

LAS DOS VERTIENTES DE LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Julio José ENRÍQUEZ MOSQUERA

*Tesorero Adjunto del Patronato de Recaudación Provincial de la
Diputación de Málaga*

SUMARIO:

1. La función de Asistencia: Características.
 - 1.1. Estructura de la Administración local.
 - 1.2. La función de asistencia en perspectiva: el derecho comparado.
2. Sistematización de la labor de asistencia.
 - 2.1. Sistematización de la normativa: La asistencia técnica, económica y material.
 - 2.2. Las dos vertientes actuales: la asistencia (técnica y económica) y la prestación de servicios especializados.
3. La prestación de servicios especializados: obligaciones mínimas.
4. La cooperación jurídica, económica y técnica: obligaciones mínimas.
5. Conclusiones.

1.-LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA: CARACTERÍSTICAS

1.1.-Estructura de la Administración local.

Prescindiendo de regímenes especiales¹ la estructura básica de nuestra Administración local contempla dos entidades: el municipio y la provincia, cuya administración y gobierno corresponden, respectivamente, al Ayuntamiento y a la Diputación provincial. Ambas son consideradas Entidades Locales territoriales y conforman, tal y como establecía el Libro Blanco para la reforma del Gobierno local,

¹ Los regímenes especiales contemplados en la propia Constitución son los regímenes forales, los Consejos y Cabildos insulares de las Islas Baleares y Canarias, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las Comunidades Autónomas Uniprovinciales.

“un único nivel de gobierno local”, es decir, que los objetivos de ambas entidades deben de ser los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, la consideración y el reparto de funciones entre el municipio y la provincia es muy diferente. Así:

-El municipio es considerado la entidad básica de la Administración Local al que corresponden la práctica totalidad de competencias materiales propias locales. Esta consideración deriva de la noción iusnaturalista de municipio instaurado en toda Europa por la Revolución Francesa, considerándolo como una unidad natural de convivencia anterior al propio Estado. De esa concepción deriva el concepto de autonomía local y el haz de competencias materiales que le corresponden en la legislación. Sin embargo, el municipio así considerado resulta, en la mayoría de los casos una entidad de escaso tamaño y capacidad por lo que no puede prestar determinados servicios por sí solo y necesita el apoyo de administraciones superiores.

-Por el contrario, la provincia es considerada como una agrupación de municipios cuyos intereses no pueden ser diferentes de los municipios que la forman (STC 82/2020, de 15 de julio). De esta manera, sus competencias son básicamente instrumentales (no materiales) y se concretan en el apoyo jurídico, económico y técnico a los municipios para garantizar la efectividad de sus competencias materiales supliendo esa escasa capacidad. Es decir, la función de asistencia que es objeto de nuestro análisis.

1.2. La función de asistencia en perspectiva: el derecho comparado.

Resumiendo, en palabras comunes, a la Diputación corresponde el apoyo a los municipios para suplir su escasa capacidad económica y de gestión. Pero, para entender esa función de asistencia, parece conveniente ponerla en perspectiva, lo que podemos hacer, primero, planteando una serie de preguntas:

1ª La primera pregunta es obligada dado que fue objeto de debate político hasta hace poco: ¿esa función de asistencia es necesaria? ¿sobran las Diputaciones provinciales?

2ª Si la labor de asistencia supone el apoyo a los municipios, ¿qué nivel de asistencia necesitan nuestros municipios? ¿tienen mucha capacidad o poca capacidad?

3ª ¿Son los municipios similares en todos los territorios de España o hay diferencia entre ellos? Porque esto condicionará la función de asistencia en cada región.

4ª ¿Hasta dónde llega esa función de asistencia? ¿Es un simple apoyo a la actuación del municipio?, o, como dice la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ¿tiene que “Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”? En el primer caso, habría que delimitar concretamente su ámbito de actuación, en el segundo se convertiría en una actividad conceptualmente infinita.

5ª ¿Hasta qué nivel de población se debe prestar asistencia? Con carácter general se establece que será hasta los 20.000 habitantes, pero entonces, ¿qué relación debe tener la Diputación provincial con los municipios de más población que la señalada?

Vamos a intentar responder a las preguntas una a una en lo que podamos.

1ª ¿Sobran las Diputaciones?

Si examinamos el derecho comparado vemos que el esquema básico existente en España es el predominante en el resto de países del continente europeo. Es decir, una entidad municipal y una entidad supramunicipal. Así, en la mayoría de los mismos existe un segundo nivel de gobierno², tal y como podemos ver en la siguiente tabla. Además, dicho nivel de gobierno, en 17 casos, tiene funciones administrativas propias diferentes de las municipales (GIANLUCA GARDINI, 2022).

