

Libro Verde

Los Gobiernos locales intermedios en España

Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico



Libro Verde

Los Gobiernos locales intermedios en España

**(Diagnóstico y propuestas para reforzar
el valor institucional de las diputaciones
provinciales y de los demás Gobiernos
locales intermedios en el Estado autonómico)**

© **FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL**

c/ General Castaños, 4 – 2.º dcha.

28004 Madrid

Rambla de Catalunya, 126

08008 Barcelona

www.gobiernolocal.org

Corrección y revisión de textos: María Teresa Hernández Gil

Preimpresión, impresión y encuadernación:

 S.A. de Fotocomposición

Talisio, 9 - 28027 Madrid

Depósito legal: M-5.015-2011

ISBN: 978-84-614-6887-4

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Sumario

Antoni Fogué Moya	9	Presentación
Rafael Jiménez Asensio	13	Introducción
Capítulo Primero	21	Análisis comparado. Precedentes históricos del modelo actual de diputaciones provinciales. La formación del sistema actual
	23	Los Gobiernos locales intermedios en la Unión Europea de los Quince: entre la diversidad institucional y una agenda común de reformas
	37	Los Gobiernos locales intermedios en España: precedentes históricos del modelo actual de diputaciones provinciales. La formación del sistema actual
Capítulo Segundo	55	La autonomía provincial en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Alcance y limitaciones
Capítulo Tercero	71	La provincia como poder público territorial: relaciones entre provincia y municipios. Sistema electoral, forma de gobierno, organización y empleo público de las diputaciones provinciales
Capítulo Cuarto	99	Competencias y financiación de las provincias de régimen común
	101	Competencias de la provincia
	121	Financiación de los Gobiernos locales intermedios: diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares
Capítulo Quinto	137	Los Gobiernos locales intermedios diferentes de las diputaciones de régimen común
	139	Introducción
	141	Las comunidades autónomas uniprovinciales: ¿un Gobierno local intermedio “integrado” en la Comunidad Autónoma?
	147	Las particularidades de las diputaciones forales como Gobierno intermedio

Sumario

153	El Gobierno intermedio en Canarias: los cabildos
159	El Gobierno intermedio en las Illes Balears: los consejos insulares
163	La comarca como Gobierno local intermedio
169	El área metropolitana como Gobierno local intermedio
175	Mancomunidades y consorcios: ¿Gobiernos locales intermedios o entes locales intermedios?

Conclusiones	181
---------------------	-----

Decálogo de Recomendaciones	195
------------------------------------	-----

Anexo	201	Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración del Libro Verde
--------------	-----	--

Presentación

Antoni Fogué Moya

Presidente de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Presentación

Son bastantes las voces que, en el actual contexto de crisis económica, hablan de reformar a fondo la arquitectura institucional de nuestro país, distribuida en varios niveles de gobierno. Aunque no es esta, ni mucho menos, la causa de la actual situación, que afecta a muchísimas personas, empresas y entidades, no cabe duda de que se debe y se puede racionalizar y hacer más eficaz la organización del servicio público. No se trata, sin embargo, de un debate o una reflexión coyuntural, sino que viene ya de lejos, especialmente en cuanto atañe a los Gobiernos locales, y en particular a los Gobiernos locales intermedios, cuyo papel en la estructura del Estado ha permanecido demasiado indefinido a lo largo de las tres décadas largas de democracia municipal.

La Fundación Democracia y Gobierno Local, de acuerdo con su función estratégica de reflexión, análisis y estudio de los Gobiernos intermedios en nuestro país y en el contexto europeo, ha propiciado la redacción del presente Libro Verde, no por responder a presiones coyunturales acuciantes, sino en consonancia con su visión prospectiva sobre el papel que han de tener estas instituciones en el Estado autonómico.

En primer lugar, esta propuesta –abierta, imaginativa y sujeta a franca discusión de todas las partes implicadas– responde, ni más ni menos, al principio que debe regir siempre el buen gobierno: la revisión constante de los principios y las acciones desarrolladas en el ejercicio del servicio público, con el fin de satisfacer al máximo las necesidades colectivas y de utilizar con la mayor eficacia y eficiencia los recursos públicos.

El presente Libro Verde debe entenderse, a la vez, como balance y como proyección de futuro de un nivel de gobierno –el intermedio– que desarrolla una tarea importante al servicio de la ciudadanía, en grados diferentes y heterogéneos según los territorios, y que aunque admite discusión en sus formas difícilmente puede verse como prescindible, so pena de perjudicar su aportación y sus prestaciones a la sociedad.

La necesidad de replantear la definición de las competencias y los recursos de las diputaciones, cabildos y consejos insulares ha estado presente de manera constante, y en paralelo, al papel y las reivindicaciones de los Gobiernos locales desde el inicio de la Transición. Es un lugar común, en absoluto carente de sentido, que la construcción del Estado de las Autonomías ha relegado a un segundo plano la construcción de un sistema de gobierno local coherente, equilibrado y acorde con las necesidades y los retos de la sociedad actual, cuando, sin embargo, en la realidad cotidiana, son las instituciones que prestan el servicio público desde la mayor proximidad a las personas. Las indefiniciones, las carencias, los vacíos en la ordenación de los Gobiernos locales, constituyen un lastre de nuestra democracia que, por desgracia, todavía no hemos conseguido superar.

En este contexto, y en determinadas provincias, el desarrollo de las diputaciones ha permitido salvar algunas de estas carencias, estableciendo, con deliberada perspectiva política, un modelo de cooperación local que ha apoyado y redimensionado la tarea de los ayuntamientos y demás entes locales. Con todo, se ha

echado en falta un abordaje global, a escala estatal, sobre el papel y el futuro de los Gobiernos intermedios, que ha ido modificándose, bien es cierto, a medida que nuestra sociedad se adentraba, en el curso de las décadas recientes, en un escenario nuevo y cambiante determinado, entre otras razones, por los procesos y las transformaciones propiciados por la globalización.

Es necesario, pues, poner al día todo nuestro ordenamiento local y supralocal. Siguen pendientes las reformas de la legislación básica local, tantas veces reclamadas y tan largamente discutidas, pero cuya concreción se demora una y otra vez. Se trata de una exigencia política y social que no puede esperar mucho más. De ahí el valor de este trabajo detallado y multidisciplinario que ahora presenta la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Este Libro Verde se presenta como una investigación de carácter técnico y especializado, abierta y sin complejos, destinada a elaborar un catálogo de ideas y reflexiones que permitan cerrar un debate muchas veces pospuesto. Se incluyen aquí numerosas propuestas, fruto de la investigación realizada, que pretenden ser coherentes con el análisis desarrollado, pero que en modo alguno deben verse como indicaciones tajantes ni excluyentes, antes bien su objetivo es favorecer una reflexión y una discusión de contenido político, cuyo resultado debiera ser un nuevo escenario de los Gobiernos intermedios en nuestro país, acorde con la realidad de nuestros territorios en esta segunda década del siglo XXI y con la flexibilidad y el recorrido exigibles para afrontar con garantías su labor en el futuro a medio y largo plazo.

Antoni Fogué Moya

Introducción

Rafael Jiménez Asensio

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Introducción

1. La pretensión del presente Libro Verde es llevar a cabo un estudio sobre los Gobiernos locales intermedios y, en particular, sobre las diputaciones provinciales en España. La necesidad de este análisis resulta imperiosa, puesto que tras más de treinta años de desarrollo constitucional es evidente que el sistema institucional local sigue siendo una de las asignaturas pendientes de nuestro modelo constitucional desde la perspectiva territorial. En estas páginas se podrá encontrar un diagnóstico de la situación actual por la que atraviesan los Gobiernos locales intermedios, así como un buen cúmulo de propuestas o sugerencias para que puedan ser barajadas como opciones a la hora de acometer en su día las pertinentes reformas que deben impulsarse en el ámbito del Gobierno local.

2. Son muchas las causas que pueden invocarse para explicar por qué el sistema institucional del Gobierno local (y, por lo que ahora interesa, de los Gobiernos locales intermedios), sigue sin cerrarse plenamente o, mejor dicho, sigue siendo un proceso abierto. También son numerosas –tal como se verá– las incógnitas e incertidumbres que planean sobre alguno de esos niveles de Gobiernos locales intermedios. En este Informe se abordarán algunas de ellas, al menos las más importantes.

3. En un plano estrictamente metodológico es importante resaltar que el enfoque del Libro Verde es esencialmente institucional. Tanto su contenido, como sobre todo sus conclusiones y recomendaciones, tienen como destinatarios principales a la sociedad civil (esto es, a los ciudadanos españoles, receptores en última instan-

cia de toda la actividad político-administrativa de tales instancias de gobierno), así como a los representantes y responsables políticos de las estructuras central, autonómica y local.

4. No cabe orillar en estos momentos críticos por los que atraviesa España a inicios de la segunda década del siglo XXI, la existencia de determinadas propuestas políticas que han puesto en cuestión la planta y estructura actual de los Gobiernos locales y, por lo que ahora importa, particularmente de aquellas voces que ponen en entredicho el papel de las diputaciones provinciales como instancias de gobierno y administración de las provincias de régimen común.

5. Esas propuestas han sido lanzadas sin el sosiego y la reflexión que una modificación de la arquitectura institucional de ese carácter exige. También es cierto que la acuciante e intensa presión de “los mercados” sobre la compleja situación de nuestro sistema económico-financiero (y, en particular, de la “deuda soberana”) durante el año 2010 ha destapado un amplio e improvisado catálogo de fórmulas “de solución” con la finalidad de hacer frente a tales retos. Y dentro de estas fórmulas –como es harto sabido– algunas de ellas se asientan en el replanteamiento del mapa municipal y en el cuestionamiento de determinados niveles de los Gobiernos locales en España.

6. La finalidad del Libro Verde es no rehuir tal debate, pero debe quedar claro desde sus inicios que el objeto de este Informe trasciende con mucho ese debate contingente y plantea su desarrollo en términos estra-

tégicos más que en clave de coyuntura, sin perjuicio de dedicar algunos espacios al diagnóstico general de la situación presente. La reforma institucional en España, y por lo que ahora importa la reforma de los Gobiernos locales, es una necesidad estratégica de primera magnitud (una “reforma estructural”, si se prefiere) para reordenar el sistema de reparto de responsabilidades en la dimensión territorial, redefinir de una vez por todas el nivel local de gobierno y hacer así al país mucho más competitivo institucionalmente y, por ende, fortalecerlo en términos de desarrollo económico, social y político.

7. En efecto, las instituciones políticas son, también, “infraestructuras sociales” que ayudan de forma intangible al desarrollo económico de un país. Y bajo ese prisma todo lo que sea reforzar institucionalmente el Gobierno local intermedio tendrá a su vez efectos mediatos sobre el reforzamiento del sistema político y sobre la propia economía, así como sobre el bienestar de los propios ciudadanos.

8. Dicho esto, hay que ser plenamente conscientes de que la institucionalidad de los Gobiernos locales intermedios es, en buena parte de los casos, de carácter frágil. Ello es particularmente obvio en el caso de las diputaciones provinciales o diputaciones de “régimen común”. Esa fragilidad institucional se advierte singularmente en lo que afecta a la legitimidad democrática, al sistema competencial y al régimen de financiación. A esa institucionalidad frágil se le une –tal como se verá– la inexistencia de un patrón común de Diputación (en términos organizativos, no institucionales), pues bajo la veste de un sistema uniforme se proyectan diferencias competenciales y organizativas sustanciales.

9. Cierto es que eso no ocurre –o, al menos, no ocurre con tal intensidad– en otras formas de Gobiernos locales intermedios (tales como territorios históricos, cabildos o consejos insulares), que por contra ofrecen una institucionalidad más fuerte, tanto por lo que afecta a la variable de legitimidad democrática directa de sus órganos representativos, como por lo que tiene que ver con sus amplias competencias y su diseño organiza-

tivo. Dejemos ahora de lado las diferencias –también sustantivas– en sus modelos de financiación (al menos, por lo que afecta a los territorios históricos vascos y a la Comunidad Foral de Navarra).

10. Cabría, como mero ensayo conceptual, diferenciar entre dos tipos básicos de Gobiernos locales intermedios: por un lado, los que tienen anclaje directo en la propia Constitución (esto es, los que encuentran su base en el reconocimiento constitucional de la provincia o del hecho insular); y, por otro, todos aquellos Gobiernos locales intermedios que nacen de previsiones genéricas del propio texto constitucional, de regulaciones más o menos expresas de los textos estatutarios o a partir de creaciones legales. Los primeros (salvo reforma constitucional) son indisponibles por el legislador, mientras que los segundos –salvo que estén reconocidos estatutariamente– muestran un carácter disponible a través de Ley. Podríamos hablar así –un tanto simplificada– de Gobiernos locales intermedios de “primer nivel” y de “segundo nivel”, al menos en cuanto a garantías constitucionales se refiere.

11. El objeto principal del Libro Verde son los Gobiernos locales intermedios de “primer nivel” (diputaciones provinciales, territorios históricos vascos, cabildos insulares y consejos insulares). Y dentro de estos Gobiernos locales intermedios, no cabe ocultar aquí que la atención principal de análisis y propuestas de buena parte de este Informe se proyectará sobre la realidad de las provincias de régimen común y, más concretamente, de las diputaciones provinciales. No se trata en este Informe la singularidad de las veguerías (y los consejos de veguería) incorporada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña y desarrollada recientemente por Ley del Parlamento de Cataluña. Los términos inequívocos de la Sentencia 31/2010, equiparando esa realidad a las provincias (y a las diputaciones provinciales) y reservando al legislador estatal la definición del sistema electoral, la organización institucional y (en buena medida) el régimen de financiación, nos conducen a subsumir ese nivel de gobierno en el de las diputaciones provinciales (aunque sus órganos representativos pasen a denominarse en un futuro inmediato consejos de veguería).

12. En la parte final del Libro Verde se analizan puntualmente otras realidades institucionales de los Gobiernos locales intermedios “de primer nivel” distintas a las diputaciones de régimen común, pues su forma de gobierno y sistema competencial nos dan un buen punto de referencia sobre cómo están evolucionando esos niveles de gobierno local intermedio en relación con lo que ha sido tradicionalmente el modelo matriz. No obstante, cabe preguntarse cabalmente hasta qué punto esas estructuras institucionales son propiamente hablando “Gobiernos locales intermedios” o no disponen realmente de otra naturaleza (particularmente especial es el caso de los territorios históricos vascos, que se distancian notablemente de su configuración como entes locales; pero también ofrecen importantes singularidades los cabildos y, tras la última reforma estatutaria, los consejos insulares).

13. Distinto tratamiento merecen las comunidades autónomas conformadas por una sola provincia. Este supuesto no es, propiamente hablando, un nivel de gobierno local intermedio, aunque hayan “integrado” las funciones de las antiguas diputaciones provinciales en sus propias competencias. Dicho de otra manera: las comunidades autónomas uniprovinciales son entidades de naturaleza completamente diferente a la propiamente local, aunque han absorbido en su seno a la “provincia” como entidad local, pero no tanto por decisión de la propia Constitución, sino por decisión expresa del legislador ordinario estatal (Ley del Proceso Autonómico), así como de la legislación básica, aunque con evidentes precedentes en algunos (no todos) de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas uniprovinciales.

14. Lo que se ha denominado aquí –un tanto de forma simplificada– Gobiernos locales intermedios de “segundo nivel” también serán objeto del presente Libro Verde. Se trata, en este caso, unas veces de auténticos (al menos, potencialmente) niveles locales de gobierno y otras de entes locales intermedios, cuya articulación efectiva depende de plurales circunstancias, unas de carácter legal (áreas metropolitanas y comarcas) y otras por propia voluntad de las en-

tidades locales que los constituyan (consorcios y mancomunidades).

15. El punto de interés de tales Gobiernos locales intermedios “de segundo nivel” se sitúa –a efectos de este Informe– en los problemas de articulación que se plantean entre la provincia como entidad local y tales estructuras de Gobiernos (o entes) locales intermedios de segundo nivel. No se trata tanto de problemas de “convivencia institucional”, que también, sino especialmente de problemas de reparto de atribuciones en lo que puede ser calificado como un abigarrado mapa de estructuras locales interpuestas con más que evidentes costes de transacción y con impactos fiscales muy elevados.

16. Un Informe sobre los Gobiernos locales intermedios en España debe tener en cuenta esa “plural realidad institucional” y, asimismo, debe ser capaz de identificar cuál es el déficit que ese modelo representa, tanto en términos de reparto de competencias como de organización institucional y de financiación. El diagnóstico del estado actual de los Gobiernos locales intermedios es un elemento de primera magnitud para poder plantear después determinadas medidas de mejora y, sobre todo, para intentar ensayar la articulación definitiva de la organización territorial del Estado.

17. Y, a tal efecto, se debe recordar en estos momentos que, por parte de la Fundación Democracia y Gobierno Local, se ha distribuido a todos los Gobiernos locales intermedios de “primer nivel” (salvo a las comunidades autónomas uniprovinciales, que no lo son) una encuesta, cuya finalidad principal era disponer de un cuadro –siquiera sea aproximado– de cuál es la situación actual de tales niveles de gobierno local intermedio en lo que afecta principalmente a tres puntos. A saber: a) qué estructura organizativa y de personal tienen tales entidades; b) qué servicios prestan de forma prioritaria; y c) cuál es la estructura de gasto de tales Gobiernos locales intermedios.

