

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN
LOCAL Y EL FUTURO DE LAS
DIPUTACIONES PROVINCIALES: DE
LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA A LA
PRESTACIÓN ESPECIALIZADA DE
SERVICIOS MUNICIPALES

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

- 103. Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.**
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
- 104. Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
- 105. Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.**
JAIME PINTOS SANTIAGO
- 106. Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.**
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍNZ
- 107. Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.**
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
- 108. Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.**
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
- 109. Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.**
GUSTAVO GARCÍA-VILLANOVA ZURITA
- 110. El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales**
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ
- 111. Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales**
CAROLINA GOÑI MURUZÁBAL, LOURDES OROZ VALENCIA
- 112. Los bienes de las Corporaciones Locales. Origen, evolución y regulación actual.**
ESTEBAN CORRAL GARCÍA
- 113. La gestión de los ingresos en las entidades locales**
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
- 114. La gestión de los fondos europeos de recuperación por las entidades locales**
RICARDO RIVERO ORTEGA y VALENTÍN MERINO ESTRADA
- 115. La gestión digital no presencial en las entidades locales: teletrabajo y órganos colegiados electrónicos.**
RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y JORGE FONDEVILA ANTOLÍN
- 116. La Nueva Gestión Pública en la década 2030 (3raNGP) en las Administraciones locales.**
FERNANDO MONAR RUBIA y RODRIGO MARTIN CASTAÑO
- 117. La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad: El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización**
XAVIER BOLTAINA BOSCH
- 118. Tesorería y Recaudación en las Entidades Locales**
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ
- 119. El impacto en los Entes Locales de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía y su Reglamento**
DIEGO J. VERA JURADO (DIR.)
- 120. Análisis y puesta en práctica de Planes Municipales de Igualdad. Lecciones aprendidas.**
ANA I. CARO MUÑOZ, MARÍA JOSÉ FERNÁNDEZ CAYETANO, MARIA TRINIDAD MARTÍNEZ SANZ, REMEDIOS ROQUETA BUJ

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN
LOCAL Y EL FUTURO DE LAS
DIPUTACIONES PROVINCIALES: DE
LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA A LA
PRESTACIÓN ESPECIALIZADA DE
SERVICIOS MUNICIPALES

JULIO JOSÉ ENRÍQUEZ MOSQUERA

Tesorero Adjunto de la Diputación de Málaga



CEMCI

GRANADA, 2024

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-64-3
Depósito legal: GR 931-2034

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por
sus colaboradores

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 13 |
| Estructura y sinopsis | 17 |
| 1. Introducción | 21 |
| 1.1. La Administración local bifronte: Inframunicipalismo & Asistencia supramunicipal | 21 |
| 1.2. Planteamiento del problema..... | 24 |
| 1.3. Objetivos | 28 |
| 2. Contexto: los orígenes y el sistema local actual | 31 |
| 2.1. Los orígenes del sistema local español. | 31 |
| 2.2. El sistema local actual..... | 36 |
| 2.2.1. <i>La administración local en la Constitución española de 1978</i> | 36 |
| 2.2.2. <i>Principios de autonomía, suficiencia financiera y subsidiariedad</i> | 42 |
| 2.2.3. <i>El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas</i> | 49 |
| 2.2.4. <i>Competencias de los municipios y de las provincias</i> | 51 |

| | |
|--|------------|
| 2.2.4.1. Competencias de los municipios | 52 |
| 2.2.4.2. Competencias de las provincias..... | 55 |
| 3. Las soluciones al inframunicipalismo en el derecho comparado..... | 63 |
| 3.1. La Estrategia del Norte: la fusión de municipios. | 69 |
| 3.2. La Estrategia del Sur: la gestión integrada de servicios..... | 80 |
| 3.2.1. <i>La Estrategia del Sur en el derecho comparado. Breve explicación sobre la evolución del caso francés.</i> | 85 |
| 3.2.2. <i>Dos experiencias de aplicación de la Estrategia del Sur en España: las Mancomunidades Integrales extremeñas y las Comarcas Aragonesas.</i> | 89 |
| 3.2.2.1. <i>Mancomunidades integrales de Extremadura</i> | 90 |
| 3.2.2.2. <i>Comarcas aragonesas</i> | 95 |
| 4. La Estrategia seguida en España y perspectivas de futuro | 107 |
| 4.1. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local | 107 |
| 4.2. Perspectivas de futuro. | 110 |
| 4.2.1. <i>El Estatuto Básico de pequeño municipio.</i> | 111 |
| 4.2.2. <i>El papel esencial de asistencia de la Diputación provincial</i> | 113 |
| 5. Las entidades supramunicipales en el derecho comparado..... | 117 |
| 5.1. Los Kreise alemanes. | 120 |
| 5.2. Las Provincias italianas..... | 124 |
| 5.3. Las autoridades unitarias y los County councils en Gran Bretaña. | 127 |

