voluntarismos ni de soluciones de urgencia. Apostamos por un sistema de financiación que nos permita dar cobertura a nuestras políticas y prestar servicios a nuestros ciudadanos. A partir de ahí, y según demuestra la experiencia de estos años en los que hemos sido, con diferencia, la Administración más cumplidora, los Gobiernos locales sabremos qué hacer y cómo hacerlo.

Por lo que se refiere a los Gobiernos locales intermedios, y más en concreto a las diputaciones provinciales, cuya pervivencia, de manera un tanto recurrente, es puesta en entredicho desde determinadas fuerzas políticas y corrientes de opinión, ¿cómo valora su futuro?

Poner en entredicho a las diputaciones provinciales parece ser, en efecto, un argumento recurrente, como también lo ha venido siendo "demonizar" al conjunto de los Gobiernos locales, acusándolos de ser malos gestores, o insistir en la idea de que hay que fusionar ayuntamientos, porque "somos muchos" y resultamos caros de mantener. En cualquiera de estos casos se trata de aseveraciones que solo tienen en cuenta una perspectiva de la cuestión —frecuentemente la económica—, y además

sin profundizar demasiado en ella. Yo quiero ir más allá: la Administración local española es amplia, heterogénea, y necesaria en su totalidad. Y añado: es difícil que sea más eficiente de lo que ya es. No creo que existan muchos países con 47 millones de personas que, hoy por hoy, puedan recibir atenciones sociales tanto si viven en el medio rural como si lo hacen en el entorno urbano. Y eso es posible porque existen esas Administraciones provinciales y otros Gobiernos locales intermedios que, con su saber hacer y sus presupuestos, contribuyen a diario a mantener los equilibrios social y territorial. No discuto que todo pueda ser mejorable, pero no creo que haya muchos ejemplos de Administración que, cada día, trabaje v busque mejorar, de la manera en que lo vienen haciendo nuestras diputaciones, cabildos, consells o mancomunidades.

Una vez que la reforma local de 2013, en gran medida, ha quedado desactivada a causa de la aplicación que de la misma realizaron los propios



Gobiernos locales afectados y, últimamente, como consecuencia de las sentencias que ha ido dictando el Tribunal Constitucional, ¿considera preciso centrar de nuevo el debate en la necesidad de acometer una reforma profunda del régimen local español? ¿En qué sentido afectaría esa eventual reforma a los Gobiernos locales intermedios?

Me reitero sobre lo dicho en la primera respuesta: somos una Administración capaz y suficiente, y lo único que precisamos es que se definan nuestras competencias, y que, en esa definición, se tenga en cuenta que nuestra proximidad a las personas nos convierte, a sus ojos, en responsables de su bienestar diario. Cuando un vecino llega a nosotros porque la compañía eléctrica le ha cortado el suministro, o busca apoyo social, no podemos responderle con un "no es competencia de este Ayuntamiento o de esta Diputación". Por eso insistimos en una nueva ley, que nazca del consenso y, sobre todo, de la sensatez a la hora de atribuir competencias, tanto para consistorios como para entes locales intermedios.

Uno de los principales problemas, desde el punto de vista de la ordenación territorial, a los que ha de hacer frente el poder público en nuestro país, es el de la aguda despoblación que padecen extensas zonas de nuestro territorio. A tal efecto, ¿cómo valoraría el trabajo que pueden desplegar los Gobiernos locales intermedios a este respecto, para mitigar las causas de dicho fenómeno de abandono de las zonas rurales?

Precisamente son los Gobiernos locales intermedios los que, a día de hoy, contribuyen en mayor medida a frenar la despoblación. La actuación pro-



vincial o comarcal a la hora de garantizar accesos a todos los espacios rurales, su trabajo en la provisión de servicios de recogida y tratamiento de residuos, suministros o atención social, su capacidad de intervención con sus brigadas provinciales de protección civil o bomberos, por poner solo algunos ejemplos, son la base de la supervivencia en muchos territorios de nuestra geografía interior. De hecho, ha sido desde las diputaciones desde donde se han impulsado las primeras iniciativas sólidas para frenar la pérdida de población en el entorno rural, actuaciones que pasan por poner en valor el potencial endógeno de los territorios y por desarrollar iniciativas que van más allá de los desarrollos turísticos. Hablo de iniciativas que proponen planes a largo plazo, desarrollos industriales locales, excelencia en explotaciones ecológicas o preocupación por la preservación de patrimonios histórico-artísticos.