18. La Fundación Democracia y Gobierno Local quiere agradecer expresamente el alto nivel de respuestas

que ha tenido la citada encuesta, tanto por parte de aquellas entidades que forman parte del Patronato de la Fundación como de aquellas otras que no son miembros de la misma. Los resultados obtenidos nos ofrecen una muestra bastante significativa que al menos nos permite (como así se reflejará en distintos pasajes de este Informe) proyectar el diagnóstico, las conclusiones y las propias recomendaciones de este Informe sobre una base o "suelo" empírico, y, por tanto, encuadrarlas en un marco de "realidad institucional" que en ocasiones está bastante alejado de lo que prevén los propios textos normativos. Dicho esto, la urgencia en la confección del Libro Verde ha impedido presentar un estudio estadístico completo y un tratamiento exhaustivo de tales datos, que se está realizando por parte de la Fundación y que será publicado como Anexo al presente Informe en los próximos meses.

19. El diagnóstico, obviamente, debe venir acompañado de propuestas. La idea fuerza que late detrás de estas reflexiones del Libro Verde no es otra que la de reforzar la calidad institucional de nuestros Gobiernos locales intermedios con la finalidad de vertebrar un sistema racional de reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales de gobierno, impulsar la implantación de estructuras de gobierno y administración eficaces y eficientes, así como garantizar de tales niveles de gobierno una suficiencia financiera que permita prestar cabalmente esas competencias con el fin último de que los ciudadanos (ya sea directamente o a través de sus municipios) reciban mejores servicios públicos.

20. Por tanto, no se busque aquí "autocomplacencia" sobre lo que son actualmente nuestros Gobiernos locales intermedios. A lo largo del presente Informe se verá con detalle cómo el recorrido de mejora institucional es muy amplio. Y así debe ser, puesto que la guía de actuación principal que anima la redacción de este Libro Verde no es otra que la de apostar por una "reinención o refundación" (también lo podríamos denominar como un proceso de "actualización") de las diputaciones provinciales y del resto de Gobiernos locales intermedios en España con la pretensión de que estas insti-

tuciones sean paradigma del buen gobierno y de la buena administración, compitan eficientemente en un mercado institucional y sirvan de punta de lanza del desarrollo económico y social de sus propios territorios. Circunstancias todas ellas que deben revertir necesariamente en mejorar cualitativamente la posición de los ciudadanos en su calidad de destinatarios últimos de la acción de gobierno de tales instituciones.

21. El panorama actual que ofrecen los Gobiernos locales intermedios es fruto de muchos años (más de treinta) de gobierno de la contingencia y de poca improvisación. También es fruto –tal como se verá– de su largo y accidentado proceso histórico. Es, tal vez, muy ilustrativa la ausencia entre nosotros de reflexiones colectivas que hayan analizado monográficamente esta cuestión. Es verdad que en el Informe de la Comisión de Expertos de 1981 sí que se abordó el papel de la provincia en el marco de los estatutos de autonomía (entonces) de "vía lenta". También lo es que en el año 2005 el Ministerio de Administraciones Públicas impulsó la redacción del Libro Blanco del Gobierno local, donde se recoge un tratamiento singular de la provincia como entidad local. Y, en fin, la propia Fundación Democracia y Gobierno Local, conjuntamente con la Diputación de Barcelona, editó en el año 2007 un conjunto de reflexiones desde la perspectiva interna y comparada que tenían por objeto precisamente el Gobierno local intermedio.

22. Pero a pesar de esas importantes contribuciones y de otras tantas que se han llevado a cabo en diferentes foros e instituciones, el Patronato de la Fundación Democracia y Gobierno Local de 9 de septiembre de 2010 consideró que era necesario impulsar, en estos momentos, una reflexión de alcance institucional que tuviera exclusivamente por objeto analizar el papel de los Gobiernos locales intermedios en España, y formular unas conclusiones y recomendaciones que abogaran por poner en valor el papel de las diputaciones provinciales y del resto de Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico, así como introdujeran en la agenda política la necesidad de reforzar institucionalmente ese nivel intermedio, con la finalidad de

apuntalar de forma efectiva el sistema de gobierno local en España.

23. También es verdad –y no puede olvidarse en estos momentos– que la provincia como entidad local ha sido objeto de numerosos y muy relevantes estudios académicos desde la perspectiva del Derecho Público y, en particular, del Derecho Administrativo. En efecto, la doctrina del Derecho Administrativo (y, en mucho menor medida, la del Derecho Constitucional y la Hacienda Pública) han dedicado importantes contribuciones al análisis de la provincia en el marco constitucional y estatutario. Ha habido, en efecto, obras colectivas e individuales de alto nivel académico monográficamente dedicadas a la provincia, así como innumerables artículos y estudios sobre la misma. En la medida de lo posible esas importantes contribuciones han sido tenidas en cuenta en la redacción de este trabajo.

24. Así, con menor o mayor acierto, el Libro Verde combina una serie de enfoques en el análisis de esa realidad institucional. En efecto, sin perjuicio de que el análisis jurídico-constitucional y administrativo tendrá un espacio indudable en el desarrollo del presente Informe, no se puede comprender cabalmente el momento actual de nuestros Gobiernos locales intermedios sin una referencia expresa a su proceso de formación histórica, así como a la necesaria comparación de “nuestro modelo” de Gobiernos locales intermedios con el existente en otros países de la Unión Europea. En todo caso, la definición del alcance constitucional (y estatutario) de la autonomía provincial es, asimismo, un paso preliminar para un correcto planteamiento de la cuestión.

25. El Libro Verde también pretende abordar un análisis institucional desde la perspectiva de la forma de gobierno (sistema electoral y sistema institucional) y de la propia organización, haciendo hincapié asimismo en los problemas relativos al empleo público cualificado que requiere especialmente ese nivel de gobierno local intermedio para llevar a cabo sus propias funciones.

26. Unido a lo anterior, el necesario y obligado enfoque competencial (que se puede afirmar se encuentra en el epicentro de las reflexiones y propuestas que aquí se contienen) se completa con algunas referencias –si quiera sean sucintas– a las políticas públicas que están desarrollando actualmente las diputaciones provinciales. Y, en fin, un Informe sobre los Gobiernos locales intermedios no puede dejar fuera el trascendente tema de la financiación que, sin perjuicio de su tratamiento monográfico, en un apartado específico del Libro Verde, está presente en distintos pasajes del mismo. No cabe duda de que este binomio de cuestiones (competencias/financiación) está en la base misma del replanteamiento (y, en su caso, fortalecimiento) institucional de los Gobiernos locales intermedios y, en especial, de las diputaciones provinciales.

27. En la elaboración de este Informe ha participado, de forma directa o indirecta, un amplio número de personas que se recogen expresamente en el Anexo. Un buen número de ellas han preparado unos escritos previos (o “papeles”) sobre los que posteriormente se ha trabajado tanto por los coordinadores como por el Grupo de Prospectiva de la Fundación y, especialmente, por los redactores del Informe. En todo caso, es oportuno subrayar en estos momentos que, si bien el Libro Verde es un encargo de la Fundación y la base del mismo son los trabajos antes citados, la autoría del Informe –y, por tanto, sus desaciertos o aciertos– corresponde a un reducido grupo de personas que han participado directamente en la redacción final del mismo, así como –en las partes a ellos conferidas– a los coordinadores de este Informe, y obviamente solo en lo que afecta a las mismas.

28. El Libro Verde, tal como decíamos, ha sido redactado a partir de un amplio número de contribuciones que sobre diferentes temas monográficos han sido elaboradas por una amplia nómina de profesores universitarios, expertos, altos funcionarios, directivos de Gobiernos locales intermedios y magistrados. En cualquier caso, los contenidos de este Libro Verde no comprometen en ningún caso a tal nómina de colaboradores, pues sus reflexiones, opiniones y juicios en unos casos

se han seguido fielmente, en otros de forma relativa y, en alguna ocasión puntual, el Informe se distancia de tales puntos de vista. En cualquier caso, sin sus importantes aportaciones el contenido de este Informe no hubiese sido posible. Quede aquí reflejado el agradecimiento del equipo de redacción y coordinación del Libro Verde a todas esas contribuciones, que además han tenido que ser elaboradas en un espacio de tiempo muy corto. De todos modos, es voluntad de la Fundación Democracia y Gobierno Local, una vez publicado el Libro Verde, difundir asimismo tan importantes contribuciones para enriquecer más aún el debate sobre esta cuestión.

29. Es evidente, además, y justo es reconocerlo aquí, que la redacción del Libro Verde no hubiese sido posible sin la importante contribución de los miembros del "Grupo de Prospectiva sobre las diputaciones provinciales", constituido en el seno de la Fundación Democracia y Gobierno Local en los primeros meses del año 2010. Formado por cualificados funcionarios y por personal directivo de primer nivel de algunas diputaciones provinciales, ha sido una pieza maestra para poder combinar sabiamente los marcos conceptuales del problema con la siempre desconocida realidad institucional. Su configuración como auténtico grupo de reflexión estratégica, sus importantes aportaciones tanto conceptuales como empíricas y, sobre todo, su trabajo en la revisión y enriquecimiento del Informe y en la redacción final de las Conclusiones y Recomendaciones, han sido elementos de primera importancia en el proceso de elaboración de este trabajo.

30. Expuesto lo anterior, queda meridianamente claro que la Fundación Democracia y Gobierno Local –y, más en concreto, los patronos que la conforman– no tiene por qué compartir fielmente todos y cada uno de los contenidos, propuestas o, en su caso, diagnósticos críticos que en este Libro Verde se recogen. La realidad de los Gobiernos locales intermedios es muy plural y, en la mayor parte de los casos, es francamente difícil (cuando no imposible) reconducirla a parámetros uniformes de análisis. Lo que sí ha sido asumido por la Fundación Democracia y Gobierno Local son las Conclusiones y Recomendaciones del Libro Verde, pues –tal como se decía– las mismas han sido elaboradas por un Grupo de expertos constituido en la Fundación, y donde han estado presentes diferentes directivos y altos funcionarios de diferentes Gobiernos locales intermedios.

31. En suma, el Libro Verde quiere ser un instrumento para la reflexión que abra un sosegado, racional y productivo debate sobre el momento actual y las perspectivas de futuro de las diputaciones provinciales y del resto de Gobiernos locales intermedios en España, con el fin último de colaborar en las necesarias propuestas de reforma del sistema institucional español, encaminadas a racionalizar las disfunciones propias del modelo vigente. En todo caso, el punto de partida de este Informe es bien obvio: la necesidad y el carácter imprescindible de los Gobiernos locales intermedios (y, especialmente, de las diputaciones provinciales) como medio, por un lado, de fortalecer la autonomía local, y, por otro, de prestar mejores servicios a los ciudadanos.

Capítulo Primero

Análisis comparado. Precedentes históricos
del modelo actual de diputaciones provinciales.

La formación del sistema actual

Los Gobiernos locales intermedios en la Unión Europea de los Quince: entre la diversidad institucional y una agenda común de reformas

1. Un estudio de los Gobiernos locales en España debe iniciarse necesariamente con el análisis, siquiera sea de forma sucinta, de algunos modelos comparados que puedan servirnos para tener un punto de referencia y poder valorar objetivamente hasta qué punto España está configurando de manera adecuada o inadecuada ese importante segundo nivel de gobierno local. No se trata solo de abrir “ventanas al exterior”, que también, sino que principalmente el objeto de ese análisis es disponer de un cuadro comparativo de los Gobiernos locales intermedios en países de nuestro entorno más inmediato.

2. Ciertamente, como se advertirá de inmediato, el análisis de los Gobiernos locales intermedios que aquí se realiza limita su radio de acción únicamente a lo que era, en su día, la Unión Europea de los 15. Prescindimos, por tanto, de extender ese campo de comparación a la Europa de los 27 y, más aún, de abordar situaciones comparadas de otros continentes que no sean el nuestro. Las dificultades del empeño, unidas a la (relativa) utilidad de los resultados que se obtuvieran, nos han hecho desistir de cualquier ensayo de ampliar ese marco comparado.

3. Tal como se verá, es enormemente ilustrativo –aunque la muestra sea reducida– conocer cómo se ha articulado este segundo nivel de Gobiernos locales (que convencionalmente hemos denominado de “intermedio”) en los diferentes países de la Unión Europea objeto de análisis. Pero más relevante aún es, a nuestros efectos, conocer cuáles son los procesos de reforma que diferentes países de la Unión Europea están llevando

do a cabo en materia de gobierno local en general, y de los niveles intermedios en particular. Se detecta, efectivamente, una verdadera “ebullición” de cambios en estos aspectos, al menos en algunos países que están apostando claramente por la redefinición de esas estructuras de gobierno local, que obedece a diversos motivos: redimensionar las estructuras territoriales existentes, mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios, necesidad de dar respuesta a los fenómenos urbanos o impulsar con mayor fuerza las políticas de desarrollo económico local, entre otras razones.

4. En consecuencia, el nivel territorial equiparable a las provincias españolas en el seno de la Europa de los Quince (en adelante, UE-15) son los Gobiernos locales intermedios calificados como NUTS-3 por la Unión Europea a efectos de la producción de estadísticas territoriales. Todos ellos se caracterizan por ser entes de carácter territorial y autónomo en el ejercicio de sus competencias.

5. A partir de diferentes tradiciones europeas, factores demográficos y territoriales, pero, sobre todo, factores históricos, políticos y culturales, así como de los diferentes marcos constitucionales, se ha ido perfilando paulatinamente la configuración y evolución de los Gobiernos locales intermedios en el seno de cada país. Se ha generado, por tanto, una elevada diversidad institucional difícilmente conducible a una unidad de los Gobiernos locales intermedios en el conjunto de la Unión Europea. Entre los factores que han contribuido a esta marcada diversidad cabe destacar los siguientes:

- a) El modelo territorial del Estado que, en función de criterios federales, regionales o unitarios, ha desencadenado procesos de descentralización de diferentes intensidades.
- b) Los modelos de bienestar que se van conformando a partir de la Segunda Guerra Mundial, asimismo, han condicionado la respuesta a cuestiones tales como cuáles son los órganos competentes para planificar, implementar y financiar las políticas públicas y los servicios que se prestan a la ciudadanía.
- c) La propia articulación del conjunto del sistema local, con cuestiones centrales como por ejemplo las relaciones interinstitucionales y de competitividad entre los distintos entes locales, o la fragmentación municipal existente.
- d) Y, en fin, los procesos de integración urbana que se están viviendo en Europa, que acentúan la diversidad territorial de los niveles subcentrales de gobierno en cada país y están provocando una ola de procesos de reforma de gran calado.

6. Este primer capítulo del Libro Verde persigue ofrecer, según se adelantaba, una panorámica general de los Gobiernos locales intermedios en la Europa de los Quince a partir de los grandes ejes que determinan su configuración institucional, con la finalidad de dibujar modelos tendenciales y explorar finalmente la lógica institucional de las reformas que se están viviendo en la actualidad en esos países. Se analizará, en primer lugar, su articulación en la estructura territorial del Estado. En segundo lugar, se apuntarán brevemente los rasgos característicos de su sistema electoral y de gobierno. Y, finalmente, se repasará su modelo competencial y financiero. A partir de esta explicación sobre la configuración institucional de los Gobiernos locales intermedios, se explicarán los debates y los procesos de reforma que se están viviendo en Europa.

7. Dos hechos importantes han acontecido en la evolución contemporánea de la Administración Pública en

Europa en las últimas décadas. Por un lado, los países de la UE-15 han experimentado un proceso de descentralización generalizado y común y, por el otro, se observa también una clara tendencia a la regionalización, motivada tanto por influencia de factores internos (políticas de desarrollo económico) como por factores externos (políticas comunitarias). La creación de regiones en algunos países europeos ha dado lugar a diversas reformas territoriales y/o funcionales y ha generado, en algunos casos, la necesidad de encontrar cierto encaje entre los Gobiernos locales intermedios existentes y las regiones. No obstante, comprender estos procesos territoriales requiere enmarcarlos en el modelo territorial de Estado previsto en el sistema constitucional de cada país.

Estados unitarios de la UE-15

8. Los países nórdicos se caracterizan por estar fuertemente descentralizados a favor de los Gobiernos locales. Tanto municipios como condados tienen reconocido un elevado nivel de autonomía con el fin de poder desarrollar aquellas políticas públicas necesarias dirigidas al mantenimiento y evolución del estado del bienestar. Este nivel de autonomía está previsto constitucionalmente como un pilar fundamental de la democracia local. Veamos dos ejemplos:

- a) Dinamarca, con 5.5 millones de habitantes, ha realizado sucesivas fusiones municipales con el objetivo de asumir el óptimo dimensional para implementar eficaz y eficientemente esas políticas. Este impulso de fusiones en el ámbito municipal se ha trasladado, desde el año 2007, también al Gobierno local intermedio, cuyos 14 condados han pasado a convertirse en 5 regiones.
- b) Suecia, con 9.2 millones de habitantes, también ha realizado sucesivos procesos de fusión municipal; así, los 290 municipios actuales son el resultado de haber dividido por 9 su base municipal desde los años cincuenta hasta la fecha. En relación con su segundo nivel local, formado por 21 condados, ac-

Tabla 1. Estructura territorial en los Estados unitarios

Estados unitarios	Gobiernos locales		Gobiernos regionales
	1 ^{er} Nivel	2.º Nivel	
Dinamarca	98 Kommuner	5 Regiones	2 Regiones (Islas Feroe y Groenlandia)
Finlandia	446 Kunta		
Suecia	290 Kommuner	21 Condados	
Francia	36.782 Communes	100 Départements, 26 Régions	
Grecia	900 Municipios (Démoi) y 133 Comunes (Koinotites)	50 Prefecturas (Nomoi)	
Holanda	496 Gemeenten	12 Provincias	
Irlanda	5 City councils y 80 Town authorities	29 County councils	
Luxemburgo	118 Communes		
Portugal	308 Municipios y 4.241 Freguesias		2 Regiones (Madeira y Azores)
Reino Unido	33 London Boroughs, 36 Metropolitan districts, 300 District councils, 68 Unitary authorities	35 County councils	3 Regiones (Escocia, Gales e Irlanda del Norte)

tualmente hay un debate abierto sobre la conveniencia de crear 9 regiones para la planificación estratégica y el desarrollo económico.