| | |
|---|------------|
| 6. Debate y críticas a las Diputaciones provinciales | 129 |
| 6.1. Déficit democrático de las Diputaciones provinciales | 130 |
| 6.1.1. <i>Diferentes opciones de elección de los Diputados.</i> | 132 |
| 6.1.1.1. <i>El actual sistema de elección indirecta</i> | 132 |
| 6.1.1.2. <i>El sistema de elección directa</i> | 134 |
| 6.1.1.3. <i>Referencia a los sistemas mixtos.</i> | 137 |
| 6.2. La falta de competencias visibles de las Diputaciones provinciales. | 138 |
| 6.3. Críticas derivadas de su carácter instrumental del pequeño municipio..... | 143 |
| 7. El futuro de las Diputaciones provinciales: el outsourcing de servicios municipales..... | 145 |
| 7.1. Configuración general de los servicios locales..... | 145 |
| 7.2. Servicios prestados exitosamente por las Diputaciones provinciales. | 155 |
| 7.2.1. <i>El servicio de recaudación provincial.</i> | 155 |
| 7.2.2. <i>El servicio de prevención y extinción de incendios.</i> | 159 |
| 7.2.3. <i>El servicio de recogida y tratamiento de residuos</i> | 161 |
| 7.3. El servicio de alumbrado público..... | 165 |
| 7.3.1. <i>La compra de energía eléctrica en el mercado mayorista por parte de la Diputación provincial para los Ayuntamientos</i> | 168 |
| 8. Conclusiones | 175 |
| 9. Referencias bibliográficas | 183 |
| 10. Listado de abreviaturas..... | 191 |

Anexo A Financiación incondicionada CCAA..... 193

Anexo B. Municipios > 20.000 habitantes con
delegaciones de la recaudación..... 195

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número y porcentaje de Ayuntamientos y
población relativa por tramos poblacionales..... 64

Tabla 2. Número y porcentaje de municipios mayores y
menores de 5.000 habitantes. 65

Tabla 3. Población y superficie media de los países de la
Unión Europea..... 71

Tabla 4. Media de población y superficie por municipio
por cada CA 79

Tabla 5. Competencias obligatorias de las estructuras
supramunicipales francesas 87

Tabla 6. Comarcas aragonesas y su población..... 97

Tabla 7. Bloques previstos de competencias a asumir
por las Comarcas aragonesas..... 100

Tabla 8. Gobiernos supramunicipales en países
europeos. 119

Tabla 9. Coste medio por habitante de la prestación de
los servicios públicos básicos conforme Informe sobre
Fiscalización del Sector Público Local del Tribunal de
Cuentas correspondiente al ejercicio 2011..... 152

| | |
|---|------------|
| Tabla 10. Coste medio por habitante de la prestación diversos servicios obligatorios Informe sobre Fiscalización del Sector Público Local del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 2011..... | 153 |
| Tabla 11. Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes con delegaciones en el servicio provincial de recaudación dentro de una muestra de las provincias más pobladas. | 156 |
| Tabla 12. Ayuntamientos de Andalucía de más de 20.000 habitantes con competencias delegadas en prevención y extinción de incendios..... | 161 |
| Tabla 13. Ayuntamientos de Andalucía mayores de 20.000 y mayores 5.000 habitantes con competencias delegadas en materia de recogida de residuos. | 164 |

PRESENTACIÓN

Próximos al periodo estival, nos encontramos avanzando en el desarrollo de las acciones previstas para este periodo en el Plan General de Acción del CEMCI para el año 2024. Este es el primer Plan de los previstos para el periodo 2024-2027, con el que se inicia una nueva etapa con grandes retos y un despliegue importante de actividades y servicios concretos, lo que supone precisar, desarrollar y en su caso ejecutar las políticas públicas que se pretenden implantar en el Centro para este periodo.

Es un Plan riguroso, innovador y sólido, que contiene una batería significativa y variada de actividades y servicios concretos de máxima actualidad, siendo los parámetros de actuación del CEMCI, la calidad, innovación, modernización y superación, buscando siempre su lugar como Centro visible y recomendado para las Entidades Locales, en sus pilares básicos de actuación: formación, investigación, documentación y publicaciones.