Cuando hablamos de los Gobiernos y Administraciones locales es inevitable referirse a una cuestión que frecuentemente es objeto de controversia, la relativa a la financiación de los mismos. ¿Cuáles son las principales demandas en este campo? ¿Le parece adecuado el nivel de ingresos de los Gobiernos locales intermedios? ¿Cree que se podrían explorar vías alternativas y complementarias de financiación de los mismos?

En materia de financiación, nuestro "órdago" es la demanda de apertura, inmediata, de la negociación de una normativa de financiación local, de financiación de todas las entidades que formamos la Administración local española. Y pedimos que esa negociación se haga al mismo tiempo, conjuntamente o en paralelo con la de la financiación autonómica. No queremos quedarnos como algo resi-



dual. Así lo hemos manifestado de manera reiterada al anterior titular en funciones, y de nuevo, en la pasada CNAL, a la representación del Ejecutivo liderada por la vicepresidenta, Soraya Sáenz de Santamaría, y por el ministro Cristóbal Montoro.

Y ya tenemos una respuesta que nos satisface y que pasa por la creación de una Comisión cuatripartita, formada por representantes de la Administración central, las comunidades autónomas, las entidades locales y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que estudiará una nueva fórmula para establecer la regla de gasto y el techo de gasto. Sin embargo, seguimos esperando respuesta a nuestra demanda sobre el destino de nuestros 4500 millones de superávit, una demanda tan sencilla como reconocer a ayuntamientos y diputaciones la posibilidad de destinar nuestros ahorros a financiar nuestras propias políticas y responsabilidades. •

# **Debate**





Mercè Esteve i Pi Alcaldesa de Begues (Barcelona)

# «Las diputaciones, la mejor compañía en tiempos de crisis»

Situados al final de la cadena de la Administración Pública y en primera línea de batalla de la asistencia al ciudadano, los ayuntamientos hemos vivido los últimos años en una situación cada vez más precarizada. Mientras sufríamos en plena crisis las restricciones impuestas desde el Gobierno de Madrid por un lado, mirábamos a los ojos de aquellos que más necesidades sufrían por el otro. No ha sido, ni es aún a día de hoy, una situación fácil.

Así, la participación de la Diputación de Barcelona ha sido imprescindible para conseguir un equilibrio que nos permita seguir ofreciendo al ciudadano servicios que son aún más necesarios de lo que eran antes. Me gustaría destacar en este sentido las ayudas extraordinarias, en especial en fechas como estas, cercanas al final del año, que incluso permiten asumir gasto ordinario e inversiones y cerrar así el ejercicio en positivo. Ante la bajada de ingresos y la aplicación de leyes como la LRSAL, este apoyo ha sido vital para la salud económica de muchísimos municipios.

Cabe añadir que no estamos hablando exclusivamente de un soporte en lo presupuestario. La asesoría técnica, cuando no directamente el trabajo de campo, son herramientas imprescindibles para acometer trabajos que por su carácter puntual o especializado no podríamos afrontar con los recursos propios. En Begues tenemos dos ejemplos recientes: el inicio de las actuaciones que culminarán en la creación de nuestro catálogo de patrimonio, y la puesta en marcha de una nueva web municipal. Ambos proyectos difícilmente se podrían haber acometido sin la ayuda técnica que nos ha ofrecido la Diputación de Barcelona.

En un momento en el que aún resuenan los ecos de los que abogaban por adelgazar la Administración a costa de las diputaciones, solo puedo decir que la cooperación y la asistencia que recibimos de la Diputación de Barcelona son, a día de hoy, irrenunciables.

# **Debate**



Alfredo Sancho Guardia Alcalde de Benabarre (Huesca)

# «Las diputaciones, instituciones esenciales en el organigrama de las Administraciones locales»

Después de más de doscientos años de historia debo reafirmar el imprescindible papel que juegan las diputaciones, como garantes de la magnífica labor de asistencia y cooperación que realizan respecto de los municipios integrados en su ámbito territorial.

Las diputaciones son instituciones esenciales en el organigrama de las Administraciones locales, y su labor es fundamental para la prestación de los servicios básicos por parte de los ayuntamientos pequeños, proporcionándoles un necesario valor añadido y de calidad en las actuaciones que estos desarrollan.

Mediante el ejercicio de sus tareas fomentan una función de reequilibrio territorial imprescindible. La prestación integral y adecuada de los servicios, así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, garantizan la vertebración y cohesión territorial.