2 La verdadera alternativa a este esquema se produce en el Reino Unido (parte de Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte). Allí existe una autoridad unitaria a la que corresponden la práctica totalidad de las competencias locales, si bien su tamaño y población se asemeja más a un ente supramunicipal que a un municipio. En Escocia existen 32 autoridades unitarias, teniendo la de menor población más de 20.000 habitantes y una media de alrededor de 170.000 habitantes. Gales e Irlanda del Norte cuentan, respectivamente con 22 y 11 autoridades locales unitarias respectivamente, con lo cual en función de su población la media de, aproximadamente, 142.000 y 171.000 habitantes. En Inglaterra, sin embargo, no se consideró conveniente establecer el sistema de autoridades unitarias (single tier system) en todo el territorio y, en muchos de ellos, existen dos niveles de gobierno (two-tier system).

PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES	PAÍS	GOBIERNOS SUPRAMUNICIPALES
Alemania	439 Kreise	Irlanda	29 County councils
Bélgica	10 Provincias	Italia	110 Provincias
Francia	101 Departamentos	Inglaterra	27 County Councils
Holanda	12 Provincias	Suecia	21 Condados
Lituania	10 Provincias	Eslovenia	12 Regiones
Finlandia	19 Regiones y 70 subregiones	Rumanía	41 Distritos
Polonia	380 Comarcas	Eslovaquia	8 Regiones
Croacia	21 Condados	Chequia	14 Regiones
Hungría	19 Provincias		

En todo caso, las funciones que asumen estos entes intermedios son diferentes según las características del Estado³, pero en general, realizan funciones de apoyo a los municipios, es decir, funciones de asistencia⁴. Sin embargo, esa función de asistencia también depende del tamaño de los municipios. Así, a mayor tamaño de los municipios, la labor de asistencia será menos importante y, a menor tamaño de los municipios, las necesidades de asistencia serán mayores.

2ª Tamaño de los municipios en España.

Si examinamos el tamaño de los municipios de nuestro país y lo comparamos con el del resto de países europeos, vemos que el tamaño de nuestros municipios es de los más reducidos de Europa, tal y como puede verse más abajo. Analizados los municipios de 27 países europeos, España ocupa el puesto 22 si los ordenamos de mayor a menor población media por municipio.

3 A destacar la similitud de las funciones del Kreis alemán con las Diputaciones provinciales españolas, sobre todo después de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local cuya regulación parece inspirada en la alemana.

4 Nuevamente la gran diferencia se produce en el mundo anglosajón (parte de Inglaterra e Irlanda) donde los County Councils asumen la gestión de la mayoría de los servicios locales.

N.º	Estado	N.º de Municipios	Población media	N.º	Estado	N.º de Municipios	Población media
1	Dinamarca	98	60.537	15	Eslovenia	212	9.985
2	Irlanda	95	54.677	16	Malta	68	7.971
3	Países Bajos	338	52.696	17	Alemania	10.789	7.819
4	Lituania	60	47.621	18	Italia	7.901	7.449
5	Suecia	290	36.281	19	Croacia	556	6.926
6	Portugal	308	33.985	20	Rumania	2.951	6.456
7	Grecia	325	31.982	21	Luxemburgo	105	6.293
8	Chipre	33	27.900	22	España	8.132	5.910
9	Bulgaria	264	24.423	23	Austria	2.091	4.354
10	Bélgica	589	19.956	24	Hungría	3.152	3.045
11	Finlandia	309	18.006	25	Eslovaquia	2.890	1.878
12	Estonia	79	17.289,67	26	Francia	36.527	1.864
13	Letonia	119	15.823,60	27	Chequia	6.249	1.733
14	Polonia	2.478	14.832,02				

La razón de ello es que a mediados del siglo XX la mayoría de los países europeos realizaron procesos de fusión de municipios cuya razón de ser, al contrario de lo que pudiera suponerse, fue la mejor prestación de los servicios derivados del Estado de Bienestar⁵. Efectivamente, el último impulso de fusión de municipios, que surgió en el contexto de la crisis económica iniciada en el año 2007 y la ulterior crisis de deuda, se introdujo como una fórmula de reducir el gasto público. Sin embargo, no fue esa la finalidad de las reducciones de municipios realizadas en el Norte de Europa durante el

⁵ Estas fusiones se realizaron mayormente en los países del Norte de Europa por lo que Hubert Heinelt la denominó Estrategia del Norte para luchar contra el inframunicipalismo. Por contraposición a ella, se denominó Estrategia del Sur, a las actuaciones de los países del sur de Europa, basada en la creación de entidades ad hoc para la prestación en común de servicios por los municipios (Mancomunidades, etcétera)

pasado siglo. Con la llegada del Estado del Bienestar y el principio de proximidad se observó que la estructura existente de pequeños municipios no era eficiente para la prestación de estos servicios, motivo por el cual se produjeron procesos de fusión en casi todos los países de Europa. Procesos de fusión que, en muchos casos, se produjeron en varias fases o de forma continua en el tiempo, es decir, más que un proceso era (o es) una política pública como otras.