Entre las actividades previstas dentro del Programa de Documentación y Publicaciones se encuentra la edición de publicaciones, tratando de abarcar aquellos temas de actualidad que se consideren de interés para nuestros usuarios y suscriptores, bien por ser novedades

o reformas legislativas, o bien por tratarse de temas de especial utilidad para el desempeño de las competencias de las Administraciones Públicas o para la gestión pública, especialmente la local.

En esta ocasión presentamos una obra titulada La reforma de la Administración local y el futuro de las Diputaciones Provinciales: de la función de asistencia a la prestación especializada de servicios municipales, de la que es autor Don Julio José Enríquez Mosquera, Licenciado en Derecho por la Universidad de La Coruña, funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, de la subescala de Intervención-Tesorería, que actualmente desempeña sus funciones como Tesorero Adjunto de la Diputación Provincial de Málaga. Entre sus publicaciones destacan numerosos artículos técnicos de materia económico-financiera y de contabilidad pública local en revistas especializadas, así como en publicaciones de opinión sobre cuestiones de actualidad jurídica

El presente trabajo analiza el futuro de la organización territorial del Estado a nivel local, centrándose en el valor añadido que pueden aportar las Diputaciones provinciales mediante la prestación de servicios especializados a los Ayuntamientos. Pero, para realizar esta labor prospectiva, el autor responde primero a las preguntas que se derivan de las características de nuestra Administración local: ¿De dónde proviene nuestra planta municipal? ¿Por qué los municipios en España son tan pequeños? ¿Son así en el resto de Europa? Si no lo son, ¿cuál es la razón? Planteada en su momento la supresión de las Diputaciones provinciales, ¿existen en otros países instituciones similares? Si existen, ¿qué las diferencia de nuestras Diputaciones?, ¿qué funciones tienen?, ¿qué servicios prestan?, ¿qué criterio se debería utilizar para que un servicio sea prestado a nivel municipal o a nivel provincial?

A la luz del derecho comparado y de las experiencias de nuestro país, se da respuesta a estos interrogantes y se muestran las debilidades y fortalezas de nuestra institución provincial, planteando las cuestiones que deben ser objeto de reforma. Por último, se expone la ventaja comparativa que estas instituciones aportan en la prestación de servicios especializados a los municipios, sobre todo, en aquellos servicios en los que la relación con los ciudadanos es menos directa. De esta forma, los Ayuntamientos pueden centrarse en aquellas funciones en las que aportan un mayor valor añadido por su cercanía a los vecinos.

Deseamos agradecer al autor el magnífico trabajo realizado, así como a los participantes en las acciones del CEMCI el apoyo recibido y el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo, y confiamos en que esta publicación tenga buena acogida entre nuestros lectores.

CEMCI

A mi padre, Secretario de Ayuntamiento.

ESTRUCTURA Y SINOPSIS

El presente trabajo trata de contribuir al debate sobre la organización territorial del Estado a nivel local analizando la posición de las Diputaciones provinciales de régimen común. Esta institución ha sido objeto de críticas a lo largo de su historia por diferentes motivos: por ser una institución centralista, por considerarse un centro del caciquismo o, en los últimos años, por entenderse prescindibles. Recientemente, con la crisis económica iniciada en el ejercicio 2007, desde diferentes sectores se propugnó su desaparición. Sin embargo, tal y como manifestaba MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *«la existencia de las Diputaciones provinciales ha estado en entredicho desde su mismo nacimiento; dando lugar a un resultado verdaderamente paradójico: su fortalecimiento»*. Y es que las Diputaciones también presentan fortalezas que les han permitido sobrevivir, pasando de ser una institución cuya finalidad era el control de los municipios a convertirse, a partir del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo de 1925, en una institución cuya función es la asistencia a los mismos.

En la actualidad, las Diputaciones provinciales han perdido gran parte de su peso específico por el nacimiento de las Comunidades Autónomas, así como por el incremento

de las competencias de los municipios. En este sentido, parece imprescindible que, de nuevo, realicen un proceso de reinversión que les permita adaptarse a los tiempos mediante la prestación especializada de servicios supra-municipales, dado que sus funciones de asistencia podrían verse limitadas por una futura fusión de municipios. Esta idea nos puede parecer muy lejana, pero en algún momento podrían producirse las circunstancias necesarias para hacerla cristalizar también en España, dado que es la estrategia que ha resultado exitosa en la mayoría de los países de nuestro entorno y es una verdadera oportunidad para conseguir una mejora del bienestar de sus vecinos. Efectivamente, en la mayoría de los países de Europa, como tendremos ocasión de ver a lo largo de este trabajo, la fusión de municipios no se realizó con idea de reducir el gasto público sino de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos mediante una adecuada prestación de servicios por entidades con capacidad suficiente para realizarlo, para lo que era necesario dotarlos de mayor población, superficie y, por ende, recursos.