En la actualidad ningún proyecto global es más importante que desarrollar verdaderas y suficientes políticas vertebradoras y cohesionadoras del territorio, que eviten la despoblación del medio rural.

Convencido de que esta genera graves riesgos respecto a la sostenibilidad del Estado, y a la garantía de la suficiencia alimentaria, hidráulica, energética, y la propia calidad ambiental de aquellos que residen en las ciudades, las diputaciones deben ser cooperantes necesarios en el reconocimiento de los municipios de menos de 20 000 habitantes como gestores imprescindibles en la conservación del territorio.

Y no hay mejor forma de hacerlo, teniendo como meta irrenunciable equiparar los derechos y oportunidades de los habitantes del medio urbano con los del medio rural, que reivindicar y promover junto con los ayuntamientos políticas cuyo objetivo primordial sea igualar ambos medios, consiguiendo la misma calidad de vida e igualdad de oportunidades que en el medio urbano.

Las diputaciones son la herramienta necesaria e indispensable para prestigiar el desarrollo rural y el desarrollo de prácticas que eviten la despoblación. •





Olga M.ª Hervás Nieto Alcaldesa-presidenta de Espartinas (Sevilla)

# «No imaginamos una realidad municipal en Sevilla sin los servicios que presta hoy en día nuestra Diputación Provincial»

Desde el Ayuntamiento de Espartinas y con la perspectiva de la historia reciente de nuestra relación con la Diputación de Sevilla, el balance es claramente positivo. El Ayuntamiento que presido ha sido, desde hace años, usuario habitual del elenco de servicios de utilidad que nuestra Diputación pone al servicio de todos los ayuntamientos de la provincia.

Muy pronto comenzamos a utilizar tanto los servicios de recaudación del OPAEF como los de defensa jurídica gratuita de los numerosos litigios que afectaban a nuestro Ayuntamiento.

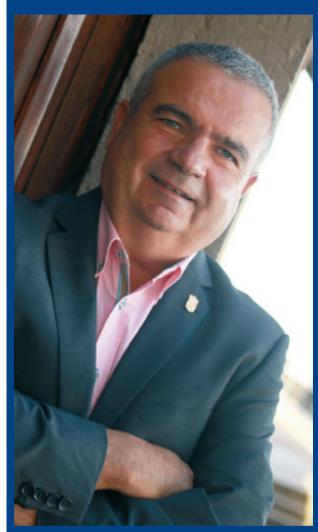
En la actualidad, consideramos imprescindible la colaboración de INPRO en el desarrollo de la administración electrónica a la que todos los ayuntamientos estamos sujetos. Unas obligaciones que el Ayuntamiento de Espartinas no habría podido conseguir con sus únicos medios. Gracias al personal de la Sociedad Provincial de Informática INPRO estamos en curso de poner en marcha todos los servicios a los que la nueva normativa de procedimiento administrativo nos obliga.

En el aspecto de inversiones, este y todos los ayuntamientos de la provincia nos estamos beneficiando de las sucesivas ediciones de los programas Supera, que nos permiten financiar, aunque solo sea parcialmente, proyectos de inversiones, tan difíciles de acometer en el actual marco de restricción del gasto público.

Por último, hacemos un uso intensivo tanto de las ofertas formativas que la Diputación de Sevilla ofrece al personal de los ayuntamientos como de las actividades de promoción turística que lleva a cabo a través de PRODETUR.

Podríamos resumir diciendo que el Ayuntamiento de Espartinas no sería lo que es hoy de no ser por la Diputación de Sevilla, y que no imaginamos una realidad municipal en Sevilla sin los servicios que presta hoy en día nuestra Diputación Provincial.

# **Debate**



Arturo E. González Hernández Alcalde-presidente de San Miguel de Abona (Santa Cruz de Tenerife)

# «El Cabildo es una administración importante para impulsar el desarrollo de los municipios»

El Cabildo Insular de Tenerife se ha configurado como una administración clave e importante para impulsar el desarrollo de los municipios, estando implicada en la mejora de muchas de las infraestructuras y servicios de que disponemos en los pueblos, ciudades y comarcas de nuestra Isla.

Dicha circunstancia ha permitido a los ayuntamientos ampliar el abanico de posibilidades y conseguir diversificar, potenciar o reforzar distintos ámbitos de actuación y que redundan en la calidad de vida y servicios de los residentes.