Siguiendo a Ortega Gutiérrez (2023) algunos de los procesos de fusión fueron los siguientes:

PAÍS	AÑO INICIO PROCESO	N.º MUNICIPIOS	AÑO FINAL PROCESO	N.º MUNICIPIOS
Alemania	1950	24.272	1978	10.789
Suecia	1943	2.414	2010	290
Dinamarca	1960	1.389	2010	98
Bélgica	1961	2.663	2010	589
Grecia	1997	5.895	2011	325

Estos procesos no se produjeron en España, dado que simplemente no existía Estado del Bienestar en aquella época y, con la llegada de la democracia, el debate de la estructura del Estado se centró en el desarrollo de las CCAA. Finalmente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) trató de incentivar las fusiones por motivos económicos, pero hasta la fecha han sido anecdóticas.

3ª Diferencias entre los territorios de España.

Otra cuestión es la existencia de las diferencias territoriales en España. Efectivamente, tanto por cuestiones geográficas, demográficas, socioeconómicas e históricas, los municipios de las regiones de España presentan muchas diferencias como puede verse en la siguiente tabla. Esas diferencias existentes entre regiones también deben suponer la existencia de labores de asistencia diferentes. Así, este es uno de los

motivos, aunque no el único, por el que la actividad de las Diputaciones provinciales difiere tanto entre ellas.

NOMBRE	POBLACIÓN/MUNICIPIO	NOMBRE	POBLACIÓN/MUNICIPIO
Castilla León	1.060	País Vasco	8.821
Aragón	1.814	C. Valenciana	9.332
La Rioja	1.837	Andalucía	10.793
Castilla-La Mancha	2.230	Asturias	12.972
Navarra	2.432	Baleares	17.508
Extremadura	2.731	Canarias	24.693
Cantabria	5.730	Madrid	28.258
Cataluña	8.198	Región de Murcia	33.744
Galicia	8.612		

4ª ¿Qué alcance debe tener la asistencia?, aquí surgen muchas más cuestiones:

La asistencia es una función “difusa”, en el sentido de que se puede entender como un apoyo puntual, o como una garantía de la prestación del servicio. Si examinamos la regulación de la asistencia está plagada de conceptos indeterminados e interpretables como “cooperación”, “apoyo” o “asistencia” cuyos límites están lejos de estar claros.

Aparte de ello, en los entes instrumentales existe especialmente el peligro del denominado efecto zoo (Wallace Oates), es decir, la tendencia de estas entidades a realizar nuevas actividades y prestar nuevos servicios no existentes hasta ese momento, y que son accesorios, pero crecen hasta desdibujar la finalidad inicial de la institución. Este efecto zoo⁶ es otro de los motivos por los que las Diputaciones provinciales

⁶ En los entes instrumentales el efecto zoo se manifiesta con especial intensidad dado que no existe un control democrático directo por los ciudadanos, por ser la elección de los diputados indirecta y porque el coste se reparte entre

realizan actividades muy diferentes entre sí lo cual, además, era fomentado por la propia legislación dado que, hasta la LRSAL, no se establecían obligaciones concretas para las Diputaciones, de forma que esa cooperación y apoyo a los municipios era realizada por cada una como consideraba más conveniente⁷.

Se entiende que para contrarrestar este efecto zoo, la LRSAL estableció unas obligaciones mínimas de asistencia que deben de ser cumplidas por las Diputaciones. Sin embargo, dadas las enormes diferencias existentes entre los municipios de nuestro país, estas obligaciones son sólo un mínimo común denominador que debería ser completado por la legislación autonómica y por la normativa emanada de las propias Diputaciones.

5º Finalmente, existe el problema de los municipios que superan el umbral de asistencia de la Diputación que, en general, podemos cifrar en 20.000 habitantes. Ante el silencio normativo, ¿qué relación debe tener la Diputación con ellos? Estos municipios, en principio, están fuera del ámbito de la asistencia, sin embargo, sus concejales votan para la elección de los diputados provinciales y, de hecho, la Diputación les presta importantes servicios. Evidentemente, el servicio se presta a cambio de una contraprestación que es mayor, o debe ser mayor, en este tipo de municipios que en los municipios más pequeños (de menos de 20.000 habitantes). El peligro en este caso, sin embargo, es que el peso de los municipios de mayor tamaño condicione la prestación del servicio y, por ello, se olvide a los municipios pequeños que son a los que se les debe dar la asistencia. Parece evidente que la legislación no soluciona el problema de las relaciones de la Diputación con los municipios de más de 20.000 habitantes existiendo un vacío normativo importante.