9. En los países de tradición anglosajona el conjunto del sistema local está sometido a una fuerte supervisión, y la toma de decisiones está muy centralizada en el Estado:

- a) Irlanda, con 4,5 millones de habitantes, tiene un sistema local constituido por 80 municipios, 5 *city councils* y 29 condados, siendo estos últimos la institución local de referencia para la mayoría de los ciudadanos irlandeses, tanto por el nivel de competencias que ejercen como por el volumen de recursos que gestionan. Desde inicios de los años noventa se han llevado a cabo reformas para proporcionar más poder a los Gobiernos locales.
- b) El Reino Unido, con 61,7 millones de habitantes, ha creado instituciones democráticas de nivel regional en Escocia, Gales e Irlanda del Norte y de ámbito

metropolitano en Londres. El Parlamento británico es soberano para crear, suprimir, reorganizar y determinar las competencias y responsabilidades de los Gobiernos locales intermedios, incluidos los consejos de condado. Con las reformas de las dos últimas décadas el sistema local británico ha pasado de dos niveles de gobierno (Consejo de Condado y Consejo de Distrito) a un único nivel, aunque no homogéneo en el conjunto del Estado, sino conformado por una serie de estructuras de geometría variable: autoridades unitarias, distritos metropolitanos y consejos de distrito que predominan en el ámbito urbano del Reino Unido. Así, los consejos de condado, como segundo nivel local, únicamente se mantienen en el territorio rural de Inglaterra.

10. Entre los países unitarios de la Europa continental, la diversidad es más acusada. Veamos tres ejemplos:

- a) Francia, con 64,3 millones de habitantes, cuenta con tres niveles institucionales locales de importan-

cia desigual: casi 37.000 municipios, 100 departamentos y 26 regiones. A estos tres niveles hay que añadir los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI), tales como las mancomunidades rurales, las comunidades de aglomeración o las comunidades urbanas. En el caso francés hay que hacer mención a la importante Ley de 13 de agosto de 2004, sobre libertades y responsabilidades locales. En el año 2009, el Informe Balladur (*Il est temps de décider* para la reforma de los Gobiernos locales), pretende cambiar el panorama descrito con el objetivo de conseguir una simplificación de las estructuras de los Gobiernos locales, clarificar el mapa de competencias, dar respuesta a los fenómenos urbanos o resolver los problemas de suficiencia financiera.

- b) Holanda, con 16,4 millones de habitantes, ha conseguido reducir, desde 1950, su base municipal a la mitad hasta estabilizarla en una cifra que no supera los 500 municipios, mientras que el segundo nivel local se mantiene inalterable en 12 provincias. Existe una clara tendencia a suprimir las poblaciones inferiores a 5.000 habitantes, y la obligación legal de que los municipios de nueva creación tengan un mínimo de 10.000 habitantes. Ambos niveles de gobierno local gozan de autonomía, excepción hecha en lo relativo a las finanzas locales, un ámbito material en el que las provincias tienen la responsabilidad de supervisar los presupuestos municipales.
- c) Grecia, con 11,2 millones de habitantes, es un país fuertemente centralizado, y los Gobiernos locales intermedios, las prefecturas, juegan un escaso papel. Estas fueron creadas en el año 1994 y, hasta esa fecha, existía una división prefectural que actuaba únicamente como Administración del Estado. No obstante, ni municipios ni prefecturas ejercen importantes competencias, y las políticas de desarrollo del estado del bienestar están en manos del Gobierno central. Grecia también puso en marcha en su día un proceso de supresión de un centenar de *démoi* y 5.000 *koinotites* y, actualmente,

vuelve a estar inmersa en un proceso de fusión de sus estructuras de gobierno local que se ha visto acelerado por el contexto de crisis económica que vive actualmente el país.

Estados federales de la UE-15

11. Alemania, con 82,5 millones de habitantes, tiene un sistema de gobierno local integrado por 12.302 municipios y 313 condados. En términos constitucionales, el sistema local forma parte del sistema institucional de los *Länder* que tienen competencias normativas sobre la materia. La normativa de régimen local, tanto en lo relativo a la forma de gobierno como a las competencias y la financiación local, difiere de un *Land* a otro.

12. Dentro de este contexto territorial e institucional, los condados o *Kreise*, como segundo nivel local, tienen tres atributos básicos: son una asociación de municipios, tienen competencias propias y son una unidad territorial que ejerce el autogobierno local por encima del nivel municipal. Hamburgo, Berlín y Bremen, son ciudades estado, por tanto, son a su vez municipio, condado y *Land*, de la misma manera que también hay 112 municipios que son a su vez condados.

13. Cabe destacar también que en Alemania, con el objetivo de aumentar la capacidad de gestión de su sistema local, hubo reformas en los años 70 que condujeron a la fusión de municipios y condados. Estas reformas provocaron que los condados se redujeran casi a la mitad, pasando de 418 a 236, aunque con la reunificación de las dos Alemanias hayan aumentado nuevamente hasta 313.

14. Bélgica, con 10,7 millones de habitantes, cuenta con una compleja estructura territorial e institucional. Se organiza en 3 comunidades lingüísticas (francesa, flamenca, germana) y 3 regiones geográficas (Valonia, Flandes y Bruselas capital). El segundo nivel local está constituido por 10 provincias, 5 en la región Valonia y 5 en la Flamenca. Durante los años ochenta Bélgica consiguió dividir por cuatro el número de municipios y

Tabla 2. Estructura territorial en los Estados federales de la UE-15

Estados federales	Gobiernos locales		Gobiernos regionales
	1 ^{er} Nivel	2.º Nivel	
Alemania	12.302 Gemeinden	313 Kreise	16 Länder
Austria	2.359 Gemeinden		9 Länder
Bélgica	589 Communes	10 Provinces	3 Regiones y 3 Comunidades

hubo un intenso debate sobre el papel de las provincias, llegándose a plantear su eliminación pero, finalmente, se optó por mantenerlas y reforzar sus poderes. Desde las leyes especiales de reformas institucionales dictadas el año 2001 por el Gobierno federal, las entidades federadas han ido ampliando su control sobre los Gobiernos locales, atribuido fundamentalmente a las regiones.

Estados autonómicos y regionales de la UE-15

15. Italia, con 60 millones de habitantes, cuenta con 8.102 municipios y 110 provincias. En 1946, cuando se instauró la República, las provincias existentes eran 90, número que ha ido creciendo hasta 110, con la reciente creación de tres más en el año 2009. En Italia, la Ley número 142 de 8 de junio de 1990 supuso un importante impulso de los consejos provinciales. Las provincias italianas son pequeñas, muchas de las cuales no llegan a 200.000 habitantes. Existe un debate abierto sobre la reformulación de la provincia desde 2008, así como sobre el óptimo dimensional de la provincia en

cuanto a los recursos económicos, el peso político y la capacidad de gobernar el territorio se refiere.

16. España, con 47 millones de habitantes, en los últimos treinta años ha pasado de ser un país unitario a ser un país altamente descentralizado a favor de las comunidades autónomas, tanto en competencias como en recursos. La Administración autonómica ha pasado a gestionar casi el 33% del gasto público español, mientras que el proceso descentralizador a favor de los Gobiernos locales ha sido escaso, pasando de gestionar el 10% del gasto público al inicio de la democracia al 14% en 2008. El sistema local español está constituido por 8.109 municipios y 50 provincias, manteniendo esta estructura territorial hasta nuestros días. La autonomía local está protegida constitucionalmente y el régimen local se enmarca en una legislación básica para todo el Estado.

17. Los Gobiernos locales intermedios se organizan generalmente por medio de un Consejo o Asamblea con funciones de dirección y control, y un órgano ejecutivo colegiado con un presidente.

Tabla 3. Estructura territorial en los Estados regionales de la UE-15

	Estados con una "distribución territorial compleja"		
	Gobiernos locales		Gobiernos regionales
	1 ^{er} Nivel	2.º Nivel	
España	8.109 Municipios	50 Provincias	17 Comunidades Autónomas
Italia	8.102 Comuni	110 Province	20 Regioni

18. La elección del Consejo es directa en todos los países analizados con la única excepción de España. Como norma general, el sistema de elección es proporcional con la excepción, en este caso, de tres países: Francia con un sistema mayoritario a dos vueltas; en cierta medida Italia, donde a la lista vinculada con el presidente se le otorga el premio de la mayoría con el 60% de los miembros; y el Reino Unido que también es mayoritario.

19. En gran parte de los países, la elección del presidente corresponde al Consejo siguiendo un sistema de corte parlamentario, sin embargo, en Bélgica y los Países Bajos sigue siendo nombrado por las instancias centrales del Estado. Se observa una creciente tendencia hacia la elección directa del presidente por parte de la ciudadanía, paralela a la introducción de la elección directa del alcalde en los ayuntamientos.

20. El único país donde estas características generales se ven claramente moduladas es Irlanda, que sigue un sistema de gobierno de conducción tecnocrática a partir de la fórmula del gerente-Consejo. En Irlanda, el gerente monopoliza formalmente las denominadas "funciones ejecutivas", bajo la dirección de un Consejo cuyo presidente únicamente dispone de atribuciones testimoniales de carácter representativo.

21. A pesar de la heterogeneidad de los Gobiernos locales intermedios en Europa, en general, se aprecian dos factores en materia competencial. En primer lugar, todos ellos –también con la excepción singular de España– disponen de competencias materiales y no solo funcionales. En segundo lugar, se produce una articulación efectiva del espacio local de gobierno a través de un reparto de las responsabilidades locales entre municipios y Gobiernos locales intermedios, que varía de un país a otro.

22. El sistema de financiación de los Gobiernos locales intermedios se sustenta, en la mayoría de países, en dos grandes pilares: los ingresos tributarios propios (impuestos y tasas) y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno (regional o

estatal). El peso de las transferencias varía sensiblemente de unos países a otros. Así, mientras que en los países nórdicos representan tan solo el 20% de los ingresos, en Alemania o España suponen entre el 70 y el 80%. La media de ingresos de los Gobiernos locales intermedios recibidos mediante transferencias se sitúa en el 43%. El grado de responsabilidad fiscal, esto es, la obtención de ingresos tributarios propios para garantizar la suficiencia financiera y la capacidad de decidir sobre los mismos, oscila entre el 74% de Suecia, el 54% de Francia o Bélgica, y el 20% de Alemania.

23. Al contextualizar las diversas estructuras de financiación con algunas magnitudes de referencia, cabe observar que la importancia relativa del volumen de gasto que manejan los Gobiernos locales intermedios dista de unos países a otros. En términos de PIB, son los países nórdicos los que gestionan un mayor volumen de gasto, con índices superiores al 7%. Y cuando observamos el peso relativo que estas instituciones tienen en el conjunto del gasto local destacan los países de Irlanda (66%), Suecia (32%), Dinamarca (26%), Francia (27%) y Alemania (24%).

24. Intentar establecer modelos competenciales o financieros para los Gobiernos locales intermedios, presenta ciertas dificultades de encaje de algunos países según la tipología de encuadramiento que finalmente se adopte. No obstante, aun admitiendo estos pequeños desajustes, pero favoreciendo por otro lado una explicación más sistemática, podemos identificar cuatro modelos competenciales y financieros. A saber: a) modelo nórdico; b) modelo anglosajón; c) modelo continental; y d) modelo mediterráneo. Veamos sucintamente cada uno de ellos.

25. Los países nórdicos se caracterizan por tener una clara división competencial entre los diversos niveles de gobierno: central, Gobierno local intermedio y municipios. Cabe destacar que tanto Dinamarca como Suecia son países unitarios, pero con unos niveles de descentralización muy elevados a favor de los Gobiernos locales.

26. Esta descentralización se rige por el principio de especialización. Esto quiere decir que tanto municipios como condados ejercen importantes competencias del estado del bienestar, pero mientras que los municipios están especializados en prestar los servicios educativos y sociales, dedicando un 80% de sus recursos a estos ámbitos materiales, los condados suecos o las regiones danesas prestan fundamentalmente servicios sanitarios, destinando un 90% de sus recursos a los hospitales y a la asistencia sanitaria.

27. Desde los años setenta hay planteado un debate en Suecia sobre a qué nivel de gobierno asignar las competencias de planificación regional, las infraestructuras y las políticas de desarrollo económico, todas ellas caracterizadas por ser políticas territoriales que requieren un ámbito de planificación y ejecución supramunicipal. La solución hasta la fecha pasa por la existencia de unas asociaciones establecidas por ley e integradas por el Consejo de Condado y los ayuntamientos. Actualmente, parece que existe acuerdo parlamentario sobre la conveniencia de crear regiones para abordar las políticas de crecimiento económico regional.

28. En relación con el sistema de financiación, el modelo nórdico está basado en una única figura impositiva, constituyendo la principal fuente de ingresos de los condados suecos o las regiones danesas. Se trata del impuesto local sobre la renta, que representa más del 70% de los recursos, mientras que las transferencias se sitúan en una franja entre el 10 y el 20% según el país.

29. En el caso de Suecia, las transferencias del Estado para finalidades específicas se abolieron en los años noventa a favor de transferencias incondicionadas. Estas transferencias constan de tres partes: un importe per cápita del Gobierno central, un importe de redistribución o nivelación de la renta financiado mediante pagos de las autoridades locales más prósperas y, finalmente, un importe de equiparación de costes, también financiado por los Gobiernos locales. Por ejemplo, con este sistema, los condados de Estocolmo y Upsala son

los principales contribuyentes al plan de equiparación, mientras que, globalmente, hay 17 condados que son receptores.

30. Los Gobiernos locales intermedios del Reino Unido e Irlanda tienen un modelo competencial basado en la provisión de servicios complementarios a las políticas del estado del bienestar, la mayoría de los cuales no son prestados de forma directa.

31. El grado de concentración y especialización competencial observado en el modelo nórdico cede paso a una mayor diversificación en el modelo anglosajón cuando se analizan las partidas de gasto. Así, los consejos de condado ejercen competencias fundamentalmente en dos ámbitos: la educación y los servicios sociales. En relación con la educación, hay que decir que el Gobierno central ha ido reduciendo las responsabilidades educativas de los *counties*, al tiempo que iba otorgando más poder a los órganos de gobierno de las escuelas, preconizando un modelo de autogestión independiente de las autoridades locales.

32. Desde el punto de vista presupuestario, los condados ingleses destinan el 40% del gasto a educación, el 17% a servicios sociales, el 12% a policía local y el 10% a infraestructuras y transportes; mientras que los condados irlandeses están más especializados en políticas territoriales, siendo infraestructuras y transportes, medio ambiente y vivienda las partidas más relevantes, representando, respectivamente, un 32%, un 19% y un 13% del gasto.

33. En aquello que hace referencia al sistema de financiación, el modelo anglosajón, al igual que el nórdico, se basa en una única figura impositiva, en este caso sobre la propiedad inmueble que, en el Reino Unido, grava la propiedad residencial y en Irlanda la propiedad comercial e industrial. El nivel de responsabilidad fiscal de los condados oscila entre el 20 y el 25%, mientras que las transferencias suponen más del 50% de los ingresos, una buena parte de las cuales son condicionadas y controladas por el Gobierno central.

34. El mínimo común denominador en la estructura competencial de los Gobiernos locales intermedios en los países de la Europa continental es que todos ellos tienen competencias complementarias en bienestar social y educación, aunque con intensidades diferentes. Atesoran, asimismo, una dilatada tradición ejerciendo la función de cooperación y asistencia a los municipios de su ámbito territorial, al tiempo que también tienen asignada la función de control o tutela sobre los mismos.

35. La esfera principal de gasto del departamento francés es la protección social en sentido amplio: servicios sociales, atención a la dependencia, renta mínima de inserción, personas con discapacidad, entre otras. En todo caso cabe destacar que el departamento francés también ejerce competencias de carácter territorial: transportes y carreteras, vivienda, política de espacios abiertos y medio ambiente.

36. La agenda de reformas iniciada en Francia contempla, entre otras cuestiones, un mayor control del gasto local, lo cual comporta necesariamente un esclarecimiento de las funciones y competencias entre instituciones locales, ya que se producen sobrecostes inevitables por el solapamiento existente entre departamentos, regiones, EPCI's y municipios.

37. En el caso alemán, las competencias de los *Kreise* varían de un *Land* a otro, aunque se distinguen tres tipos de competencias legalmente establecidas: las supramunicipales, aquellas que traspasan el límite municipal, como carreteras, transporte o medio ambiente; las complementarias, encaminadas a asegurar que todos los municipios puedan ejecutar sus competencias obligatorias; y las niveladoras, cuyo ejercicio convierte al *Kreis* en garante de todos los municipios para tener un nivel de prestación de servicios similar. En términos presupuestarios, la principal partida de gasto del *Kreis* es la asistencia social y los subsidios a los parados, que absorbe un tercio del presupuesto.

38. En Holanda la protección social supone un 20% del gasto provincial, aunque son las competencias te-

rritoriales (planificación urbanística, transporte y medio ambiente) las que tienen un peso relativo superior. Y en Bélgica, la configuración competencial de la provincia varía entre la región Flamenca y la Valona, siendo, en términos agregados, la educación, con un 35% del gasto, la que tiene un peso relativo superior.

39. En relación con los ingresos, el sistema de financiación de los Gobiernos locales intermedios en estos países varía en función del grado de responsabilidad fiscal. En Francia y Bélgica, más del 50% de sus ingresos proceden de los impuestos directos de diversa índole, mientras que en Alemania, Países Bajos y Grecia, son las transferencias la principal fuente de financiación, superando el 70% de sus ingresos.