La vinculación del Cabildo tinerfeño para con las corporaciones locales se ha traducido también en la diversificación de la economía, llevando a cabo actuaciones tanto en materia turística, para reactivar destinos vacacionales o apostar por otros nuevos, al crearse ofertas diferenciadas para los visitantes, como además impulsando tejidos industriales o el sector primario.

Es decir, la diversificación conseguida en las últimas décadas se traduce en empleo y dinamización de la economía, por lo que se hace necesario seguir con esta proyección durante los próximos años para ayudar entre todas las Administraciones Públicas a superar la crisis que tanto ha afectado a miles de familias.

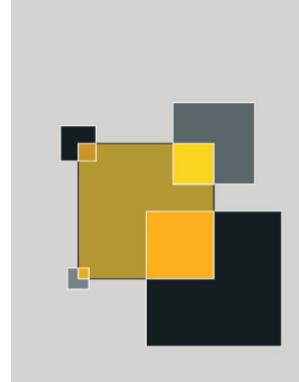
La colaboración e implicación del Cabildo tinerfeño ha sido, continúa y continuará siendo básica en el futuro, debido, entre otros motivos, al alto coste que supone la ejecución de determinadas infraestructuras esenciales y que los ayuntamientos con recursos propios no podríamos llevar a cabo.

Políticas asistenciales, la construcción de corredores de servicios o las viarias, que permitan absorber el intenso tráfico que se genera como consecuencia de la actividad económica, entre otras, son algunos de los grandes retos de los próximos años, y la primera institución de la Isla juega un papel clave en todas estas infraestructuras.





# Declaración institucional



PRESIDENTES

de Gobiernos Provinciales

El futuro de las Diputaciones Provinciales

BADAJOZ 17,18 y 19 de noviembre de 2016 Durante los días 17, 18 y 19 de noviembre de 2016 se reunieron en Badajoz representantes de 24 diputaciones provinciales españolas, en la Segunda Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales, dando así continuidad al primer encuentro de este tipo, que tuvo lugar en el año 2014, bajo el patrocinio de **D. Manuel** Baltar, presidente de la Diputación de Ourense, y los auspicios de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

La Segunda Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales ha concluido sus trabajos con la aprobación de la Declaración institucional que se incluye a continuación, presentada por D. Miguel Ángel Gallardo, presidente de la institución anfitriona, la Diputación de Badajoz, y por D. Francisco Vázquez, presidente de la Diputación de Segovia, que toma el relevo y será sede de la próxima edición de la Conferencia, a celebrar en 2017.

Fotografías: Diputación de Badajoz



# **DECLARACIÓN INSTITUCIONAL**

Desde el comienzo de nuestra democracia, las diputaciones provinciales han sido protagonistas, como Gobiernos locales intermedios, de la mejora general de nuestros pueblos y ciudades, siendo las instituciones públicas más adecuadas para la vertebración y cohesión territorial, ayudando a los municipios a desarrollar sus competencias y prestar más y mejores servicios. Su objetivo final ha sido y es la aportación de más bienestar a los ciudadanos, ofreciendo servicios de calidad que garantizan la igualdad de oportunidades, evitando así que haya ciudadanos de segunda y de primera.

A lo largo de todos estos años, han prestado permanente asistencia, cooperación jurídica, económica y técnica, así como asesoramiento, facilitando el adecuado funcionamiento de los municipios, especialmente de aquellos con menor número de habitantes.

Consideramos que el papel de las diputaciones es esencial para los pequeños municipios.

La despoblación del medio rural, como consecuencia de la ausencia de suficientes políticas vertebradoras y cohesionadoras del territorio, insuficientemente desarrolladas constitucionalmente, genera graves riesgos respecto a la sostenibilidad, en relación con la suficiencia alimentaria, hidráulica, energética, y la misma calidad ambiental, de aquellos que residen en las ciudades. Por ello, el reconocimiento efectivo del papel que juegan los municipios de menos de 20 000 habitantes, en la gestión y conservación del territorio, se habrá de vincular a la revisión del gasto e inversión pública. así como del funcionamiento, representación y régimen de financiación de las diputaciones provinciales, condicionándose por criterios constitucionales de justicia social, vertebración del territorio e igualdad de oportunidades entre el medio rural y el urbano.