En el derecho comparado, en diversos países, cuando los municipios superan determinada población dejan de formar parte de la correspondiente entidad supramunicipal. Así, por ejemplo, en Alemania, cuando el correspondiente Land

los contribuyentes de forma difusa. Es decir, no pagan impuestos que se relacionen directamente con las mayores actividades que realiza la entidad.

⁷ A mayor abundamiento, antes de la referida modificación existía como competencia propia de las Diputaciones el “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia” lo que hacía que se diferenciases todavía más. El TC ya se había manifestado en que los intereses provinciales no son diferentes a los de los municipios que la forman y, finalmente, la LRSAL eliminó dicha competencia.

considera que un determinado municipio tiene capacidad suficiente para convertirse en una ciudad independiente, sale del ámbito del correspondiente Kreis. No existe una población específica u obligatoria para que se produzca este proceso, pero, conforme a las estadísticas, suele ocurrir cuando superan los 100.000 habitantes, que podemos usar como cifra de referencia.

2.-SISTEMATIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE ASISTENCIA.

2.1. Sistematización de la normativa: La asistencia técnica, económica y material

Con carácter general, históricamente, ni el legislador estatal ni el autonómico se ha preocupado demasiado de la función de asistencia. Hasta la LRSAL la regulación estatal era muy parca y no establecía obligaciones concretas. El legislador autonómico, en general, también fue muy parco en la regulación. Únicamente Galicia, Aragón y Andalucía se preocupan de establecer una regulación y, en el caso de las dos primeras, son regulaciones generalistas que datan de los años 90.

La regulación más actual y concreta, se halla en la Ley 50/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) que sistematiza la labor de asistencia y establece una serie de obligaciones para las Diputaciones provinciales andaluzas. La LAULA, de forma muy didáctica, sistematiza la función de asistencia en tres tipos:

1.-La asistencia técnica. Se trata de actuaciones de la Diputación en las que se apoya al municipio en el ámbito técnico. Es decir, aporta conocimiento, personal especializado o incluso elementos materiales a la actividad o servicios de un municipio (por ejemplo, elaboración de informes de asesoramiento, proyectos técnicos, informes técnicos, suministro de software, suministro de hardware o aparatos especializados, etcétera).

2.-La asistencia económica. Que supone la aportación de financiación para inversiones o servicios municipales (por ejemplo, Planes de Obras y Servicios u otros instrumentos que puede aprobar la Diputación). En muchas ocasiones se instrumenta también en forma de financiación incondicionada.

3.-La asistencia material. Es decir, aquellos casos en los que la Diputación provincial presta por sí misma el servicio al municipio. Entraría aquí la prestación de servicios especializados como el servicio de gestión tributaria y recaudación o prevención y extinción de incendios, pero también representación y defensa en juicio, por ejemplo.

2.2. Las dos vertientes actuales: la asistencia (técnica y económica) y la prestación de servicios especializados.

Sin perjuicio de que la diferenciación de la LAULA sistematiza bien la actividad de asistencia, desde nuestro punto de vista, la diferenciación que tiene mayor virtualidad es aquella que diferencia las actividades en función de que la asistencia sea un simple apoyo, o que sea la Diputación la que se responsabiliza de la organización del servicio y se relacione directamente con los ciudadanos, lo que conecta directamente con la evolución de la función de asistencia.

El nacimiento de la función de asistencia se produce con los Estatutos Municipal y Provincial de 1924 y 1925. Antes de ello las Diputaciones provinciales realizaban más funciones de control de los municipios⁸. Dado el escaso tamaño de los municipios y, por lo tanto, su escasa capacidad técnica y económica se hacía necesario el apoyo de una entidad superior⁹.

Pero, tal y como se expuso con anterioridad, desde los referidos Estatutos hasta la actualidad, se produjeron cambios muy relevantes tanto en la sociedad como en el Estado y la Administración. La llegada del Estado del Bienestar y el principio de proximidad supuso un importante impulso a las competencias de los municipios. Esto hizo que la dimensión de estos se mostrase ineficiente para prestar los servicios de dicho Estado del Bienestar.