40. Las provincias italianas y españolas tienen un sistema competencial caracterizado por tres aspectos comunes. En primer lugar, no prestan servicios públicos directamente a la ciudadanía. En segundo lugar, la función de cooperación y asistencia a los municipios constituye un eje central de su actuación y, finalmente, tienen reconocidas funciones complementarias, propias de un segundo nivel local con una estructura municipal fragmentada, como la programación, la planificación o la coordinación. Todo ello otorga un papel marcadamente instrumental a las provincias en detrimento de un marco competencial sustantivo.

41. A pesar de estas características comunes que definen el modelo mediterráneo, la provincia italiana presenta algunas diferencias respecto a la española. Desde la reforma constitucional de 2001, la provincia en Italia ha ido adquiriendo más competencias, así como más autonomía tributaria y financiera. Actualmente, la identidad de la provincia en Italia se corresponde con la de un Gobierno territorial cuyas principales partidas de gasto son la protección del medio ambiente, el urbanismo, las vías públicas y la planificación territorial.

42. En España, en cambio, la principal competencia provincial es la cooperación y asistencia técnica a los municipios, aunque también cabe apuntar el peso rela-

tivo que adquiere la función de promoción social (30%) o los bienes de carácter económico (15%) en el presupuesto de gasto agregado de las diputaciones. El peso de estas dos últimas funciones de gasto se explica, en parte, por el hecho de que diversas diputaciones destinan una parte importante de sus recursos a financiar competencias de titularidad de las comunidades autónomas que históricamente habían correspondido a las diputaciones, como los hospitales clínicos, los centros psiquiátricos, las residencias para personas mayores o las carreteras.

43. En cuanto a la composición de los ingresos, la provincia italiana ha ido ampliando su autonomía financiera, ya que desde el año 2000 han aumentando sus ingresos un 65%, incremento destinado a financiar las nuevas competencias provinciales antes mencionadas. La estructura tributaria está compuesta por una diversificación de impuestos y representa el 48% de los ingresos,

mientras que las transferencias del Estado y de las regiones suponen un 47%. Este sistema de financiación de la provincia italiana dista bastante del de la provincia española, donde el peso relativo de las transferencias es del 70%.

44. Durante las últimas décadas los Gobiernos locales han experimentado mayores cambios institucionales que cualquier otro nivel de gobierno. En los países del norte de Europa como Dinamarca, Suecia o el Reino Unido, los procesos de reforma se iniciaron a mediados del siglo XX y estuvieron íntimamente relacionados con la integración de los Gobiernos locales en los procesos de construcción de sus sistemas del bienestar. En cambio, en los países del sur de Europa los debates y los procesos de reforma son más recientes y se iniciaron con las reformas locales y/o regionales españolas y griegas de los años 70, fruto de la transición a la democracia, para enlazar posteriormente con las reformas terri-

Tabla 4. Síntesis de funciones, competencias y financiación

Modelo	Funciones y competencias	Financiación
Nórdico	Principio de especialización competencial Prestación de servicios a la ciudadanía Competencias troncales del EB: sanidad	Responsabilidad fiscal: 70% Única figura impositiva: renta Subvenciones: 10-20%
Anglosajón	Diversificación competencial Competencias complementarias del EB Provisión de servicios a través de agencias Educación+Protección social (Inglaterra) Políticas territoriales (Irlanda)	Responsabilidad fiscal: 20-25% Única figura impositiva: propiedad Subvenciones: 50%
Continental	Diversificación competencial Competencias complementarias del EB Educación + Protección social + Políticas territoriales Cooperación y asistencia municipal+Función de tutela	Responsabilidad fiscal: 50% (Francia y Bélgica) Diversidad de impuestos locales (Francia, Bélgica) Subvenciones: +70% (Alemania, Holanda, Grecia)
Mediterráneo	Cooperación y asistencia a los municipios Funciones de programación, planificación, coordinación	Responsabilidad fiscal: 48% (Italia) Diversidad de impuestos locales (Italia) Subvenciones: 47% (Italia); 81% (España)

toriales de los años 80 en Francia y Grecia, o de los 90 hasta la actualidad, en Francia, Grecia e Italia.

45. En estos procesos de reforma se observan problemas y retos compartidos, pero cada uno de ellos se inserta, con cierta coherencia, en la tradición institucional de cada país, en su forma de Estado y en los modelos de gobierno local que se han vertebrado históricamente. No es posible hacer una síntesis completa de la evolución histórica de los Gobiernos locales en cada país, por lo que se centrará el análisis en las reformas más recientes que buscan lo que se ha llegado a denominar una “organización territorial perfecta”, basada en el diseño de un “tamaño óptimo” para asegurar tanto la democracia local como la eficiencia económica en la prestación de servicios públicos.

46. Los países del sur de Europa han vertebrado un modelo local de inspiración comunitaria propio del “localismo político”, donde la construcción del Estado se ha realizado intentando preservar y fortalecer las identidades políticas locales para asegurar la legitimidad de sus sistemas democráticos. Así lo expresa el Informe Balladur cuando establece que “la administración del territorio es, en Francia, una cuestión eminentemente política” y que esta especificidad distingue el caso francés “de aquellos donde la organización territorial no es más que un problema contingente y de aquellos otros, más extraños, donde la misma identidad va ligada a una forma particular de administración que es el federalismo”.

47. La razón por la cual en diversos países meridionales “la administración del territorio” es una “cuestión política” —a diferencia de los países nórdicos o anglosajones— se manifiesta —según autorizada doctrina— cuando se analiza la posición de los Gobiernos locales en el sur de Europa: el localismo político es, en el fondo, un mecanismo de compensación del centralismo propio de los sistemas de gobierno de los Estados de raíz napoleónica, que garantiza la representación de los “intereses” locales —a través de sus propias instituciones políticas y/o a través de los partidos— en las instituciones centrales.

48. Esta estructura de poder resulta difícil de cambiar a partir de visiones basadas en una perspectiva funcional de los Gobiernos locales. Es por esta razón que la lógica reformista en los países del sur de Europa se ha centrado en cómo compaginar dos fenómenos contrapuestos. Por un lado, el fortalecimiento de los Gobiernos locales y la descentralización en el contexto de los procesos de integración urbana que se vive a escala estatal y europea, y, por el otro, una fragmentación de las instituciones representativas locales que impone importantes límites políticos y rigideces jurídicas e incluso constitucionales a cuestiones como la modificación de los mapas municipales y/o provinciales, de sus sistemas de elección o de su papel en las instituciones representativas del Estado.

49. Este dilema ha situado a los Gobiernos locales intermedios de Francia, Italia y Grecia en el centro del debate político durante los últimos años, generándose un proceso de reforma que ha transformado los Gobiernos locales intermedios. En primer lugar, los procesos de reforma impulsados se sitúan en el contexto de procesos de regionalización del Estado, que ha permitido y/o acentuado su “deriva localista” y su desvinculación parcial con las instituciones centrales del Estado, al menos por lo que respecta a la Administración periférica y a los sistemas de representación. Y, en segundo lugar, esta “deriva localista” los ha fortalecido institucionalmente, robusteciendo su autonomía, en un contexto donde, si exceptuamos Grecia, la elevada fragmentación municipal se ha mantenido.

50. Francia cuenta con 20.000 municipios de menos de 500 habitantes y el 48% del total de municipios de la UE-15. Pese a esta elevada fragmentación municipal, se ha llegado a cuestionar la propia existencia de los departamentos ante el avance de la regionalización y el impulso de la cooperación intermunicipal que se produjo a partir de los años 80.

51. La presentación del Informe Balladur, sin embargo, ha cambiado este panorama. El Informe propone potenciar la organización de la supramunicipalidad y fortalecer el segundo nivel de gobierno local. Entre

otras medidas, se propone una simplificación de las estructuras locales (agrupación voluntaria de departamentos y regiones, culminación del “mapa de la intermunicipalidad” en todo el territorio y creación de grandes aglomeraciones urbanas, incluyendo un trato institucional adecuado del Gran París), la clarificación competencial de los Gobiernos locales (manteniendo una cláusula general únicamente para los municipios y orientando los Gobiernos locales supramunicipales a “funciones especializadas”), la mejora de su suficiencia financiera y, finalmente, un impulso democratizador tanto de las estructuras de cooperación intermunicipal como de los Gobiernos locales intermedios y del conjunto del sistema político (se proponen, por ejemplo, cambios en las circunscripciones cantonales, injustas con las zonas urbanas, y sobre las cuales se edifican los sistemas de representación).

52. En Italia, desde los años 70, el debate entre el denominado “centralismo regional” y la autonomía local resulta recurrente. Sin embargo, durante los últimos años la regionalización y el fortalecimiento provincial han avanzado juntos. Como ejemplo de este camino destacan las leyes 149/1990 y 59/1997 de fortalecimiento competencial y administrativo de las provincias en sectores como la protección ambiental, la planificación territorial y la promoción económica, además de las denominadas funciones de “tutoría” sobre los pequeños municipios. Tampoco puede olvidarse, en el marco de este fortalecimiento, la Ley Constitucional 3/2001 que reforma el Título V de la Constitución y otorga el mismo reconocimiento constitucional a municipios, provincias, regiones y “Estado”.

53. Esta evolución de la organización territorial del Estado ha provocado que hoy, en Italia, se hable abiertamente del “Estado de las autonomías locales” y que, por ejemplo, del año 2000 al 2004 los ingresos provinciales hayan crecido más de un 60%. El debate sobre el papel de la provincia no ha terminado en Italia, pero sí ha llegado a una nueva etapa donde el dilema entre las regiones y las provincias –y de estas con los municipios– se plantea cada vez más en tér-

minos de complementariedad. Más allá de los movimientos políticos tácticos que aún subsisten, podríamos decir que existe un cierto consenso sobre la necesidad de que exista un nivel intermedio entre municipios y regiones, pero, en cambio, existen discrepancias importantes sobre si la descentralización se debe proyectar hacia las regiones o hacia las provincias y, en definitiva, sobre el modelo provincial que se debería establecer.

54. Las alternativas que se plantean sobre el modelo a adoptar son básicamente dos. La primera se inclina por la reducción de las competencias provinciales, que únicamente comprenderían la asistencia y la cooperación con los “pequeños municipios”, como consecuencia de la fragmentación del mapa municipal, estableciendo incluso un sistema de elección indirecta o de segundo grado de los consejos provinciales, siguiendo el modelo español y eliminando, por tanto, la elección directa de los órganos provinciales establecida en los años noventa. La segunda alternativa, en cambio, defiende que las provincias deben tener competencias materiales propias y se deben orientar a la prestación de servicios supramunicipales y a la planificación territorial.

55. A partir del 1 de enero de 2011, empieza a desplegar sus efectos en Grecia la esperada reforma *Kallikratis*, que eliminará dos tercios de los algo más de 1.000 ayuntamientos, un 75% de sus empresas públicas locales y las prefecturas, que se “elevarán” a nivel regional para integrarse en las 13 regiones que convivirán con 7 unidades para articular la Administración desconcentrada del Estado.

56. A pesar del impacto mediático que ha tenido la reforma territorial griega en el contexto de la actual crisis económica, debe precisarse que sigue la línea de las reformas del mapa de prefecturas y del mapa municipal de los años ochenta y noventa. La creación de las regiones en el año 1987 para gestionar fondos europeos, condujo en 1994 a la conversión de las prefecturas en Gobiernos locales intermedios que asumieron competencias tradicionalmente desempeñadas por el

Estado. Finalmente, entre 1996 y 1999, se realizó una primera reducción del mapa municipal, cuando el plan *Kapodistrias* redujo los municipios de 5.825 a 1.033.

57. De este modo, las reformas en Grecia han venido marcadas por la situación económica del país, pero también por un proceso político de mayor calado donde la conversión de las prefecturas en Gobiernos locales intermedios primero y su integración en las regiones después, ha abierto una etapa en las relaciones centro-periferia que incluso ha permitido generar los incentivos institucionales suficientes para fusionar –aunque sea con conflictos políticos importantes– el mapa municipal.

58. Desde esta perspectiva, el Gobierno local griego ha adquirido un rumbo reformista que nos remite a los modelos nórdicos y anglosajones, donde los procesos de fusión o concentración de municipios, o los procesos de reestructuración y/o abolición de niveles supra-municipales, han sido frecuentes, bajo la premisa de que la fusión de estructuras locales y su consolidación territorial es necesaria para la descentralización.

59. El vínculo entre la progresiva consolidación territorial de los Gobiernos locales y la evolución de los estados del bienestar en los países nórdicos, situó las motivaciones de carácter económico y funcional y aquellas vinculadas con la escala adecuada para prestar determinados servicios sociales, sanitarios y educativos, como un elemento clave para legitimar la reforma de los Gobiernos locales. Pero, en los últimos años, las consideraciones democráticas también han formado parte de los debates y las reformas. Y tales debates giran en torno a cómo maximizar la capacidad del sistema y, al mismo tiempo, cómo incrementar la eficacia de la ciudadanía para influir políticamente en los asuntos locales.

60. Hasta 2007, Dinamarca se organizaba a través de 275 municipios y 14 condados creados a partir de una reforma de los años 70 que puso el acento en la capacidad de gestión de las unidades administrativas de mayor dimensión. En cambio, el proceso que ha culmina-

do recientemente en la creación de 5 regiones, la abolición de los condados y el avance hacia tamaños municipales medios de 30.000 habitantes, tuvo en cuenta tanto la necesidad de ampliar la capacidad de gestión del sistema de gobierno local (a nivel financiero, prestacional y profesional), como la voluntad de mantener su “efectividad cívica” y la calidad de su democracia.

61. En Suecia, después de diferentes etapas de fusiones municipales durante los años 50 y 70, que dejaron inalterado el mapa de condados y comportaron la proliferación de estructuras regionales orientadas al desarrollo económico, existe un acuerdo parlamentario para vertebrar entre 6 y 9 estructuras regionales. En el debate sueco también se han generado razonamientos que superan los condicionantes estrictamente económicos para contribuir al diseño de un nuevo proceso de “consolidación” funcional y territorial de las estructuras intermedias, y motivar su democratización.

62. Este doble condicionante –democrático y funcional– de las reformas locales en el norte de Europa, se formula de forma más clara que en el sur, y se ha convertido en un factor clave para entender el progresivo fortalecimiento de los Gobiernos locales y su autonomía.

63. A pesar de que Francia, Italia y Grecia hayan potenciado la “deriva localista” de sus Gobiernos locales intermedios como una palanca de cambio imprescindible para avanzar en la misma dirección, el contexto continúa siendo muy distinto al de los países nórdicos. La reestructuración de los Gobiernos locales en algunos países meridionales ha respondido a una dinámica localista orientada al diseño de sistemas de gobierno local más eficaces y democráticos en el ejercicio de las competencias locales, sin perjuicio de que se hayan producido procesos de descentralización del Estado a nivel regional e incluso a nivel local, que siempre serán limitados por la estabilidad del mapa municipal. En cambio, podríamos decir que en los países nórdicos la reestructuración ha sido propiciada por su “centralismo político”, que considera los Gobiernos locales como un

“problema contingente” o, al menos, como un nivel de gobierno desvinculado de las identidades locales y adaptable, por tanto, a las múltiples contingencias que han ido definiendo la evolución de las políticas públicas y del propio Estado.

64. Los países federales representan un caso distinto, porque el régimen local está “regionalizado”, produciéndose una paulatina integración de los Gobiernos locales (incluyendo los Gobiernos locales intermedios) en las estructuras de los Estados federados. Esta integración, al mismo tiempo, ha permitido una mayor adaptabilidad de sus modelos institucionales a las dinámicas políticas y territoriales de cada Estado miembro, que aquella que se ha producido en los países meridionales, que tienen más dificultades para repensarlos centralizadamente.

65. En el caso belga, la regionalización de la Ley provincial del año 2001 ha conducido a una gradual asimetría de la regulación de las provincias en ámbitos como los límites provinciales, el sistema electoral o la financiación. En todo caso, dicha regulación debe respetar el principio de autonomía local establecido en la Constitución, que permite a las provincias gestionar los asuntos de interés provincial. Asimismo, esta regionalización no ha impedido que las provincias continúen ejerciendo funciones desconcentradas del Gobierno federal y gestionen “los intereses generales en nombre del Estado”.

66. Por esta razón, las provincias son vistas con recelo en la Bélgica francófona, donde el debate sobre su futuro gira en torno a la disyuntiva entre su eliminación o su debilitamiento. Se persigue, por tanto, convertir a las provincias en entes de elección indirecta que emanen de los municipios y estimulen la cooperación intermunicipal y la prestación de servicios supramunicipales. En cambio, en Flandes gozan de más apoyo y de una relación más intensa con las instituciones regionales, llegando incluso a cogestionar fondos europeos.

67. El caso alemán, a diferencia del debate más ideológico suscitado en Bélgica, demuestra que la diversidad institucional de los Gobiernos locales de segundo

nivel puede convivir con el potenciamiento de la triple funcionalidad de los *Kreise* como Administración de los Estados, asociación de municipios y unidad territorial que ejerce la autonomía local. En este sentido, en Alemania se ha demostrado que la interiorización plena de los *Kreise* no debilita ni la cohesión nacional ni la fortaleza institucional del Estado.

68. La interiorización del régimen local en manos de los *Länder* ha permitido que estos tengan la capacidad de adaptar los *Kreise* a contextos territoriales concretos, fortaleciéndolos en aquellos casos en los cuales la escala y la planificación supramunicipal son indispensables. Esta adaptación se ha producido a través de reformas territoriales y, en diferentes áreas metropolitanas, ha conducido a la creación de nuevas estructuras metropolitanas que sustituyen a los “antiguos condados”, como por ejemplo en Hannover, donde legalmente se ha constituido un *Kreis metropolitano*.