El protagonismo de los Gobiernos provinciales, no solo es acorde con las demandas de los ciudadanos que residen en el mundo rural y de los que lo hacen en zonas más pobladas pero necesitadas de colaboración supramunicipal, sino que viene también legitimado por el marco jurídico constitucional español. Lo dispuesto en los artículos 137 y 141.2 de la Constitución, ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, en el sentido de poner de manifiesto que las instituciones provinciales constituyen o tienen a su cargo "componentes esenciales cuya preservación se juzga indispensable para asequrar los principios constitucionales".

Los Gobiernos provinciales suponen un gasto público eficiente y necesario, por cuanto:

- Las diputaciones provinciales son instituciones saneadas. Cumplen con los plazos de pagos a proveedores y contratistas. Todas presentan un período medio de pago a proveedores en el entorno de 30 días o menos, e incluso 17 de ellas pagan antes de 30 días.
- La deuda de las diputaciones representa el 8 % de la deuda de todas las entidades locales y el 0,3 % del PIB nacional.
- Las diputaciones provinciales destinan a sus gastos de funcionamiento un porcentaje inferior al de otras Administraciones Públicas.



Mercè Conesa, presidenta de la Diputación de Barcelona y de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Considerando plenamente legitimados a los Gobiernos locales intermedios, entendemos, desde la perspectiva de Gobiernos locales, la necesidad de afrontar la modernización de la Administración Pública española, incluidas las diputaciones, con el objetivo puesto en el mejor desarrollo de sus competencias, prioridades y optimización en la gestión de los recursos, presupuesto y empleo público.

La estructura político-administrativa de los Gobiernos locales intermedios españoles, continuará siendo una gestión pública eficaz y transparente al servicio de los ciudadanos de la provincia, profundizando en la mejora de los servicios y la calidad de atención, la eficiencia del presupuesto, y en el carácter reglado de su actuación, especialmente en aquellas materias donde no solo es legal y posible, sino socialmente necesario fomentar la concurrencia competitiva, singularmente en la actividad contractual y la de fomento.

Asimismo seguimos defendiendo que los Gobiernos locales intermedios son los idóneos, desde una óptica de capacidad autónoma, para gestionar po-



líticas propias, en el ámbito de sus competencias; por ello, no podemos dejar de exponer la necesidad de mejora de un nuevo marco de financiación local, no solo para las provincias, sino también para los municipios. Los Gobiernos locales no deben seguir siendo los sacrificados al adoptar las medidas presupuestarias y financieras necesarias, como consecuencia del cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea para con el Estado español.

De alguna manera, la sociedad española reconoce la contribución de los Gobiernos provinciales, como Gobiernos locales intermedios, a la inmensa transformación del mundo rural de nuestro país, pero a la vez nos demanda, en función de las nuevas circunstancias de todo orden que concurren en el momento actual, que se afronte la necesidad de avanzar hacia la elección directa de las corpo-

raciones provinciales, para que esta concentre sus esfuerzos en el aspecto esencial que justifica la existencia de las diputaciones, cabildos y consejos insulares.

En un momento crucial en que la UE trabaja en el reparto de fondos contra la despoblación, entendemos que, por la exitosa trayectoria de gestión que nos avala y el conocimiento de la problemática rural, debemos ser los gestores de dichos fondos.

Igualmente, las corporaciones locales reivindicamos la participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y abrir el debate de la financiación de las entidades locales, al mismo tiempo que el de las comunidades autónomas.

Badajoz, a 18 de noviembre de 2016.



Asistentes a la sesión inaugural de la Segunda Conferencia de Presidentes de Gobiernos Provinciales

# **Actualidad**





# Smart City Expo World Congress

El Smart City Expo World Congress (SCEWC) es la mayor cumbre internacional de discusión sobre el vínculo entre la realidad urbana y la revolución tecnológica. Desde su primera edición en 2011, ha logrado convertirse en un evento global de referencia sobre ciudades inteligentes y soluciones urbanas. Este punto de encuentro profesional, institucional y social es una plataforma líder de ideas, networking, experiencias y negocios internacionales que reúne a los principales protagonistas en el contexto del desarrollo urbano.

Fotografías: Sergi Ramos/Diputación de Barcelona La última edición del Smart City Expo World Congress (SCEWC) se celebró del 15 al 17 de noviembre de 2016 en el recinto Gran Vía de la Fira de Barcelona, y a ella asistieron numerosas organizaciones, expositores y visitantes de todo el mundo, generando sinergias, compartiendo conocimientos, provocando discusiones, promoviendo el pensamiento directo e inspirando un llamado a la acción. Se constató la necesidad real de afrontar una discusión fructífera sobre dos conceptos estrechamente relacionados: "ciudades inteligentes" (smart cities) y "ciudadanos inteligentes" (smart citizens): la ciudad debe ser creada no solo para los ciudadanos, sino también con ellos, aprovechando las grandes mejoras que se producen año tras año en materia de avances tecnológicos vinculados a logros sociales, asuntos urbanos, desafíos ecológicos, etc.