Efectivamente, el fundamento de la planta municipal en toda la Europa continental procedía de la Revolución Francesa y, para su concepción liberalista, era

⁸ García de Enterría decía que con estos dos Estatutos es cuando la Diputación provincial nace como verdadera entidad local.

⁹ Debe destacarse que el escaso tamaño de los municipios ha sido siempre un problema en toda la Europa continental dado que la propia Carta Europea de la Autonomía Local establece de forma insistente la necesidad de garantizar sus recursos.

esencial la existencia de representantes políticos en todos los núcleos de población de forma que se garantizase, de forma efectiva, su condición de ciudadanos. Sin embargo, dicha estructura del siglo XIX, se basaba en la inexistencia de comunicaciones y en las deficiencias de los medios de transporte, lo que la hacía disfuncional en el siglo XX dado que dichos hándicaps ya no existían y el reto ahora era prestar una serie de servicios que precisaban estructuras más adecuadas. Así, se plantearon dos soluciones: en el Norte de Europa la fusión de municipios (la denominada Estrategia del Norte); y, en el Sur de Europa, la creación de entidades asociativas para la prestación de determinados servicios en común, principalmente Mancomunidades (la denominada Estrategia del Sur).

España acogió la Estrategia del Sur y durante los primeros años de la democracia florecieron entidades asociativas para la prestación de servicios, señaladamente las Mancomunidades, sin embargo, esta Estrategia no resultó exitosa, mostrándose enormes problemas financieros y de funcionamiento. Con la LRSAL el legislador apostó por las Diputaciones también para la prestación de servicios de los municipios (a través de las denominadas facultades de coordinación), que se debe entender ya como la vía preferente para la prestación de los mismos.

Así, a efectos expositivos, diferenciaremos dos vertientes en la asistencia:

1.-El apoyo y cooperación jurídica, económica y técnica. Aquellos casos en los que la Diputación apoya la actuación de los municipios. Es decir, las asistencias técnica y económica de la LAULA

2.-La prestación de servicios especializados en los que la facultad de dirección y/o coordinación se delega en la Diputación provincial. Es decir, la asistencia material de la LAULA.

3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS: OBLIGACIONES MÍNIMAS.

Siguiendo una tendencia que ya se estaba produciendo en el derecho comparado y también en nuestro país, la LRSAL impulsó la prestación de servicios “agrupados” a

través de las Diputaciones provinciales, entendiendo que dicha prestación debería ser ya la vía preferente en detrimento de otras entidades como las Mancomunidades.

Este tipo de prestación se diferencia de la función de asistencia, más que por su enunciación legal, por tratarse de un servicio independiente cuya organización ya realiza la Diputación por sí misma, de forma que no se trata de un apoyo al servicio prestado por el Ayuntamiento, sino la prestación directa por su parte organizando el servicio, lo que incluye tanto la relación directa con los usuarios como, en su caso, el cobro de tarifas. Normalmente esta forma de prestación cristaliza en la creación de un organismo especializado, en la práctica un organismo autónomo, o fórmulas de gestión compartida (consorcio u otro tipo de entidad).

La LRSAL establece varias vías para la prestación de servicios de este modo, si bien debe destacarse que en muchos casos la prestación por parte de la Diputación se inició con anterioridad a la propia norma. Así, dos son las vías por las que legalmente se habilita la prestación de estos servicios, siempre teniendo en cuenta que, nuevamente, el municipio puede elegir prestar el servicio por sí mismo (como decíamos las competencias del ente provincial son instrumentales de las del municipio).

1.-Competencias para la prestación de servicios con carácter subsidiario. La LBRL establece dos servicios que la Diputación debe prestar si los municipios no lo hacen:

- El tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes.
- Prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes.

Debe destacarse que la norma cuando habla de estos servicios dice “en particular”, es decir que se establecen como obligaciones mínimas, pero podrían prestarse de forma unificada otros que se consideren necesarios.

2.-La función de coordinación introducida por la LRSAL. Tal y como se ha dicho con anterioridad, la LRSAL apostó claramente por una coordinación o liderazgo, podríamos decir, de la prestación de servicios por parte de la Diputación provincial en detrimento de otras formas asociativas.

Así, introdujo en el artículo 26.2 de la LBRL, que se refiere a los servicios mínimos de los municipios, la necesidad de coordinación de dichos servicios por parte de la Diputación provincial en los municipios de menos de 20.000 habitantes¹⁰. Estas facultades de coordinación de los servicios se realizarán a partir de dos cuestiones clave:

1.-La coordinación será siempre voluntaria por parte del municipio por ser el titular de las competencias materiales. Esta voluntariedad fue considerada imprescindible por el Consejo de Estado para respetar la autonomía de los municipios y, finalmente, avalada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/2016, de 9 de junio.