69. Ante este tipo de procesos, los *Kreise* han intentado actuar como baluartes de intereses locales, para evitar su supresión. Pese a ello, se podría argumentar que han producido el efecto contrario, tanto por la necesidad de que continúen existiendo Gobiernos locales intermedios con competencias supramunicipales propias (compatibles, en todo caso, con sus funciones intermunicipales), como por su legitimidad democrática directa, que les refuerza ante otras fórmulas institucionales como por ejemplo las agencias estatales descentralizadas.

70. La nota sustantiva del federalismo alemán es, por tanto, la interiorización de ese nivel local de gobierno que representa el *Kreis*, pero ello no implica ninguna “rivalidad institucional”, sino que ambas instituciones tienen un asentado arraigo en el panorama político alemán, lo que garantiza que, si bien con fórmulas de geometría variable, los distintos *Länder* desarrollen importantes responsabilidades que varían, bien es cierto, de uno a otro territorio.

71. En suma, cabe sintetizar en estos momentos el panorama expuesto de los Gobiernos locales interme-

dios en los diferentes países de la Unión Europea analizados de la siguiente forma:

- a) La práctica totalidad de los países de la UE de los 15 dispone de niveles de gobierno local intermedios, con las excepciones de Austria, Luxemburgo, Finlandia y Portugal. En el primer caso, se trata de un Estado de estructura federal sobre un ámbito territorial limitado, que convierte en superflua la creación de un tercer escalón de gobierno entre el municipio y el *Land*. En el segundo, la escasa población justifica esa ausencia. En el tercero y en el cuarto, disponen de regiones administrativas.
- b) En todos los países analizados, salvo en España, los sistemas electorales (con variantes que ahora no procede analizar) se asientan sobre principios de

legitimidad democrática directa (esto es, a través de sufragio directo y no indirecto).

- c) La regla general, también con la singular excepción española, es que tales Gobiernos locales intermedios disponen de competencias materiales, que comparten en algunos casos con competencias de naturaleza funcional. Estas últimas son más acusadas en aquellos países en los que predomina la atomización y el minifundismo municipal.

Los sistemas de financiación, una vez más con la excepción española y alguna otra (Alemania), tienen una dependencia relativa de la financiación vía transferencia, existiendo algunos modelos en los que la financiación a través de ingresos propios es el elemento dominante (países nórdicos).

Los Gobiernos locales intermedios en España: precedentes históricos del modelo actual de diputaciones provinciales. La formación del sistema actual

1. La provincia en España es una institución con un arraigo histórico evidente. Hasta cierto punto se puede afirmar que es una institución de las más veteranas de nuestro entramado territorial, si bien es cierto que en su proceso de asentamiento se han entremezclado con poco orden y concierto diferentes concepciones y modelos, lo que ha provocado no poca confusión y ha podido hacer anidar en determinados mensajes políticos un cierto discurso de rechazo, dependiendo de cuál sea el modelo de provincia que se tome como referencia.

2. No se puede dudar de que la institución provincial, aunque con orígenes mediatos más remotos, acompaña desde sus primeros pasos a la edificación del Estado liberal en España. Esa larga tradición de la institución provincial en nuestro desarrollo constitucional y administrativo, contrasta, reiteramos, con la escasa aceptación que una institución con tan largo recorrido tiene en nuestro actual panorama político. Tal vez estas reacciones procedan del escaso (cuando no nulo) cuidado de nuestro sistema institucional, que pensamos –con no poca ingenuidad– que puede ser reformulado permanentemente, sin ser conscientes de que las instituciones son uno de los elementos intangibles más poderosos de los sistemas políticos democráticos y de su propia estabilidad.

3. La perspectiva histórica del proceso de aparición, implantación y generalización de la provincia y de su específico órgano de gobierno, la Diputación Provincial, es por tanto una tarea imprescindible en el contexto de un Libro Verde sobre los Gobiernos locales en

España. Sin embargo, es importante puntualizar que lo que aquí sigue es un tratamiento exclusivo de las diputaciones provinciales. Dicho de otro modo, no se trata aquí ni el complejo proceso de configuración de las diputaciones forales de los territorios históricos, ni tampoco los orígenes de otras instituciones locales intermedias tales como los cabildos o consejos insulares. Tampoco se hará referencia en el Libro Verde a la Mancomunidad de Municipios de Cataluña creada en 1912, ni obviamente a las diferentes áreas metropolitanas que se construyeron durante la etapa franquista. Algunas breves referencias a estos temas se abordan en el Capítulo Quinto del Libro Verde.

4. En estos momentos se hará, por tanto, especial referencia a las modificaciones más sobresalientes operadas en la configuración normativa de las diputaciones provinciales: naturaleza, carácter representativo, órganos de gobierno y funciones. Nos interesa particularmente disponer de una fotografía lo más precisa posible sobre cómo ha ido mutando de naturaleza esa institución que ya desde 1812 toma el nombre de Diputación Provincial, cuáles han sido su forma de composición y sus (diferentes) sistemas electorales en cada momento histórico, así como poder identificar de qué sistema de organización institucional disponía y, en fin, cuáles eran sus competencias. Sin duda, de ese tracto histórico se podrán extraer importantes consecuencias, algunas de ellas trasladables al momento actual de la institución.

5. De acuerdo con este planteamiento, el punto de partida de la exposición se inicia con el análisis de las

previsiones que se recogían en la Constitución de 1812 para, a continuación, desgranar el proceso evolutivo de las diputaciones provinciales a lo largo de los siglos XIX y XX. El análisis de esta evolución se cerrará con la concepción y articulación de la provincia y las diputaciones en transición hacia la democracia de los años 70.

6. La crisis institucional y política de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX tuvo como consecuencia la existencia de un intenso vacío de poder en los órganos políticos de decisión, situación que se vio agravada tras la invasión del ejército francés. En la España no conquistada por el ejército napoleónico, ese vacío institucional fue suplido por una multiplicidad de poderes locales aglutinados alrededor de las denominadas juntas provinciales, que, con mayor o menor éxito y acierto, ejercían la representación en sus respectivos territorios: las provincias. En efecto, las provincias habían sido configuradas desde finales del siglo XVI con carácter fiscal y, posteriormente, como espacio territorial y con carácter administrativo ya en el siglo XVIII.

7. De acuerdo con este esquema de organización territorial, el 18 de marzo de 1811 se promulgó por las Cortes el Reglamento provisional para el gobierno de las juntas provinciales. De este modo, se atisba el primer antecedente de la Diputación Provincial, que trataba de resolver, en el contexto de una guerra que se extendía ya por la práctica totalidad del territorio nacional, el problema de la Administración periférica. Las juntas se establecieron en cada provincia, constituidas por nueve miembros, siendo presididas por el capitán general e integrándose en las mismas, como miembro nato, el intendente.

8. La Constitución de 1812 preveía en su artículo 11 lo siguiente: “Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”. En un primer momento esta cuestión quedó provisionalmente solventada a través del Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1813, que estableció 31 diputaciones para el territorio peninsular e islas adyacentes. División que,

posteriormente, será revisada en la obra política del Trienio por el Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, sobre división provisional del territorio español.

9. El debate sobre el carácter representativo de las diputaciones provinciales se enmarcó en una cuestión de más hondo calado, en la que quedó subsumido, como fue la relativa a la forma de organización territorial del Estado. Partiendo de esta premisa, en las sesiones constituyentes de las Cortes de Cádiz se perfilaron dos posiciones contrapuestas sobre la organización territorial del Estado, que tuvieron una directa incidencia a la hora de determinar el carácter representativo de las diputaciones provinciales:

- a) Una primera posición, representada por parte de un grupo de diputados procedentes, con carácter genérico, de ultramar –Fernández de Leiva, diputado por Chile, y Ramos de Arizpe, diputado por la provincia de Cohahuila– defendió la necesidad de un sistema de equilibrio territorial y poderes compartidos en el que las instancias locales tuviesen un tratamiento más igualitario con el poder central.
- b) Una segunda posición, desde una perspectiva que concibe un modelo de Estado liberal, unitario, centralista y uniforme, insistió en el papel de las diputaciones provinciales como agentes del poder ejecutivo y nunca como cuerpos representativos. Este planteamiento fue defendido por Conde de Toreno y Argüelles, entre otros, dado que, como expresó este último, “la representación nacional no podía ser más que una, y esta, refundida en las Cortes, es la que únicamente puede expresar la voluntad de los pueblos y así las diputaciones no tienen, ni por su naturaleza, ni por su pretender, ningún carácter representativo”.

10. Desde la perspectiva de Toreno y Argüelles, que en definitiva fue la que prosperó, las diputaciones eran cuerpos con tendencia a asumir más facultades que las que la ley les confería, y en consecuencia podían entorpecer la acción del Gobierno. La Comisión y la mayoría constituyente que asumió la posición de Toreno y Ar-

güelles habían admitido el sistema de diputaciones con el objeto de que prosperasen las provincias, pero resultaba necesaria la búsqueda del equilibrio, por lo que el Gobierno debía contar con el jefe político y el intendente en el seno de la Diputación con plenitud de derechos, pues así salvaguardaban y aseguraban su acción.

11. No obstante lo anterior, pese a las reiteradas negativas a la representatividad de las diputaciones, lo cierto es que hay que reconocer la existencia de factores concretos que fueron configurando una tímida democratización de las instituciones locales con la elección de concejales en los ayuntamientos y diputados en las diputaciones, al menos en los períodos liberal-progresista y hasta 1844, con la fundamental Instrucción de 1823 como eje central de este proceso.

12. El esquema institucional de la provincia quedó perfectamente diseñado en los artículos 324 a 334 de la Constitución de 1812, completándose con las especificaciones que, en cuanto a la forma de elección, funciones y naturaleza, determinó el Decreto CCLXIX, de 21 de junio, de 1813, aprobando la Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias (en adelante, Instrucción de 1813). El Gobierno político de la provincia correspondía a un jefe superior (jefe político), nombrado por el rey, que presidía la Diputación Provincial. Además del presidente, la Diputación se componía por el intendente y siete personas elegidas en la forma descrita en los artículos 327 a 331.

13. El jefe político era responsable máximo del Gobierno en cada provincia y la superior autoridad de la provincia. Era el encargado de cuidar de la tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, de la ejecución de las leyes y órdenes del Gobierno y, en general, de todo lo relativo al orden público y prosperidad de la provincia. Asimismo, a estas funciones de naturaleza política, se podía llegar a acumular funciones militares en casos de amenaza bélica y conservación o restablecimiento del orden público. Al ser el agente principal del Gobierno en la provincia, y a la vez el conducto de comunicación directo que permitía a este el conocimiento exacto de

la realidad provincial, el jefe político debía velar por el funcionamiento de todos los ramos de la Administración Pública. Finalmente, era el presidente de la Diputación Provincial y, además, tenía atribuida la facultad de presidir el Ayuntamiento de la capital, sin voto, pero pudiendo ejercerlo en caso de empate.

14. En suma, en estos primeros pasos, aunque todavía de forma muy difusa y claramente escorada a su configuración como “brazo ejecutor” del Gobierno, va emergiendo la provincia como una institución “dual”, principalmente a través de la inserción en su seno de la figura del jefe político (más tarde gobernador civil), que en un principio se inserta como agente principal del Gobierno en la provincia, pero ya aparece también como presidente de la Diputación Provincial. Ni que decir tiene que este diseño institucional tendrá serias y funestas consecuencias para el devenir ulterior de la provincia y la imagen que (de forma poco precisa) llegará hasta nuestros días.

15. Los artículos 326 y 332 de la Constitución de 1812 configuraban al intendente como segunda autoridad de la provincia y la Diputación Provincial. Tomando como referencia los antecedentes de esta figura en los albores del constitucionalismo doceañista relativos al ejercicio de funciones hacendísticas, en esos preceptos del texto constitucional se atribuía al intendente la condición de miembro de la Diputación y la función de vicepresidente de la misma en los supuestos de ausencia del jefe político.

16. Las competencias de las diputaciones provinciales se recogían en el artículo 335 de la Constitución, con los límites en cuanto a su ejercicio previstos en el artículo 336. En los artículos I a XVIII de la Instrucción de 1813 se preveían de manera exhaustiva las siguientes competencias de las diputaciones:

a) Con relación a los municipios, les correspondía velar por lo relativo al establecimiento de ayuntamientos, intervenían en el repartimiento de las contribuciones efectuado por las Cortes –en virtud del cual eran las diputaciones las que determina-

ban la cantidad económica que correspondía a cada municipio–, disponían de facultades en el nombramiento de secretario, intervenían en la inversión, disposición y cuentas de los fondos propios y arbitrios de los pueblos y en las cuentas de los pósitos.

- b) Con relación a las obras públicas, debían velar por la conservación de las existentes y promover la construcción de nuevas obras y establecimientos; asimismo, en el caso de tratarse de obras a cargo del Gobierno, este debía asignar a las diputaciones una intervención especial.
- c) En materia de salud pública, debían auxiliar al jefe político cuando se declarase alguna enfermedad contagiosa o epidémica, y uno de sus miembros formaba parte de la Junta de Sanidad constituida en cada provincia.
- d) Con relación a la instrucción pública, tenían atribuido velar por el cumplimiento de los ayuntamientos sobre el establecimiento de escuelas de primeras letras e instrucción de la juventud, correspondiéndoles competencias en materia de selección de maestros públicos.
- e) En materia de fomento, tenían encomendada la elaboración de planes y proyectos, que debían presentar al Gobierno, para fomentar la agricultura, la industria, las artes y el comercio.
- f) Con relación a la población de la provincia, se les encomendaba la elaboración de formación del censo y la estadística de su respectiva provincia, que debían ser remitidos al Gobierno.

17. En suma, como puede advertirse, en ese fondo competencial inicial que se atribuye a las diputaciones provinciales despunta ya un amplio e importante abanico de atribuciones que se desplegaban sobre ámbitos tan importantes de la acción de gobierno como eran los propios ayuntamientos, obras públicas, salud pública, instrucción pública, fomento y estadística y padrón.

18. La institución creada por los constituyentes gaditanos adoptó el modelo del Consejo General del Departamento existente en Francia. De este modo, la Diputación Provincial actuaba como órgano consultivo del jefe político, figura inspirada también en su equivalente francés del prefecto. La dependencia de las diputaciones del jefe político o gobernador tenía un marcado carácter unitario, centralista y jerárquico, según se deduce del artículo 324 de la Constitución, que atribuía el Gobierno político de las provincias al “jefe superior nombrado por el rey”. Desde esta perspectiva, hay que apreciar el concepto inequívoco de órgano periférico de la Administración del Estado que se confería a la Diputación, si bien –de forma harto tímida aún– se perciben algunos perfiles de la impronta local que más adelante acogerá la institución.

19. El objetivo principal de las diputaciones consistía en promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del jefe político y, por tanto, se les encomendaba la ejecución de actividades propias del Gobierno en las provincias. Se trataba de unos organismos claramente dependientes del poder central, pero como más adelante se constató, terminaron por recabar prácticamente todas las competencias referidas a la Administración territorial, distintas a la justicia, ejercidas hasta entonces por las dos chancillerías y las audiencias. En definitiva, con los matices expuestos, las diputaciones provinciales, desde 1812, actuaron como corporaciones económico-administrativas para la ejecución de actividades y administración de los intereses del Gobierno en las provincias.

20. La regulación posterior a la Constitución de Cádiz sobre las diputaciones provinciales, en el período comprendido entre 1812 y 1833, estuvo mediatizada por las convulsiones políticas del momento. Prueba de este contexto de incertidumbre fue que la Instrucción de 1813 apenas estuvo en vigor un año, pues por Real Decreto de 15 de junio de 1814 fueron suprimidas las diputaciones provinciales. No será hasta el trienio liberal (1820-1823) cuando se repuso en toda su extensión prácticamente toda la legislación doceañista, aunque en materia de diputaciones provinciales sobresalieron

dos normas que reformaron las previsiones originarias: de una parte, el Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, sobre división provisional del territorio español y, de otra, el Decreto XLV, de 3 de febrero, de 1823, de Instrucción para el Gobierno económico de las provincias (en adelante, Instrucción de 1823).

21. En desarrollo del artículo 11 de la Constitución gaditana, las Cortes del trienio aprobaron el Decreto LIX, de 27 de enero de 1822, sobre división provisional del territorio español. En este Decreto se dividió provisionalmente el territorio en 52 provincias, definiéndose los límites geográficos de cada una de ellas y fijándose normas procedimentales con relación a los trámites a seguir en los supuestos de agregación de pueblos limítrofes a alguna de las nuevas provincias creadas. Asimismo, y en desarrollo de lo previsto en los artículos 78 y siguientes de la Constitución, en el Decreto de referencia se reiteró la previsión de la provincia como circunscripción electoral para las elecciones a Cortes Generales de 1824, aprobándose el censo y la distribución de diputados por cada una de las provincias.

22. La Instrucción de 1823 ha sido considerada como la primera Ley de régimen local del constitucionalismo español, e incluso como el mecanismo de instauración real de las diputaciones en España. La opinión mayoritaria coincide en señalar la importancia y trascendencia de esta norma, al contener tímidos intentos democratizadores, la garantía de una incipiente autonomía local y algunos principios descentralizadores. Todo ello se debió a la existencia de un mayor grado de intervención popular en la vida municipal, llegándose a calificar la regulación de las relaciones entre los órganos centrales y las demarcaciones territoriales (diputaciones) como un "sistema democrático descentralizado".

23. La importancia de la Instrucción de 1823 se materializó en el alejamiento de la Diputación española de la naturaleza meramente consultiva de los Gobiernos locales intermedios del modelo francés. En efecto, las diputaciones no se limitaron a ser un mero órgano consultivo del jefe político, sino que se configuraron como un órgano deliberante y colegiado, como consecuencia

de la atribución directa de un amplio abanico de competencias propias respecto de las cuales podían tomar decisiones. La Instrucción de 1823 diferenció entre atribuciones propias de la provincia, como Administración periférica del Estado, y aquellas otras que eran competencias que posteriormente se ubicarían como propias de las provincias. Entre estas últimas se encontraban las competencias en materias de beneficencia, instrucción pública y fomento.