El SCEWC contribuye decisivamente al fomento de los grandes debates sobre el futuro de las ciudades, al tiempo que sirve de refuerzo de las nuevas tendencias de la economía colaborativa y la innovación energética, la movilidad sostenible, la coproducción y la cocreación, generando una importante discusión sobre temas candentes como el de los open data, las oportunidades de mejora en materia de educación, salud o envejecimiento de la población. En este sentido, y partiendo de la premisa de que la tecnología hoy en día es un recurso predistributivo, se constata que sin el acceso en línea y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, la gestión de las ciudades puede hacerse aún más compleja, constituyendo un desafío impostergable, en este sentido, modificar y transformar los viejos procesos aún existentes.

En definitiva, a través del SCEWC se trata de potenciar la idea de que la ciudad sigue siendo un espacio de libertad y oportunidad, donde la democracia puede prosperar en el mundo contemporáneo y la tecnología puede seguir fortaleciendo este proceso. A tal efecto, en el marco del Congreso se han reunido multitud de expertos y líderes, en representación de ciudades, empresas, emprendedores sociales, *startups*, centros de investigación e iniciativas ciudadanas, presentando sus estrategias a favor de un mundo urbano más inteligente y sostenible.

Entre los participantes, tuvo un papel muy activo la Diputación de Barcelona. Su presidenta, Dña. Mercè Conesa, defendió que, en este mandato, la institución apuesta por "una estrategia de territorio inteligente", dotando "a los ayuntamientos de aquella tecnología que facilite la prestación de servicios

a la ciudadanía", una tecnología entendida no como una finalidad, sino como un medio, ya que lo más importante es "el retorno social que se obtiene mediante la aplicación tecnológica".

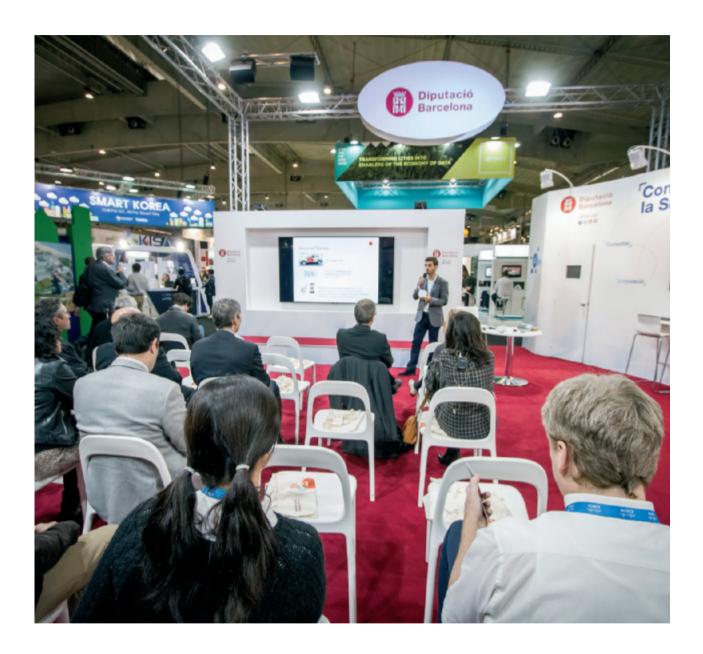
A lo largo de los tres días de congreso, la Diputación de Barcelona mostró su clara voluntad de desplegar la nueva estrategia inteligente de gobernanza, trabajando de forma transversal los conceptos de gobierno abierto. Esta apuesta se basa en la unificación transversal de la transparencia, los datos abiertos y la participación ciudadana. Un nuevo paradigma donde la implicación del ciudadano es esencial para construir eficientemente los canales para internalizar sus demandas y para poder ofrecer respuestas de forma utilizable e inteligente.

Además, entre otras cosas, la Diputación de Barcelona presentó "IDEBarcelona", una infraestruc-



La ciudad debe ser creada no solo para los ciudadanos, sino también con ellos, aprovechando las grandes mejoras que se producen año tras año en materia de avances tecnológicos





tura de datos geográficos que permite cooperar con el mundo local en el desarrollo de una *Smart Region*.