2.-Estas facultades de coordinación se realizarán a través del “coste efectivo de los servicios”. La Diputación deberá estudiar el coste de los servicios por parte de los municipios de la provincia y propondrá una forma de prestación. Si el municipio se separa del *standar* que se determine, deberá justificar que puede prestar dicho servicio a un coste menor.

Sin perjuicio de que estas sean las vías establecidas en la LRSAL, lo cierto es que se trata de una tendencia nacida con anterioridad a la misma, que existe en otros países europeos y que ha tenido notable éxito en algunos servicios hasta el punto de que los organismos de las Diputaciones los prestan en municipios más allá del umbral de 20.000 habitantes establecido por la LRSAL. Ejemplos de estos servicios son:

-La gestión tributaria y recaudación voluntaria y ejecutiva (incluso gestión catastral, inspección tributaria y de multas de tráfico)

-La Prevención y Extinción de Incendios (establecido obligatoriamente por la LRSAL, pero cuyo ente especializado se había constituido en la mayoría de los casos con anterioridad)

-La Recogida y Tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos.

¹⁰ Concretamente se refiere a los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.”

Haciendo una pequeña estadística de los servicios anteriores¹¹, en aquellos casos en los que se ha creado una entidad para la prestación de los servicios por parte de la Diputación provincial, además de en los municipios de menos de 20.000 habitantes, existen delegaciones en la mayoría de los municipios de más de esa población, tal y como puede verse en la siguiente tabla.

SERVICIO	% Prestación directa de servicios por la Diputación en municipios > 20.000 habitantes
Gestión Tributaria y Recaudación	74,55 %
Prevención y extinción de incendios (Andalucía)	75,00 %
Recogida de residuos (Andalucía)	39,13 %
Tratamiento de residuos (Andalucía-municipios de más de 5.000 habitantes)	60,50 %

Tal y como se ha dicho, esta tendencia es generalizada en España y también en Europa por la que determinados servicios son “externalizados”¹² por los municipios en las Diputaciones provinciales. La base de ello es que los municipios observan que en determinados servicios la cercanía a los vecinos no aporta ninguna ventaja comparativa a su prestación en proximidad y que, por su carácter logístico o territorial, se prestan de forma más eficiente a una escala superior. En concreto las características que hacen que un servicio se preste mejor por una entidad supramunicipal podemos decir que son los siguientes:

1.-Alto grado de especialización técnica. - Se trata de servicios que suelen constituir una rama de actividad del Ayuntamiento, diferenciado del resto de áreas del mismo por su grado de especialización. Así, por ejemplo, el servicio de prevención y extinción de incendios.

¹¹ En el primer caso se han examinado organismos de recaudación de toda España, y en los otros dos únicamente en la CA de Andalucía.

¹² El término externalización no debe confundirse con “privatización”. La externalización es un proceso por el que se transfiere la realización de actividades o servicios a otra entidad, sea pública o privada, para poder centrarse en aquellos que son el núcleo de su actividad.

2.-Costes fijos importantes. - Esos costes fijos son los que hacen que la prestación de un servicio en un ámbito mayor genere importantes economías de escala. Así, por ejemplo, el servicio de tratamiento y/o recogida de residuos.

3.-Que su prestación en proximidad no aporte ningún valor añadido a la prestación del mismo. - Se trata de servicios que no pierden en calidad por ser prestados con una menor proximidad o incluso la prestación es más eficaz. Así, por ejemplo, el servicio de gestión tributaria y recaudación dado que el principio de territorialidad le hace ganar en eficacia.

Lo que hacen los Ayuntamientos en este tipo de servicios, de carácter menos “personal” y más logístico o territorial¹³, es externalizarlos en la Diputación provincial de forma que pueden centrarse en aquellos servicios en los que la proximidad sí aporta un mayor valor añadido.

Esta prestación de servicios directa por las Diputaciones, desde nuestro punto de vista aporta, además, un plus de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos de las mismas. Efectivamente, de las Diputaciones siempre se ha dicho que reciben unos recursos generales con finalidad de distribuirlos, de una u otra forma, entre los municipios, pero que no está claro que una parte importante de dichos fondos se pierda en burocracia o mala gestión o, en todo caso, se distribuya más con criterios políticos que otra cosa. Pero si la Diputación comienza a prestar servicios al usuario final, desaparece ese carácter de ente intermedio otorgando un plus de eficacia y eficiencia por destinar los fondos públicos directamente a los ciudadanos.