Así, por lo tanto, el objetivo principal de este trabajo es fijar la posición institucional que pueden tener en el futuro las Diputaciones provinciales de régimen común centrándonos en el valor añadido que pueden generar mediante la prestación de servicios supramunicipales, pero teniendo en cuenta que hablar de Diputaciones hace necesario hablar de los municipios y sus características. Esto es así porque la institución provincial se ha creado para servirlos de una u otra forma pero, además, es imprescindible entender que, tal y como establecía el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, *"ambas entidades (municipio y provincia) integran un único nivel de gobierno local"*, por lo que cualquier actuación sobre una de ellas afectará a la otra.

Para conseguir este objetivo analizaremos el derecho comparado de los países de nuestro entorno, tanto en relación con las estrategias seguidas para luchar contra el inframunicipalismo, como en relación con los entes supramunicipales similares a las Diputaciones provinciales existentes en los mismos. Estudiaremos las debilidades de la institución provincial y las posibles reformas para abordarlas, pero también las fortalezas que presentan y que les han permitido sobrevivir y ser entidades más exitosas que el resto en la prestación de servicios supramunicipales. Finalmente, se analizan estos servicios para definir sus elementos en común a efectos de arrojar luz sobre qué servicios pueden ser prestados de forma más eficaz y eficiente por las Diputaciones.

La estructura que seguiremos en nuestra exposición es la siguiente:

En primer lugar, expondremos de forma más concreta los objetivos del trabajo y porqué lo consideramos pertinente. Con posterioridad, analizaremos los orígenes de nuestra Administración local. Esta referencia es más importante de lo que pudiera parecer, dado que nos permitirá conocer las razones por las que se estableció la estructura de la Administración local que existe en la actualidad y si esos motivos continúan vigentes o generan una estructura disfuncional. A continuación, analizaremos la Administración local actual, una vez aprobada la Constitución de 1978 y democratizadas las instituciones y constituidas las Comunidades Autónomas. Esta realidad la contrastaremos con el derecho comparado y las experiencias que han existido en los países de nuestro entorno en relación con el inframunicipalismo, así como con las entidades supramunicipales existentes. A partir de aquí nos centraremos en la institución provincial actual, sus debilidades y sus fortalezas, manifestando las cuestiones

que entendemos que se deben reformar. Contrastadas las fortalezas de la Diputación como prestadora de servicios supramunicipales, analizaremos las características de estos servicios introduciendo aquí el concepto de outsourcing o externalización de servicios por parte de los municipios en las Diputaciones. Así, los municipios ceden determinados servicios a las Diputaciones que los prestan de forma especializada, permitiendo a los Ayuntamientos centrarse en aquellas actividades y servicios en los que pueden generar un mayor valor añadido por su proximidad a los vecinos. Finalmente, haremos referencia a la prestación del servicio de alumbrado público, dado que se trata de un buen ejemplo de los potenciales beneficios existentes en la prestación especializada de un servicio técnicamente complejo, como es el alumbrado público, y que permitiría importantes ahorros a los Ayuntamientos mediante, entre otras cosas, la compra de energía eléctrica en el mercado mayorista. Para terminar, y a la luz de todo lo anterior, estableceremos nuestras conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La Administración local bifronte: Inframunicipalismo & Asistencia supramunicipal

El régimen local español se ha caracterizado siempre por una planta municipal excesivamente fragmentada. Esta situación conlleva la existencia de municipios sin recursos suficientes para garantizar una prestación adecuada de los servicios que les corresponden. A efectos de suplir esta falta de capacidad, se encomienda a una institución supramunicipal asistirlos para garantizar la prestación integral de dichos servicios: la Diputación provincial. Se trata de una institución que ha sido puesta en tela de juicio en los últimos años por diversos motivos, entre los que destaca la consideración de que su única razón de ser es la ineficiencia de la planta municipal. Haciéndose eco de esta realidad, se ha propuesto su supresión, sin embargo, también existen voces que entienden que es una institución imprescindible para la vertebración de nuestra Administración Local.