La voluntad de la Diputación de Barcelona para conectar todo el territorio se centra, a la vez, en el impulso de "BCN Smart Rural", una iniciativa que se articula alrededor de una economía verde y circular, de carácter local, y que tiene que comportar beneficios tanto económicos como sociales y medioambientales en pequeños municipios del ámbito no metropolitano.

# **Novedades**



Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE núm. 298, de 10 de diciembre de 2016)

Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera (BOE núm. 292, de 3 de diciembre de 2016)

Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social (BOE núm. 292, de 3 de diciembre de 2016)

Resolución de 7 de diciembre de 2016, de la Dirección General del Tesoro, por la que se actualiza el anexo 1 incluido en la Resolución de 16 de septiembre de 2016, 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. 296, de 8 de diciembre de 2016, y corrección de errores en el BOE núm. 302, de 15 de diciembre de 2016)

Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 180/2016, de 20 de octubre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 2001-2014 Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Competencias sobre régimen local: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal relativo al plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (STC 111/2016).

Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 184/2016, de 3 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 7330-2015 Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Competencias sobre defensa, seguridad pública y protección civil; cláusula residual de atribución de competencias: interpretación conforme con la Constitución del precepto legal estatal que establece los efectos de la declaración de situación de interés para la seguridad nacional.

Tribunal Constitucional. Pleno. Sentencia 156/2016, de 22 de septiembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 5061-2015 Interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Principios de seguridad jurídica, estabilidad presupuestaria, autonomía y suficiencia financiera de las comunidades autónomas: constitucionalidad de los preceptos legales que contemplan la posibilidad de retención por el Estado de recursos del sistema de financiación autonómica para el pago de deudas con entidades locales, y habilitan la modificación reglamentaria de previsiones en materia de gasto farmacéutico y sanitario (STC 101/2016). Votos particulares.





Anuario del Gobierno Local 2015/16. Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional

Diciembre 2016

Institut de Dret Públic-Fundación Democracia y Gobierno Local

Directores: Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán

El principal tema tratado en este Anuario es la incidencia de la estabilidad presupuestaria sobre la autonomía local y su impacto sobre el principio democrático, a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en relación con la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Asimismo se plantean diversas cuestiones en relación con las formas de gestión de los servicios públicos locales.



#### Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 42

Octubre de 2016

#### Fundación Democracia y Gobierno Local

Este número de la revista se dedica, especialmente, a temas relacionados con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: análisis de las claves significativas de la reforma del procedimiento administrativo; la revisión de oficio; el concepto de interesado. Además contiene un análisis sobre las competencias de las diputaciones provinciales en el marco de la Ley 27/2013, y un estudio sobre las ordenanzas de transparencia de las mismas.



GOLD IV 2016 - Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Co-creando el futuro urbano - La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios

2016

# Editor: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Este Informe es el cuarto de una serie que, durante los últimos doce años, CGLU ha publicado cada tres años. Como los anteriores, ha sido desarrollado con el apoyo de expertos, académicos y profesionales, y es el fruto de amplias consultas a Gobiernos locales y regionales, incorporando experiencias prácticas de líderes metropolitanos, de ciudades intermedias y de Gobiernos locales y regionales, grandes y pequeños, de todo el mundo. GOLD IV analiza las realidades de áreas metropolitanas, de ciudades pequeñas e intermedias, de regiones y áreas rurales, con el fin de contribuir a la implementación de la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito (Ecuador), del 17 al 20 de octubre de 2016.



# Liderazgo Creador. Inteligencia Actitudinal, Racionalidad y Diseño Humano en la Administración

Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016

Autores: Adolfo Blanco Martínez; José Ignacio Castresana Ruiz-Carrillo; Juan José Piedra Molina; Jorge Peña Maza

El texto Liderazgo Creador recoge la percepción actual de la gestión en la Administración Pública, sobre la base de las imágenes analógicas expresadas por 455 jefes de servicio encuestados en directo. Se analizan las relaciones entre diversas variables organizativas (percepción de los objetivos, el jefe, los colaboradores, la calidad de servicio a los ciudadanos, la tecnología, la eficacia de las reuniones, etc.), junto con otros aspectos importantes como son los sentimientos que predominan entre los funcionarios.