4. LA COOPERACIÓN JURÍDICA, ECONÓMICA Y TÉCNICA: OBLIGACIONES MÍNIMAS

Tal y como hemos dicho, el núcleo competencial de las Diputaciones es la función de asistencia, es decir, la cooperación jurídica, económica y técnica con los

¹³ VAQUER CABALLERÍA (2012, p. 147) citando a GIANNINI entiende que la mejor clasificación de los servicios locales se realizó por la Comisión Redcliffe-Maud cuyas conclusiones fueron publicadas en el año 1969 para la reforma del gobierno local en Reino Unido. Dicha clasificación diferencia entre servicios personales y territoriales. Los servicios personales serían aquellos que afectan directamente a la persona, como podrían ser la educación, sanidad, cultura, deporte, acción social, etc. Los servicios territoriales, por el contrario, destacan por su carácter logístico y porque su relación con la persona no es directa, sino que se realiza a través del territorio

municipios para que se hagan efectivas sus competencias materiales. Sin embargo, dicho lo anterior, ya nos encontramos con un primer problema que es concretar este apoyo. Efectivamente, la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios es conceptualmente infinita e inabarcable, por lo que debe ser objeto de concreción.

Así, hasta la aprobación de la LRSAL, la Asistencia de las Diputaciones adolecía de una clara indefinición, pero con dicha norma se establecieron diversas obligaciones concretas. Aparte de este contenido mínimo, que algunas CCAA han incrementado, la regulación provincial suele diferenciar por grupos de municipios (hasta 1.000 habitantes, de 5.000 a 10.000 y de 10.000 a 20.000).

Siguiendo a MERINO ESTRADA (PAREJO ALFONSO y otros, 2017) vamos a tratar de exponerlas a continuación, concretando en cada una de ellas el contenido mínimo que establece la LRSAL:

1.-La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

La obligación concreta, por lo tanto, es el ejercicio funciones públicas de secretaría e intervención en municipios de menos de 1.000 habitantes. Esta función debería incluir celebración de Plenos o la elaboración de la cuenta general en el ámbito contable.

En el ámbito andaluz la LAULA amplía esta obligación en su artículo 14.2.e) incluyendo la “Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes”. Nótese, sin embargo, que la LRSAL utiliza la palabra “garantizará”, lo que supone que son cuestiones que pueden llegar a ser directamente exigibles a las Diputaciones provinciales.

2.-La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

Tal y como se enuncia, esta competencia parecería una competencia material propia de las Diputaciones, sin embargo, si nos fijamos bien, la palabra “cooperación” pone de manifiesto que, nuevamente, se trata de una función que debe realizarse en función de las competencias materiales del municipio.

El carácter abierto de esta competencia hace que se ejecute con fórmulas muy diferenciadas en cada provincia, lo cual no es ajeno a las diferencias geográficas, demográficas y socioeconómicas de los diferentes territorios de nuestro país. Esta función dinamizadora puede ser muy relevante en relación con los pequeños municipios en el impulso de iniciativas que evite dejarlos al margen de los cambios socioeconómicos que se vayan produciendo. Así, se ha utilizado, tal y como se ha dicho para cuestiones muy diversas como el desarrollo turístico, promoción de actividades tradicionales, ayudas a autónomos y empresas, etcétera.

3.-La prestación de los servicios de administración electrónica y de contratación centralizada, en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

-En relación con la Administración Electrónica las Diputaciones han sido especialmente activas y exitosas, desarrollando programas informáticos propios o adquiriendo el servicio en el mercado.

-En relación con la contratación centralizada el servicio la prestación no es tan completa, habiéndose establecido Tribunales de Recursos Contractuales y centralizando diversos tipos de contratación o aportando Pliegos tipo.

4.-Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

Este es, seguramente, el servicio que con más éxito han prestado las Diputaciones. En este sentido, todas las Diputaciones de régimen común prestan el servicio desbordando absolutamente los términos de la asistencia planteada en la normativa. Por ejemplo, todos ellos prestan el servicio de gestión tributaria que ni siquiera aparece mencionada en la norma y se presta a municipios de población superior a los 20.000 habitantes. Este es uno de los servicios que se prestan ya no como un apoyo

a la actuación del municipio, sino como un auténtico servicio en el que la Diputación (normalmente a través de una entidad especializada) lo presta relacionándose directamente a los ciudadanos.

5.-Apoyo en la selección y formación del personal de los pequeños municipios. En relación con la formación del personal, las Diputaciones provinciales suelen aprobar un Plan de Formación para los municipios. En algunas ocasiones esta función ha tenido extraordinario desarrollo creándose incluso organismos especializados.

En relación con la selección de personal la Diputación a requerimiento de los Ayuntamientos suele “aportar” miembros para dichos tribunales. Debe destacarse que esta función puede ser muy relevante en la formación de técnicos no jurídicos (informáticos, ingenieros, arquitectos, etcétera).