24. En esta atribución de competencias propias se puede vislumbrar "el germen de unos ciertos servicios diferenciados de los del Estado", distinción que se amplió por el artículo 267, que encomendó al jefe político el uso de los medios a su alcance para el fomento de la agricultura, industria y comercio, pero sin interferir en las atribuciones que correspondían a la Diputación en estas materias. En definitiva, la Diputación, desde 1823, ya no fue exclusivamente un nivel de la organización administrativa del Estado, sino que incorporó "tímidamente las características iniciales de un verdadero ente local".

25. Los efectos prácticos de la tarea legislativa del Trienio no pueden ser objeto de valoración, ya que, repleto en el trono Fernando VII, mediante Decreto de 1 de octubre de 1823 se anuló toda la obra legal de las Cortes y Gobiernos constitucionales, iniciándose la "década ominosa" y la vuelta a la organización territorial de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

26. La lenta transición iniciada a la muerte de Fernando VII en 1833 no comportó la inmediata restauración de las diputaciones provinciales, pero sí se aprobaron una serie de medidas de suma trascendencia que finalmente culminaron en la institucionalización del órgano provincial. Entre estas medidas cabe destacar la aparición de la figura de los subdelegados de Fomento (después sustituidos por los gobernadores civiles), la división provincial de 1833 (que configuró el mapa provincial en 49 provincias, a las que se sumará una más con el desdoblamiento de Canarias durante la dictadura de Primo de Rivera, estabilizándose el número de provincias en 50 hasta el día de hoy) y la subdivisión

de las provincias en partidos judiciales que, a partir de este momento, pasaron a convertirse en la circunscripción para la elección de los diputados provinciales.

27. Finalmente, mediante el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 (en adelante, Real Decreto de 1835), las diputaciones provinciales fueron restablecidas. Aprobado bajo la cobertura del Estatuto Real, las actitudes moderadas resultaron determinantes en la configuración del Real Decreto: no se reconoció ningún atisbo de autonomía o descentralización, pues las diputaciones que surgieron de este Real Decreto se sometieron a un régimen de absoluta dependencia del gobernador civil, su presidente nato, acompañado por el intendente o jefe principal de Hacienda. En resumen, las diputaciones se convirtieron en cuerpos provinciales presididos por el gobernador, denominación que adoptaron los subdelegados de Fomento, para ejecutar las competencias estatales.

28. Particular importancia tiene, a nuestros efectos, que fue en ese período cuando se configura el partido judicial como circunscripción electoral de las diputaciones provinciales. Con relación al régimen electoral, el Real Decreto de 1835 rompió el número de siete diputados de la constitución gaditana para elegir uno por cada partido judicial, o lugar donde hubiese juez de primera instancia, confirmando la importancia que poseía la articulación territorial de España en provincias y partidos judiciales realizada durante el período de noviembre de 1833 a abril de 1834. Cabe destacar que se reservaba exclusivamente la posibilidad de acceder al cargo de diputado a la oligarquía provincial, ya que su elección se hacía por un procedimiento indirecto de segundo grado, en el que los mayores contribuyentes y el Ayuntamiento, conjuntamente, elegían un representante del municipio para la Junta de Partido, la cual procedía a la elección del diputado entre los candidatos presentados. Para ser diputado se requería, además de tener la nacionalidad española, ser mayor de veinticinco años, saber leer y escribir, haber residido cuatro años en la provincia y dos en el partido. En el orden económico, el candidato a diputado debía poseer una renta anual mínima de 6.000 reales de vellón, procedentes al

menos 3.000 de la propiedad territorial o industrial radicada en el país, o subsistir “independiente y decentemente” mediante el oficio de abogado, médico o médico cirujano aprobado, con enseñanza o profesión pública de alguna ciencia.

29. El Real Decreto de 1835 solo estuvo vigente durante un año: tras el motín de La Granja en 1836 se restableció transitoriamente la Constitución de Cádiz, y con ella la Instrucción de 1823, que afectó directamente a las diputaciones, aunque no se renovaron hasta enero de 1837. Asimismo, tras la promulgación de la Constitución de 1837 se resucitaron la mayor parte de los postulados gaditanos y de la referida Instrucción de 1823. Si bien las Cortes discutieron varios proyectos de reforma de las diputaciones provinciales durante el período 1838-1845 (el proyecto de Silvela, presentado el 12 de mayo de 1838, y el proyecto de Calderón, presentado el 21 de marzo de 1840), ninguno de ellos llegó a aprobarse.

30. La Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de las diputaciones, careció de un debate parlamentario. Con anterioridad a su aprobación, Javier de Burgos había manifestado en las Cortes su oposición al modelo de Diputación de la Instrucción de 1823, al considerar a este modelo el responsable de muchos de los desequilibrios ocurridos, por su espíritu innovador, turbulento y presuntuoso. Burgos prefería como modelo las diputaciones configuradas por el Real Decreto de 1835, que encajaba perfectamente con su carácter centralista y moderado.

31. El nuevo entramado institucional provincial nacido en 1845 se constituía por tres elementos: el jefe político o gobernador, la Diputación Provincial y el Consejo Provincial. La naturaleza jurídica de las diputaciones quedó definida por la doctrina del momento como “cuerpo deliberativo [...] son el órgano de las necesidades provinciales y de sus deseos: representan la persona moral y forman una especie de consejo de familia”.

32. El Consejo Provincial fue la figura más innovadora en este entramado institucional. Se introdujo por pri-

mera vez como consecuencia de la gran influencia francesa en el pensamiento administrativista español de la época. El Consejo Provincial era a la vez un cuerpo consultivo y tribunal administrativo, no solo en materia de régimen local, “sino en las diferentes ramas de la Administración civil, para las cuales se establezcan las leyes juzgadas especiales”.

33. En aquello que hace referencia al ámbito competencial, las funciones de las diputaciones se redujeron, distinguiéndose entre las materias que eran atribución de las diputaciones y aquellas otras sobre las que podían deliberar con sujeción a las leyes y reglamentos, o en las que debía oírse su informe. Constaron entre las primeras el reparto de contribuciones del Estado entre los ayuntamientos o los reemplazos, la propuesta al rey de arbitrios provinciales y otros asuntos de utilidad provincial. Como superior jerárquico de los ayuntamientos, pero con facultades muy reducidas al asumir parte de las mismas el gobernador civil, las diputaciones se encargaban de la creación o establecimiento de los ayuntamientos, las uniones, las segregaciones, las demarcaciones y otros temas territoriales. En cuanto a las segundas se encontraban las siguientes funciones: administración, compra, enajenación y permuta de bienes, obras provinciales, beneficencia e instrucción pública. Respecto a todas ellas el gobernador civil ejercía una férrea supervisión aprobando los acuerdos y elaborando el presupuesto, que una vez discutido por la Diputación, debía ser aprobado por el rey. Finalmente, las diputaciones no podían endeudarse sin autorización del gobernador, el cual podía suspender las sesiones e incluso el rey disolver la Diputación.

34. Todo el entramado institucional y competencial de la Ley de 8 de enero de 1845 se consagró en la Constitución de 23 de mayo de 1845, al configurar un modelo de Estado unitario y una Administración centralizada. Las diputaciones, una en cada provincia, eran elegidas en la forma que determinase la Ley y se componían por el número de diputados que esta señalase, con lo cual desapareció la garantía constitucional de la efectiva representatividad de las diputaciones provinciales presente en el constitucionalismo anterior. La rea-

lidad es que diputaciones y ayuntamientos, controlados por las oligarquías locales, estuvieron supeditados a los Gobiernos de turno, relegando el desarrollo de los intereses colectivos a los privados de cada “familia” o “clan” político. En último extremo, es preciso destacar que en ese momento se unificó la figura del jefe político y el intendente, mediante el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, bajo el nombre de gobernadores de provincia.

35. La agobiante centralización que pesaba sobre municipios y provincias fue una de las causas que originaron el pronunciamiento de O’Donnell en Vicálvaro, y fue recogida incluso en el Programa del Manzanares de 7 de julio de 1854, en el que se proclamaba con rotundidad: “queremos arrancar a los pueblos de la centralización que les devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios”. En este sentido, la Real Orden de 7 de agosto de 1854 restableció de nuevo la Instrucción de 1823, abordándose una importante reforma del régimen local que discurría de forma paralela a la reforma constitucional. Pese a la voluntad de reforma existente únicamente se convirtió en realidad la Ley de Organización y Administración Municipal de 6 de julio de 1856, que tuvo una vigencia de tres meses. Hay que recordar, en todo caso, que el proyecto global de reforma local realizado por Patricio de la Escosura, a la sazón ministro de la Gobernación, contenía la mencionada Ley municipal y la provincial, que no llegó a aprobarse. Este último proyecto manifiesta el enfrentamiento entre las dos posturas radicales de centralización y descentralización, por lo que Escosura optó por una solución intermedia: crítica al centralismo, pero también a la descentralización excesiva.

36. Si bien no llegó a cuajar la aprobación de una nueva Constitución durante el bienio progresista, el tratamiento constitucional del régimen local que se quiso impulsar incorporaba la fórmula de la Constitución de 1837, que preveía el nombramiento de los miembros de la Diputación por el mismo cuerpo electoral que los diputados a Cortes. Sin perjuicio de lo anterior, el propio texto incorporaba, a continuación, una novedad

muy importante, dado que reconocía a las corporaciones un ámbito competencial propiamente provincial o municipal. Pero de cualquier forma la Diputación seguía configurándose como un organismo para la administración y ordenación de un ámbito territorial dependiente de la Administración del Estado.

37. Al bienio progresista, le sucedió un nuevo período moderado que se prolongó hasta 1868. Durante este período, una vez más, se intentaron las reformas del régimen local en una rueda sin fin, aunque presintiendo la crisis total. El fenómeno caciquil iniciado en la anterior etapa moderada se implantó en esta con carácter definitivo, pues en todos los debates, más que por los intereses públicos, se luchó por la pervivencia política y por prosaicos continuismos personales. Todo ello estructurado y articulado desde el Ministerio de la Gobernación por su titular Posada Herrera, que consagró el principio centralizador como “un instrumento ordinario al servicio del más claro inmovilismo”, por lo que el sentido democrático y reformador de la descentralización apareció cada vez más claro.

38. Fruto de esta ideología fue el proyecto sobre Gobierno y Administración de las provincias, aprobado por Ley de 25 de septiembre de 1863, que supuso una refundición y ordenación condicionada por la desconfianza hacia las corporaciones provinciales. Pese a que en el ámbito competencial se reconocía algunas facultades a las diputaciones como propias, se excluía de ellas, entre otras, los presupuestos provinciales, la compra o enajenación de inmuebles, la construcción de grandes obras, la imposición de arbitrios, la vigilancia de establecimientos sostenidos con fondos propios y la política de personal. El ejercicio de todas estas competencias quedaba sujeto a la aprobación del gobernador, el cual podía suspender a diputados, disolver la Diputación y anular acuerdos. En resumen, el gobernador civil se convirtió en la pieza clave en el proceso centralizador del Estado a imagen y semejanza de su posición en el entramado provincial de 1845.

39. La realidad socioeconómica del país demostró la invalidez de esta Ley, por su centralismo a ultranza, lo

que forzó a promulgar el Real Decreto de 18 de octubre de 1863, calificado como descentralizador de la vida administrativa, pero que diversos autores, con razón, han definido como desconcentrador. El citado Real Decreto atribuyó a los gobernadores civiles, con el acuerdo de las diputaciones provinciales y los consejos provinciales, resolver todos aquellos asuntos de carácter provincial y municipal que no afectasen al interés general del Estado “cuyo conocimiento no esté expresamente sometido por una ley”. Sin perjuicio de lo anterior, en 1866, ante la situación de crisis política del país, se produjo una nueva regresión hacia el centralismo, propia de los últimos tiempos de un régimen de tinte autoritario: por Real Decreto de 21 de noviembre de 1866 se reformaron las leyes locales, que tomaron la forma de leyes del Reino hasta obtener su aprobación por las Cortes, ampliándose el ámbito competencial del gobernador civil.

40. La revolución de 1868 trató de instaurar un régimen democrático y una profunda descentralización de la organización territorial del Estado. Se identificó, por tanto, el concepto de democracia con el de descentralización. De acuerdo con ello, el Gobierno provisional, con fecha de 21 de octubre de 1868, puso en vigor sendas leyes sobre organización municipal y provincial, que reproducían la Ley municipal de 1856 y el “desenvolvimiento de las bases acordadas por las últimas Cortes constituyentes para la ley orgánica provincial”. La Ley reguladora de la organización provincial modificó la configuración orgánica de la Diputación, que se convirtió en un cuerpo de funcionamiento permanente dotado de competencias exclusivas que abarcaban todo lo concerniente a la “Administración civil y económica, propio y exclusivo de la respectiva provincia”, y respecto a la cual se excluyó el control gubernativo.

41. La Constitución de 1869 atribuyó a las diputaciones el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia, permitiendo la intervención del rey o de las Cortes en caso de extralimitación, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes, publicidad de las sesiones y determinación de sus facultades en materia de impuestos, a fin de evitar que entrasen

en colisión con el sistema tributario del Estado. En esta ocasión existen indicios que perfilan a la Diputación como una entidad local con vida e intereses propios, superadora del concepto de división territorial anterior, pero sin garantizar su autonomía ni el origen democrático y electoral de las diputaciones.

42. Las amplias facultades constitucionales para regular el régimen local se plasmaron en la Ley provincial de 20 de agosto de 1870, que aportó novedades de importancia para las diputaciones, entre ellas (la más relevante a nuestros efectos) su reconocimiento como entidad local. Sin duda, las diputaciones alcanzaron el nivel de autonomía más alto del siglo al configurarse como corporaciones descentralizadoras de la Administración estatal. Al crearse la figura del presidente, elegido entre los diputados, se logró una menor dependencia del gobernador, aunque este aún mantuvo una importante cuota de poder residual como representante de la provincia, y al contar con competencias tales como la inspección de las dependencias de la Diputación, la comprobación del estado de sus cuentas y la facultad de suspender la ejecución de determinados acuerdos.

43. Las competencias de la Diputación eran de dos tipos. Por un lado las que ahora sí podemos denominar exclusivas, y por el otro las que se ejercían fuera del marco configurado por las competencias exclusivas mediante la figura de la delegación. Se incluían entre las primeras “la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto según esta ley o la municipal, no correspondan a los ayuntamientos”, que se concretaron al señalar la competencia provincial para el establecimiento y conservación de servicios que tenían por objeto la comodidad de los habitantes de las provincias y el fomento de sus intereses materiales y morales, tales como caminos, canales de navegación y riego y toda clase de obras públicas de interés provincial, establecimientos de beneficencia o de instrucción. En los demás campos de actuación, que correspondían al segundo tipo competencial, la Diputación actuaba solo con competencia delegada, quedando sus acuerdos sujetos a la facultad supervisora del gobernador. En cambio, respecto a los acuerdos que versaban sobre

asuntos de la competencia exclusiva de la Diputación, solo cabía contra ellos el recurso de alzada.

44. Una vez aprobada la Constitución de 1876, la legislación provincial española siguió en los primeros momentos de la Restauración un camino común con la municipal. Se aprobó la Ley de 16 de diciembre de 1876, elaborada por las Cortes constituyentes, que no se presentó como el establecimiento de una nueva ordenación del régimen local derivado de la Constitución, sino como una reforma de las leyes locales de 20 de agosto de 1870. El hecho de que pronto surgiesen problemas al entrar en fricción los preceptos modificados con algunos de los vigentes no modificados fue el motivo por el cual, tras la autorización por ley, se publicara el Real Decreto de 2 de octubre de 1877, en el que se dispuso la inserción en la Gaceta de Madrid de las leyes orgánicas municipales y provinciales.

45. Esta reforma implicó un retroceso para la autonomía de las diputaciones. Se modificó el procedimiento de elección de los diputados provinciales, eligiéndose tres diputados por cada partido judicial, con un mínimo de veinte y un máximo de treinta, tomándose como pauta el número de habitantes. Asimismo, el Gobierno se reservaba la facultad, nunca ejercida, de nombrar subgobernadores, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto de 31 de agosto de 1875, aunque no se les reconoció ninguna de las atribuciones que correspondían a los alcaldes y ayuntamientos como administradores de los pueblos. Además, el rey nombraba, a propuesta en terna de la Diputación, a los vocales de la Comisión Provincial y a su vicepresidente, quedando igualmente reservadas al rey las facultades de suspensión y separación de los miembros de la Comisión. A esta última le eran asignadas funciones a la vez de Cuerpo consultivo y Tribunal contencioso-administrativo, asignándosele la resolución de los incidentes de quintas. Finalmente, como una muestra más de la poca autonomía de las diputaciones, el gobernador presidía con voto la Diputación Provincial y la Comisión y controlaba el presupuesto de la Diputación, que únicamente podía disponer sin su consentimiento de la partida de imprevistos.

46. Como puede apreciarse, se fijaban unos criterios rígidamente centralizadores, que fueron confirmados por la Ley provincial de 2 de octubre de 1877. Mediante esta Ley, el gobernador civil se configuró como la primera autoridad administrativa de la provincia, cuyas competencias comprendían, entre otras, la presidencia con voto de la Diputación, autorizar sus actas, suspender la ejecución de acuerdos y la inspección de las dependencias provinciales en un grado ampliamente minucioso. La Ley provincial de 1877 tuvo una corta vigencia dado que, transcurridos cinco años desde su aprobación, la Administración provincial fue objeto de una nueva Ley, promulgada el 29 de agosto de 1882 y que estaría en vigor hasta el Estatuto provincial de 1925.