# **Novedades**



# Madrid, 22 y 23 de febrero de 2017

# VII Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos

"El reto de crear valor público para el ciudadano" es el lema de esta edición. La innovación y los servicios públicos son los protagonistas, junto con las personas que los hacen posibles. Todos ellos han de poner su objetivo en la creación de valor público.

El VII Congreso CNIS es un foro de encuentro para debatir sobre cómo gestionar la transformación digital en nuestras Administraciones y cómo aplicar soluciones innovadoras analizando las nuevas tendencias.

Organiza: Club de Innovación.

Más información: http://www.cnis.es/

#### Granada, del 7 de marzo al 3 de abril de 2017

# Publicidad de los actos y acuerdos de las entidades locales en Internet y redes sociales (II edición)

Los objetivos de este Curso son: proporcionar los conocimientos normativos, jurisprudenciales y doctrinales actualizados en una materia en continua renovación, delimitando los principales puntos de atención; identificar los nuevos postulados de publicidad en materia de actos y acuerdos de las entidades locales, para la aplicación de las mejores soluciones a la entidad; dotar a los participantes de las herramientas prácticas para revisar y ordenar, en el marco actual, la publicidad de los actos y acuerdos de la respectiva entidad.

Organiza: Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional.

Más información: http://www.cemci.org/actividades/curso-monografico-de-estudios-superiores-publicidad-de-los-actos-y-acuerdos-de-las-entidades-locales-en-internet-y-redes-sociales-ii-edicion-4032

# Madrid, del 19 al 21 de abril de 2017

# Foro Mundial sobre las violencias urbanas y educación para la convivencia y la paz

La celebración de un Foro Mundial con alcaldes y líderes internacionales en Madrid, pretende convertirse en ese espacio de encuentro y reflexión que, a través del intercambio de experiencias, de estrategias, de campañas y de políticas, culmine proponiendo al mundo, desde los Gobiernos locales, una eficaz agenda de paz.

Organiza: Ayuntamiento de Madrid y Ayuntamiento de París.

Más información: https://capitaldepaz.madrid.es/foro-mundial/

# Cancún (México), del 22 al 26 de mayo de 2017

# Quinta Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres

La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, está reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el principal foro mundial de discusión, colaboración, implementación y evaluación de las estrategias y de los instrumentos internacionales para la reducción del riego de desastres.

Organiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)

Más información: http://www.unisdr.org/conferences/2017/globalplatform/en





# http://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad

# Sistema de Integridad Institucional

La Diputación Foral de Gipuzkoa ha presentado recientemente su Sistema de Integridad Institucional, con el que quiere afianzar la ética pública y la ejemplaridad como señas de identidad, construyendo una Gipuzkoa eiemplar. Esta web es uno de sus principales instrumentos. El sistema incluye un Código de Conducta y Buenas Prácticas, basado en 8 principios y 8 valores (Acuerdo del Gobierno Foral: Compromisos para una Gobernanza ética, inteligente y eficiente) y sus normas de conducta y actuación, que pretende reforzar la integridad y ejem-



plaridad pública de los cargos públicos, directivos y empleados forales. Recoge los valores, principios y normas de conducta a los que se deberán ajustar todas aquellas personas que ejerzan directa o indirectamente funciones públicas en la Administración foral y en su sector público foral.

#### http://letradosentidadeslocales.es/

#### Asociación de Letrados de Entidades Locales

La página web de la Asociación de Letrados de Entidades Locales se crea con el objetivo de dar a conocer el contenido de sus actividades, así como de publicar noticias del ámbito jurídico local, especialmente resoluciones judiciales. Al mismo tiempo pretende ser un medio para interactuar con otros agentes que actúan en el régimen local. Asimismo, se crea una Intranet donde los asociados puedan intercambiar información, documentación, o plantear dudas para que entre todos puedan ser resueltas.



# http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index.html

#### Portal de la Transparencia. Gobierno de España

Es la plataforma, dependiente del Ministerio de la Presidencia, por la que se podrá acceder a la información de la Administración General del Estado prevista en la ley, cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia

de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. También contendrá la información que los ciudadanos soliciten con mayor frecuencia en ejercicio del derecho de acceso a la información pública y las resoluciones denegatorias del derecho de acceso, previamente anonimizadas.



#### http://www.conseiodetransparencia.es/ct Home/index.html

# Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, adscrito, a efectos puramente organizativos, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

A través de esta web los ciudadanos pueden realizar reclamaciones y enviarlas al Consejo de Transparencia.