5.-CONCLUSIONES

1.-La función de asistencia de las Diputaciones es necesaria en la actualidad, dado el escaso tamaño de los municipios que supone que no tengan capacidad suficiente para garantizar la prestación de determinados servicios.

2.-La principal diferenciación en la forma de realizar la función de asistencia por la Diputación es la que distingue:

- Los casos en los que el municipio sigue prestando el servicio y la Diputación únicamente aporta apoyo jurídico, económico y/o técnico

- Los casos en los que es la Diputación la que organiza el servicio y lo presta relacionándose directamente con los usuarios. Esta puede ser una vía importante para el uso eficaz y eficiente de los recursos generales que recibe la Diputación, dado que su carácter de ente instrumental “que únicamente distribuye fondos” se difumina para convertirse en una prestadora de servicios al ciudadano.

3.-Desde la LRSAL se establecen unas obligaciones mínimas a las Diputaciones provinciales para evitar que los fondos públicos se destinen a finalidades no alineadas con las finalidades de la misma (“efecto zoo”). A la hora de valorar la función de

asistencia de las Diputaciones es esencial que se controle el cumplimiento de dichas obligaciones mínimas.

4.-Es necesario que cada Diputación regule adecuadamente la función de asistencia para que, sin descuidar los mínimos de la LRSAL, la misma se adecúe a las circunstancias de los municipios de la provincia sin caer en el efecto zoo.

5.-Es necesario regular el papel de la Diputación en los municipios de más de 20.000 habitantes, dados los importantes servicios que se les presta en la actualidad.

6.-Finalmente, la LRSAL realizó una apuesta decidida por las Diputaciones provinciales cuya potencialidad todavía no ha sido exprimida y supondría tanto un apoyo enorme para los pequeños municipios, como una mejora importante en la utilización de los fondos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

CADAVAL SAMPEDRO, M. y CARAMÉS VIÉITEZ, L. "La Supramunicipalidad. Organización y financiación", *Papeles de economía española*, 2008, n.º 115, pp. 39-54.

DE LA QUADRA-SALCEDO, T. "El debate sobre las diputaciones en un escenario de reforma constitucional del Título VIII", *Documentación Administrativa, nueva época*, 2016, n.º 3, pp. 1-19.

DURÁN GARCÍA, F.J. *La fusión de municipios como estrategia*. 1ª ed. Madrid: Dykinson, 2016.

ENRÍQUEZ MOSQUERA, J.J. *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*. Granada: Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, 2024. Colección Temas de Administración Local, 121.

GARDINI, G.L. "Las provincias italianas en la encrucijada", *Acento Local*, Fundación Gobierno y Democracia Local. [Consulta: febrero 2024]. Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/las-provincias-italianas-en-la-encrucijada/>

HEINELT, H. "Posibles reformas de la estructura del institucional del Gobierno local en España en el seno del ""Estado de las Autonomías"". Perspectiva

comparada a la luz de los debates y recientes reformas sobre el Gobierno local en los Estados miembros de la Unión Europea", *Documento técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, pp. 13-65. Madrid: Fundación Gobierno y Democracia Local, 2012.

ORTEGA GUTIÉRREZ, D. "Fusión obligatoria de municipios en España: una asignatura pendiente de la gobernanza local", *Revista General de Derecho Administrativo*, 2023, n.º 62, pp. 1-23. Disponible en: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1513756>

PAREJO ALFONSO, L. (dir.), ARROYO GIL, A. (coord.) y OTROS. *El futuro de la Administración local y el papel de los Gobiernos locales intermedios*, Serie Claves del Gobierno Local. Fundación Gobierno y Democracia Local, 2017.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F. "Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2014, n.º 2 julio-diciembre, pp. 131-145.

SÁNCHEZ MORÓN, M. "¿Deben suprimirse las Diputaciones provinciales?", *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2017, n.º 65, pp. 46-61.

TAJADURA TEJADA, J. "El futuro de las Provincias y las Diputaciones provinciales ante una reforma de la Constitución territorial", *UNED Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 2019, pp. 229-256.

VAQUER CABALLERÍA, M. "Los servicios atinentes a la persona en el Estado social", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11 (septiembre-diciembre, 2000).

VELASCO CABALLERO Y OTROS. *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. 1ª ed. Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.

VARIOS AUTORES. "Coste y utilidad de las Diputaciones provinciales: claves para un debate necesario", Fundación ¿Hay Derecho? [en línea], 2016. [Consulta: mayo 2023]. Disponible en: https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/08/FHD_InformeDiputaciones_vf-1.pdf