47. La Ley provincial de 1882 atribuyó la administración de la provincia al gobernador, a la Diputación Provincial y a la Comisión Provincial. Se recuperaba por tanto el modelo dual de administración de la provincia de 1835 (gobernador-Diputación), que se inspiraba en el modelo francés (Prefectura-Departamento). El gobernador civil era el jefe de la Administración provincial y, en esa condición, le correspondía presidir con voto la Diputación y la Comisión, comunicar y ejecutar los acuerdos, inspeccionar las dependencias de la provincia y suspender acuerdos de la Diputación y de la Comisión “cuando proceda según las leyes, dando cuenta razonada al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la suspensión, y poniéndola también en conocimiento de la Diputación”. El gobernador civil era un funcionario nombrado por el Gobierno central, con la consideración de jefe nato de la Administración provincial, a la vez que representante del Gobierno en la provincia.

48. La principal novedad de esta reforma legislativa atañe al régimen electoral, donde se pueden apreciar ciertos avances respecto a las actitudes de anteriores textos legales sobre la materia. De este modo, se introdujeron elementos democratizadores en el sistema electoral, ya que los diputados provinciales eran elegidos por sufragio universal, directo y secreto, a razón de cuatro diputados por cada distrito, compuesto de dos

partidos judiciales limítrofes, y el cuerpo electoral lo formaban todos los mayores de edad que supieran leer y escribir.

49. El artículo 73 de la Ley provincial de 1882 señalaba que las diputaciones “no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se señalen”, con lo que se quebraba el principio de autonomía y, complementado con el artículo 130, se disipaba cualquier duda sobre su dependencia del Gobierno. Este artículo sería inmediatamente esgrimido por los ministros de la Gobernación de turno, tan pronto como alguna Diputación tomase la más mínima iniciativa o actitud que pudiera interpretarse como extraña a las funciones del citado artículo 73.

50. No obstante lo anterior, las diputaciones tenían atribuido un amplio abanico de competencias, incluso algunas encomendadas por el Gobierno, como por ejemplo en materia de prisiones o de quintas, sin compensación económica por su prestación. Era de la competencia exclusiva de las diputaciones la administración de los intereses peculiares de las respectivas provincias, y en concreto la creación y conservación de servicios que redundasen en beneficio de los habitantes, el fomento de sus intereses morales y materiales, la administración de los fondos provinciales y su inversión, la custodia y conservación de los bienes de la provincia y el nombramiento y separación de los funcionarios provinciales. Como superior en la escala jerárquica, correspondía a las diputaciones revisar los acuerdos de los ayuntamientos y efectuar visitas a los mismos. Aunque, en realidad, los poderes fundamentales de control sobre los ayuntamientos se los había reservado la propia Administración del Estado a través del gobernador con sus amplias facultades de intervención en la Ley municipal de 1877.

51. En el proyecto de Maura de 1903, la organización provincial figuraba en la Base 18 del proyecto, en la que se puede apreciar que la Diputación quedaba convertida en un puro ente administrativo. Si bien se preveía una elección mediante sufragio directo, el voto era limitado y el número de diputados se reducía. El presidente

era nombrado por la propia corporación, que, a su vez, lo era de la Comisión Provincial, formada por él y otros dos diputados. Para el nombramiento de los dos vocales de la Comisión se procedería por el sistema de turno anual entre los diputados. A esta Comisión, se le traspasaba un numeroso elenco de atribuciones ejecutivas de la Diputación, a la cual le correspondía exclusivamente “regir y administrar los intereses peculiares de la provincia”. Por su parte, la Base 23 se dedicaba a los funcionarios provinciales con criterios reductores, ante la presunta simplificación de servicios y actividades obtenidos por la aplicación de las Bases del proyecto.

52. De nuevo Maura impulsó un proyecto en el año 1907, en el que al frente de la provincia y como representante de la Administración central se encontraba el gobernador civil. La Diputación tenía encomendados el gobierno y la administración de los intereses de la provincia. Podía funcionar en Pleno o en Comisión, aunque es preciso señalar lo exiguo de sus miembros, ya que la Comisión Provincial quedaba integrada por el presidente y dos diputados, que en algunos casos podían llegar a cuatro, limitándose el número máximo de diputados a dieciocho. Las competencias, distribuidas entre la Diputación, el Pleno y la Comisión, eran muy numerosas, pero se trataba de competencias estrictamente administrativas, descritas minuciosamente en los artículos 330 a 332 del proyecto. En cuanto a la Hacienda provincial, estaba constituida por todas las rentas, arbitrios, recargos, percepciones y derechos, valores y propiedades que pertenecían a la provincia. Los recursos se nutrían, aparte de los ingresos propios y arbitrios especiales históricos, de los recargos sobre las contribuciones e impuestos del Estado.

53. Tras el pronunciamiento de septiembre de 1923 y la constitución del Directorio Militar, la denominada cuestión regional alcanzó su máxima cota de tensión. Mediante el Real Decreto de 12 de enero de 1924, se disolvieron todas las diputaciones provinciales de España, con la excepción de las de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. La designación de los diputados provinciales, y a título interino, correspondió a los respectivos gobernadores civiles. Es en este contexto político, en

definitiva, en el que va a fraguarse la elaboración del Estatuto provincial de 1925, completándose con ello la reforma global del régimen local emprendida con el Estatuto municipal de 1924.

54. En este período histórico se insistió en la noción del municipio como una entidad natural. Por el contrario, la provincia era una creación legal, según constaba en el preámbulo del Estatuto provincial, aunque simultáneamente se reconocía su existencia en la Hispania romana y más recientemente desde el siglo XVIII (sic), hasta el mismo Decreto de 30 de noviembre de 1833, que dividió a España en provincias. No quedaba claro hasta dónde se identificaba la provincia como división territorial y la Diputación Provincial como su institución de gobierno local. Por tanto se consideró a la provincia como una entidad territorial intermedia de carácter administrativo, flanqueada por el municipio y el Estado, que el Estatuto definía “como dos entidades territoriales político-administrativas”. A estos efectos, quedaba claro que la organización de la provincia iba a depender del municipio, ya que si anteriormente los ayuntamientos eran tutelados por las diputaciones, a partir del Estatuto “serán su fuerza prima y alma mater”.

55. En definitiva, la provincia se definía como “circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los municipios, y cuyos objetivos eran la administración y régimen de los fines del Estado y, en su caso, de los de carácter local que no sean municipales”. Por lo demás, el hecho de concederse a las diputaciones la administración y fomento de los intereses peculiares de la provincia, así como la organización de los servicios de la Administración local que no fuesen de exclusiva competencia municipal y los que les delegase o traspasase el Estado, motivó que se considerase como obra del Estatuto la aparición de la provincia como entidad local.

56. El Estatuto provincial se dividía en tres libros, referidos a la organización provincial, la Hacienda provincial y la región. El primer Libro se dividía, a su vez, en seis títulos. El primero de estos hacía referencia a la provincia, y al tratar de los órganos de la Administración pro-

vincial aparece una nueva figura, como es el Régimen de carta intermunicipal, que estaba encaminada a quebrar la rigidez del sistema provincial consagrado hasta la fecha. Este régimen implicaba que los ayuntamientos de una misma provincia podían acordar la modificación del régimen provincial establecido por el Estatuto “bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alternando su estructura orgánica administrativa y económica”.

57. El Título II abordaba la cuestión de los gobernadores civiles, cuyas atribuciones resultaban bastante disminuidas, ya que no ostentaban la presidencia de la Diputación –función que correspondía a un diputado– y también carecían de voto en las mismas. La revocación de los acuerdos de la Diputación y la suspensión de sus miembros se reservaban a la actuación de los tribunales. Solo en el caso de manifiesta infracción de las leyes y cuando pudiera producirse una grave alteración del orden público podía el gobernador suspender los acuerdos de la Diputación.

58. El Título III se dedicaba a las diputaciones provinciales, partiendo de la base de que el número de diputados debía reducirse, para evitar que las diputaciones se convirtieran en “pequeños parlamentos de carácter político”. La reducción, sin criterios concretos, se producía en la mayoría de los casos a la mitad, aproximadamente, de los que existían hasta ese momento. En su Capítulo I se describía minuciosamente el procedimiento de elección de los diputados provinciales, pero nunca entró en vigor, pues la Disposición final del mismo texto ordenaba la constitución de las diputaciones provinciales el uno de abril “con las personas que los gobernadores civiles designen” y, aunque el Libro primero del Estatuto entró en vigor, las elecciones se pospusieron a la realización de un nuevo censo electoral.

59. El Estatuto preveía dos tipos de diputados: los directos y los de representación corporativa, ambos en igual número. Los primeros eran elegidos por sufragio universal, pudiendo votar y ser elegidas las mujeres, y en función de un sistema de representación proporcional para toda la provincia. Su mandato duraba seis años

y formaban parte automáticamente de la Comisión Provincial. Los diputados corporativos eran designados por los ayuntamientos de la provincia entre los concejales de los mismos, y su mandato era bienal.

60. El Libro II del Estatuto provincial abordaba el espinoso tema de las Haciendas provinciales. Con la finalidad de solventar la ruina económica que aquejaba a las diputaciones provinciales, a pesar de lo dificultoso de la cuestión y de que no había sido apenas tratado en ninguno de los proyectos precedentes, se arbitraron los siguientes procedimientos de ingresos: la transformación del contingente provincial, reduciéndolo entre un 10%, un 15% o un 20%, según los casos; la fijación de subvenciones del Estado para los servicios traspasados de caminos vecinales; la cesión del Estado de un 5% de la contribución territorial rústica; la cesión del Estado del impuesto de cédulas personales; y, finalmente, la fijación de diversos recargos sobre el Impuesto del Timbre y sobre los Derechos Reales. Sin embargo, la experiencia demostró muy pronto que los medios y recursos eran insuficientes para renovar la vida local española, sin que, por otra parte, pareciese que existiese una firme voluntad política de impulsar la reforma del sistema financiero provincial.

61. En el texto constitucional republicano se reconocía la autonomía de municipios y regiones, previéndose que el territorio del Estado español estaba “integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía” (artículo 8). El reconocimiento constitucional de las tres instancias territoriales era contundente, pero además no existía duda sobre el deseo de los constituyentes sobre la supervivencia de la provincia. Es más, la provincia se configuró como el núcleo de toda la transformación territorial, pues las regiones se organizaban a partir de la provincia o de las provincias que las integran.

62. Si bien finalmente se produjo este contundente reconocimiento, es cierto que con ocasión de los debates parlamentarios del proyecto constitucional, la existencia de la provincia se puso en peligro, pues varios

diputados propusieron una nueva organización territorial del Estado compuesta únicamente por municipios y regiones. No obstante, las enmiendas en contra de su existencia fueron desestimadas, y prosperó el artículo en los términos del proyecto, lo que supuso la continuidad de las cincuenta provincias. Por último hay que hacer constar que se reconocían los fines políticos de la provincia, cualidad ignorada anteriormente. Pero además en el artículo 11 se determinaba que para formar una región lo tenían que hacer “una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”, con lo cual quedó totalmente consagrada y reconocida su importancia y vitalidad.

63. Pese a la concepción central de la provincia en el texto constitucional republicano, el régimen provincial quedó separado legislativamente del municipal, y al contrario de este no fue objeto de desarrollo posterior, a causa del protagonismo adquirido por la cuestión regional. La regulación de la provincia quedó limitada al contenido del Estatuto provincial de 1925, que fue convalidado por el Gobierno provisional y que no sería derogado hasta 1945.

64. Una nueva Ley de Bases de Régimen Local fue aprobada y entró en vigor el 3 de diciembre de 1953. Posteriormente, el Decreto de 24 de junio de 1955 aprobó el texto refundido de la normativa aplicable en materia local hasta el momento. El nuevo texto legal no aportaba novedades importantes, al menos en materias de representatividad y de autonomía local. Se trataba de una refundición de la normativa anterior, elevando a la categoría de Ley una serie de aspectos que formalmente aparentaban una ligera modernización, pero que en realidad eran nuevos instrumentos de control, fiscalizadores y potenciadores de una mayor intervención del Estado en la esfera local. Síntoma de esta continuidad fue la circunstancia de que en el transcurso de los años 1952 a 1955 se aprobaron correlativamente los reglamentos municipales, dado que los que hasta entonces estaban en vigor eran los precedentes de los estatutos municipal y provincial, que en realidad no habían perdido vigencia en ningún momento.

65. A partir de 1955 aparecieron una serie de instituciones y normas de gran trascendencia, que afectaron directamente a la Administración local española y que, en términos generales, afectaron negativamente a las diputaciones. Entre las nuevas instituciones destacaron las denominadas comisiones provinciales de servicios técnicos, cuyos antecedentes se encuentran en el Estatuto provincial, aunque su efectiva creación procede de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (Base 40), donde se determinaba su composición, remitiendo a una Ley posterior las normas de funcionamiento. En dicha Ley de 1945 eran también escasas las referencias a sus competencias, pues solo se mencionaba que asumirían las atribuidas por la legislación vigente a la Comisión Provincial de Sanidad Local. El texto refundido, aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955, estableció su principal función: la asistencia técnica a los entes locales.

66. La puesta en práctica de las comisiones provinciales de servicios técnicos acarreó consecuencias muy negativas para la imagen de las diputaciones. Teóricamente fueron concebidas como unas instituciones creadas para desarrollar las actividades autónomas de las diputaciones, pero inmediatamente se vieron confundidas con la Administración periférica del Estado y controladas por los gobernadores civiles, con lo cual se produjo una notable pérdida de la visibilidad de la Diputación y de la propia provincia como agente dinamizador de la vida local. Hasta cierto punto todo ese proceso histórico de “autonomización” de la provincia como entidad local se ponía frontalmente en entredicho: el gobernador civil “recuperaba” aquellas competencias perdidas tras la reforma del Estatuto provincial de 1925. El contexto autoritario y centralizador del régimen político franquista –más acusado, si cabe, en aquellos años– facilitó ese proceso.

67. Al margen de lo anterior, la primera norma que condujo a la inoperancia de las diputaciones fue la Ley del Suelo de 1956, que creó la Comisión Provincial de Urbanismo, dejando sin competencias a las diputaciones en una materia tan importante, máxime en un momento en que se inició el proceso de urbanización más

relevante desde la aparición del Estado moderno. La segunda norma que acentuó aún más esta inoperancia fue la Ley de Presupuestos de 1958, que asignó la elaboración de planes de obras y servicios provinciales de cuantía elevada, así como su ejecución, a las comisiones provinciales de servicios técnicos. Finalmente, el Decreto de 10 de octubre de 1958 reforzó el papel del gobernador civil, y la Comisión se convirtió en un órgano deliberante de colaboración directa con aquel, con la mera finalidad de coordinar la actividad desconcentrada de la Administración central en el respectivo territorio provincial.

68. Todo ello redundó negativamente sobre las diputaciones provinciales, que vieron reducido su ámbito de acción a determinados temas sanitarios y asistenciales, la construcción de caminos vecinales, algunos aspectos de carácter cultural, fomento y poco más, lo que provocó una grave crisis de la institución, que fue causada, en gran parte, por su vacío de competencias. En definitiva, durante este período las diputaciones provinciales no gozaron de ninguna autonomía.

69. En los últimos años del franquismo, cuando la presión ciudadana era muy elevada y dentro de la propia estructura se propugnaba la reforma del sistema, aparecieron ciertos signos de esperanza para la revitalización provincial: primero con el III Plan de Desarrollo y después con la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Pero una vez más se impuso un frío tecnocratismo que consideró a las diputaciones como unidades inferiores en los proyectos de desarrollo. Solo en 1974, por medio de la Ley de Presupuestos, se modificó la ordenación de los planes provinciales, asignando al Ministerio de la Gobernación su dotación total y reservando a las diputaciones la redacción, gestión, administración y ejecución del correspondiente Plan provincial.

70. Pero el punto de inflexión para las diputaciones provinciales, que parece mostrar el final de un período de ostracismo y presuntamente abría el camino hacia nuevas cuotas de autonomía y protagonismo, fue la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 1975. Esta importante norma, que tuvo poca aplicación práctica

por los momentos históricos en que fue aprobada, se enmarcó en un contexto de fuerte crítica al centralismo estatal encarnado en las comisiones provinciales y de demandas de mayor autonomía y competencias para las diputaciones. En efecto, la exposición de motivos de la Ley puso el acento en la competencia supletoria de las diputaciones provinciales en materia de prestación de servicios municipales.

71. Asimismo, en la presentación del proyecto en las Cortes, el ministro de Gobernación declaró haciendo alusión a la provincia que: "Se abandona el concepto que de ella existe como ente primordialmente gestor de servicios, para acentuar su categoría de entidad política y de participación; en ella descansará la descentralización de funciones...". Sin embargo, esas esperanzas puestas en el reverdecer de la provincia se verían oscurecidas de antemano, puesto que la Ley de Bases de 1975 quedó inédita en muchos de sus apartados y, especialmente, en lo que afecta al ámbito competencial. Aun así, tiene interés detenerse en su análisis.

72. El resultado de este contexto fue la configuración de un régimen local que apostó por las diputaciones como ente local y espacio de supramunicipalidad. En la Base 18 de la Ley de 1975 se dotó a la provincia de capacidad, en términos generales, para el ejercicio de "todas aquellas actividades encaminadas a satisfacer necesidades generales de la comunidad vecinal". En el marco de esta atribución de capacidad de actuación, la Ley de 1975 permitía a las diputaciones "provincializar" competencias que no fueran de su titularidad. Además de esta capacidad de actuación propia, las diputaciones asumieron la "asistencia administrativa, técnica y financiera" de los municipios, apareciendo de nuevo su función instrumental o complementaria, que después sería determinante.

73. Pero más allá de estas dos apreciaciones, lo más característico de la Ley de 1975 fue la atribución de un amplio abanico de competencias materiales propias de las diputaciones. Estas competencias abarcaban la realización de obras y servicios de "interés local de carácter supramunicipal dirigidos a fines asistenciales, sanita-

rios, culturales y de promoción y fomento de la riqueza provincial”, con especial atención a las materias de carreteras, comunicaciones, centros de cultura, sanitarios y asistenciales, conservación y defensa del medio ambiente, cajas de ahorro, asistencia de minusválidos, físicos y mentales y la promoción de la educación física y los deportes. En términos generales, los servicios de extinción de incendios quedaron en manos de las diputaciones.

74. Pero es sobre todo en materia urbanística donde se puede apreciar el gran protagonismo que la Ley de 1975 quería otorgar a las provincias: las diputaciones asumirían “aquellas competencias de cada municipio que excedan de sus posibilidades financieras y técnicas, asistiendo a dichos municipios especialmente en cuanto se refiere al planeamiento urbano y ordenación del territorio, así como al otorgamiento de licencias a petición del Ayuntamiento o cuando la ley así lo establezca”. Asimismo, se preveía la intervención directa de las diputaciones, así como su colaboración con el Estado “en las materias relativas a la ordenación y planificación territorial provincial”. Finalmente, se atribuyó a las diputaciones la elaboración y ejecución del Plan de Obras y Servicios de la provincia.

75. Esta nueva concepción de la provincia y las diputaciones no llegó a desplegarse en la práctica. Puede citarse escasa normativa de desarrollo de la Ley de 1975. En primer lugar, la Ley de Presupuestos de 1975, de 30 de diciembre, y el Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril, atribuyeron a las diputaciones la elaboración del Plan de Obras y Servicios, así como la contratación de las obras, una vez aprobado el Plan por el Ministerio de la Gobernación. Fue el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, el que finalmente declaró formalmente la competencia de las diputaciones para la aprobación y ejecución del Plan de Obras y Servicios. En segundo lugar, el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, creó la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, y las correspondientes comisiones provinciales, que sustituyeron a las comisiones provinciales de servicios técnicos.

76. Con este marco legal que configuraba la Ley de 1975, y tras el fallecimiento de Franco, el Gobierno en funciones aprobó el Decreto 3230/1975, de 5 de diciembre, convocando elecciones para proveer los cargos de presidentes de diputaciones, cabildos insulares y alcaldes. Sin perjuicio de ulteriores valoraciones más exhaustivas, lo cierto es que esta convocatoria electoral trataba de poner de manifiesto una pretendida “normalidad institucional” que propugnaban los sectores más inmovilistas del régimen, deseosos de perpetuarse en el poder una vez desaparecido el dictador. Ahora bien, estas elecciones no implicaban una llamada al cuerpo electoral para elegir a sus representantes, dado que se limitaban a designar alcaldes y presidentes de diputaciones y cabildos por los mismos miembros de las corporaciones orgánicas.

77. El 18 de enero de 1976 se celebraron las elecciones de diputaciones y cabildos en dieciocho provincias, puesto que en los treinta casos restantes resultaron reelegidos automáticamente los candidatos anteriores por no haberse presentado otros nuevos. No obstante, esta consulta electoral generó un escaso interés entre la opinión pública, que alcanzó a las propias corporaciones, que quedaron sin cubrir por falta de candidatos, motivo que obligó a una nueva convocatoria electoral el 20 de febrero de 1976 para proveer las presidencias de las diputaciones vacantes.

78. La inestabilidad política del momento tuvo su reflejo en el ámbito local con la aprobación de la Ley 7/1976, de 11 de marzo, que modificó la Disposición transitoria décima de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, con el objeto de establecer un nuevo plazo de elección de alcaldes y presidentes de Diputación de acuerdo con un complejo proceso dividido en dos fases, correspondiendo a la primera de ellas la elección de presidentes de Diputación y cabildos. El nuevo Gobierno presidido por Adolfo Suárez adoptó, como una de sus primeras medidas, la aprobación del Real Decreto-ley 17/1976, de 8 de octubre, por el que se posponían las elecciones municipales y provinciales hasta la celebración de elecciones generales legislativas, con el objeto, no solo, de evitar complicar los procesos electora-

les, sino también, y esto es lo fundamental, porque el procedimiento de elección y representatividad carecía de las condiciones de una consulta pública democrática como se reclamaba cada vez con mayor intensidad.

79. A partir de la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976 posponiendo las elecciones locales, los acontecimientos se suceden vertiginosamente: aprobación de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política, publicación del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, celebración de elecciones generales el 15 de junio de 1977, publicación del Anteproyecto de Constitución el 24 de diciembre de 1977 e inicio de sus debates, y, en último extremo, con relación al ámbito local, publicación de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales. Este texto legal será la piedra angular de la construcción del régimen representativo de las instituciones locales, dado que la regulación del sistema electoral que contemplaba se basaba en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Con relación a las diputaciones provinciales, aparecen aquí los elementos configuradores de su régimen electoral, que, con algunas variaciones, son los vigentes a fecha de hoy. Se fijaba un mínimo de veinticuatro diputados y un máximo de cincuenta y uno para los casos de Madrid y Barcelona, distribuyéndose los diputados uno por cada partido judicial, y el resto eran asignados proporcionalmente a la población de residentes de los mismos. El procedimiento de elección constaba de dos fases: en la primera la Junta Electoral de Zona asignaba los puestos de diputados según el método D'Hondt a cada una de las listas y, posteriormente, los concejales de las listas que hubiesen obtenido puesto de diputados elegían, por y entre ellos, a los que debían proclamarse diputados. Por último, el presidente era elegido por mayoría absoluta en primera votación, y simple en la segunda, por los diputados provinciales en la sesión constitutiva de la Diputación.

80. En paralelo al proceso de democratización de las instituciones provinciales acabado de reseñar, desde el 29 de septiembre de 1977, fecha en la que se aprueba el Real Decreto-ley 41/1977, de restablecimiento provi-

sional de la Generalidad de Cataluña, hasta el 31 de octubre de 1978, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/1978, por el que se dispone la constitución del régimen preautonómico para la región castellano-manchega, en un primer momento la viabilidad de la Diputación Provincial pareció verse comprometida por la constitución de los denominados regímenes preautonómicos. En efecto, a pesar de que en los trece reales decretos-leyes de creación de estos entes se consideraba a las diputaciones como soporte de las instituciones, reconociéndoles competencias y funciones, lo cierto es que también se preveían tanto la integración y coordinación de las diputaciones por los entes preautonómicos, como la transferencia de competencias provinciales a tales organismos provisionales autonómicos.

81. Con la finalidad de racionalizar el proceso de transferencias competenciales, se aprobó el Real Decreto 2704/1978, de 27 de octubre, que fijaba el procedimiento para la ejecución de las transferencias que habrían de emplear las comisiones mixtas paritarias, integradas por representantes de las diputaciones y de la respectiva entidad preautonómica. Se trataba de un procedimiento complejo, en el que intervenían diferentes Administraciones, quedando sometido a la aprobación por el Consejo de Ministros a través del correspondiente Real Decreto. El objeto último del precitado Real Decreto de 27 de octubre de 1978 parece concretarse en la salvaguarda de la permanencia de las diputaciones provinciales, evitando tentaciones destinadas a vaciarlas de competencias, aunque resulta evidente que en esa fecha su existencia y autonomía ya venían reflejadas en el texto constitucional, dado que el mismo fue aprobado el 31 de octubre de 1978 por las Cortes Plenarias, quedando pendiente únicamente de aprobación por referéndum.

82. En este contexto de aparición de una nueva instancia de poder territorial y de tramitación del texto constitucional, puede inferirse una voluntad política de mantenimiento de la provincia y de la Diputación Provincial como su órgano de gobierno que se manifiesta, al menos, en las siguientes actuaciones: i) la reforma del régimen electoral provincial para adaptarlo a las

previsiones que sobre el particular se contemplan en el Anteproyecto constitucional; *ii*) la ordenación y racionalización del sistema competencial provincial ante la nueva realidad de los entes preautonómicos; *iii*) la supresión de las comisiones provinciales de servicios técnicos, llevada a cabo por el Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre; *iv*) el protagonismo que adquieren las diputaciones, en su función de entidades cooperadoras con los pequeños municipios, a partir del Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, que reguló el sistema de planes provinciales, al encomendarles el estudio, elaboración, aprobación y ejecución del Plan.

83. Cabe formular, como cierre, algunas ideas a modo de breves conclusiones en lo que afecta al proceso de formación histórica de las provincias:

- a) La provincia ha tenido un proceso de configuración institucional muy apegado a la compleja historia político-administrativa española. En un inicio, con fuerte influjo del proceso revolucionario francés, la provincia se articula principalmente como un brazo ejecutor de la Administración del Estado en el territorio, pero con una incipiente configuración “local” plasmada tímidamente en su composición y en algunas de sus competencias, que irá de forma paulatina asentándose en lo que sería posteriormente un modelo “dual”.
- b) No obstante, durante largos períodos la concepción dominante de la provincia ha sido la de Administración indirecta del Estado en el territorio a través de la figura del gobernador civil, lo que ha tenido consecuencias serias sobre el desprestigio de la provincia como institución (manejos electorales, red caciquil, etc.).
- c) La provincia como entidad local ha tenido serias dificultades de encontrar acomodo efectivo en el desarrollo del Estado liberal español durante los siglos XIX y XX. Si exceptuamos algunos cortos períodos de Gobiernos liberales progresistas, la provincia no adquiere su reconocimiento expreso como entidad local, paradójicamente, hasta el Es-

tatuto provincial de 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera, y, aun así, las interferencias de la Administración del Estado seguirán vivas. La figura del gobernador civil ha sobrevolado siempre la institución provincial y ha empañado la emergencia de la misma como Gobierno local intermedio.

- d) Aun así, los sistemas electorales para las diputaciones provinciales no solo se han basado en el sufragio indirecto, sino que ha habido también experiencias –si bien puntuales– de sufragio directo e, inclusive, otras de sistema electoral mixto. No obstante, el partido judicial ha estado siempre omnipresente como circunscripción electoral desde 1835, aunque en ocasiones reordenado a través de la figura de los distritos.
- e) La provincia ha ido asumiendo, también es cierto que debido a esa doble condición, competencias sustantivas o materiales de cierta importancia. No solo se ha limitado a ejercer competencias funcionales, aunque estas últimas, debido al particular proceso de vaciamiento paulatino de aquellas, se han terminado imponiendo.
- f) Posiblemente, el régimen político franquista haya sido uno de los períodos más negativos en lo que a la institución provincial como entidad local se refiere, sobre todo por el paso atrás que implica el reforzamiento de la figura del gobernador civil y la pérdida de la (escasa) autonomía provincial adquirida. Hereda, en efecto, la omnipresencia de la figura del gobernador civil, corregida y aumentada, pero también edifica un sistema de comisiones de servicios técnicos que terminan por desapoderar a las provincias de las competencias propias a favor de la Administración del Estado (que posteriormente, tras el proceso de transferencias, recalarán en las comunidades autónomas).

84. A las puertas de la Constitución de 1978, la provincia ya se perfilaba como una institución frágil y muy expuesta a los nuevos vientos de las demandas territoriales que comienzan a tomar cuerpo durante los años

de la transición política. No obstante, paradójicamente, la Ley de Bases de 1975 supuso un frustrado intento de revitalizar la provincia al atribuirle competencias materiales. Sin embargo, el panorama territorial español estaba ya incubando un cambio de magnitudes considerables. La provincia no fue, en ningún caso, cuestionada en el proceso constituyente, y muchos de sus rasgos institucionales se incuban precisamente en aquellos años. No obstante, el difuminado dibujo de la institución pro-

vincial en la Constitución de 1978 encuentra precisamente su justificación en ese complejo contexto que comenzaba a emerger en España. Aun así, las provincias fueron la base inicial sobre la que se construirán los entes preautonómicos que dibujaban de forma incompleta lo que serían las futuras comunidades autónomas. Ya en aquellos momentos se podía intuir que la convivencia entre provincias y comunidades autónomas no sería fácil. Los hechos han dado la razón a esa intuición.

Capítulo Segundo

La autonomía provincial en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Alcance y limitaciones

La autonomía provincial en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Alcance y limitaciones

1. El régimen constitucional de la provincia como entidad local se encuentra regulado en los artículos 137 y 141 del Título VIII. Aunque obviamente las reflexiones del Libro Verde van dirigidas a explorar el alcance de la autonomía provincial recogida en tales enunciados, no es menos cierto que el reflejo constitucional de la provincia se proyecta mucho más allá que esa concisa regulación.

2. En efecto, la provincia tiene en la Constitución de 1978 un protagonismo que excede con mucho lo previsto en esos artículos citados. Así, no se puede entender cabalmente el proceso autonómico, salvo en lo que afecta a las comunidades autónomas constituidas a partir de la disposición transitoria segunda de la Constitución, sin reconocer el papel indudable que tuvo la provincia como pieza básica de la construcción del modelo que finalmente derivó en el Estado autonómico.

3. La provincia, con base en el modelo preautonómico, resulta la pieza sustentadora a través de la cual se edifica (con las excepciones citadas) el Estado autonómico y, más precisamente, se cierra (con las dificultades surgidas en su momento derivadas de la aplicación del principio dispositivo) un proceso complejo y difícil de configuración del mapa de comunidades autónomas. El Título VIII de la Constitución, con su elevado contenido “transitorio”, está plagado de llamadas puntuales al escalón provincial como elemento estelar en el desarrollo del proceso autonómico (artículos 143, 144 y 151, entre otros).

4. A cualquier observador externo a la realidad española no se le podría explicar cabalmente la construc-

ción del modelo autonómico sin hacer referencia expresa, en su propio origen, al papel central de la provincia en ese proceso. Siendo las cosas así, no deja de resultar paradójico –ya veremos cuáles son las causas en su momento oportuno– que la provincia, que se encuentra en la raíz de la emergencia de buena parte de las comunidades autónomas, haya sido poco a poco orillada del sistema de organización territorial de poderes durante buena parte de los más de treinta años de desarrollo constitucional.

5. Pero el reflejo constitucional de la provincia no termina en lo que es su proyección exclusiva sobre la organización territorial del Estado, sino que tiene además un reconocimiento en otros planos. Es sobradamente conocido cómo la provincia es la circunscripción exclusiva para las elecciones al Congreso de los Diputados y continúa siendo (a pesar de las sucesivas propuestas de reforma) la circunscripción dominante para las elecciones al Senado (artículos 68 y 69 CE). Estas previsiones constitucionales expresas, junto con el reconocimiento constitucional de la autonomía local y la indisponibilidad constitucional de la provincia, tendrán importantes efectos sobre su posición institucional actual y sobre su (ahora discutido en algunas propuestas) mantenimiento.

6. Hay otras referencias indirectas en el texto constitucional a la provincia en algunas disposiciones adicionales (por ejemplo, la primera, que ampara y respeta los derechos históricos de los “territorios forales”; expresión que nos conduce directamente a las provincias vascas y a Navarra), transitorias o, incluso, en la propia

derogatoria. Pero no interesa ahora detenerse en estas cuestiones.

7. Más relevancia puede tener, por el elemento de confusión que introduce, la referencia a la provincia como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”, recogida en el artículo 141 CE. Sin duda, esta decisión constitucional no hace sino confirmar la dimensión “dual” de la provincia que se fue configurando en el largo y accidentado proceso histórico ya descrito. Y, efectivamente, tal inciso introduce elementos de notable confusión, pues se vuelve a mezclar –y, lo que es más grave, en el propio texto constitucional– la naturaleza de la provincia como ente local y su carácter de nivel territorial para la prestación de las actividades del Estado. Ha de tenerse en cuenta que ese artículo 141 se ubica en un Capítulo que, como es conocido, trata de la “Administración local”.

8. Sorprende, sin duda, esa regulación constitucional cuando el propio artículo 154 CE encomienda a la figura institucional del delegado del Gobierno la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinación, cuando proceda, con la Administración propia de la respectiva Comunidad. Da la impresión, por tanto, que el constituyente optó por mantener una estructura periférica de la Administración del Estado asentada en dos piezas: delegados del Gobierno y provincias.

9. Sin embargo, esta percepción no es real o, al menos, no es la interpretación constitucional adecuada. La previsión constitucional de que la provincia es división territorial de las actividades del Estado tiene una lectura en dos claves. La primera es que cuando se gestó la Constitución de 1978 no se sabía a ciencia cierta si todos los territorios (provincias) se constituirían definitivamente en comunidades autónomas. El mapa preautonómico condicionaba en exceso esa posibilidad, pero aún no estaba completamente cerrado. La segunda es que la decisión constitucional del artículo 141 no impedía que la Administración periférica del Estado se articulara a través de la figura

del delegado de Gobierno en la Comunidad Autónoma como eje central (lo que solo ha sido parcialmente hecho por la reforma de la Administración General del Estado de 1997) y, por tanto, prescindiera de la provincia como escalón necesario de la Administración central.

10. Bien es cierto que esa regulación del artículo 141 no se puede vaciar completamente de contenido constitucional y, por tanto, algún sentido ha de tener. Y, ciertamente, el sentido primigenio se proyecta sobre aquellas actividades del Estado (nótese que no se habla de “la Administración del Estado”) que tienen a la provincia como nivel territorial necesario. Dentro de ellas se encuentra todo lo concerniente al proceso electoral y al carácter imprescindible de la provincia en ese ámbito (circunscripción electoral, con todo lo que ello implica). También, aunque no expresamente recogido en la Constitución, se encontraría el papel de la provincia elemento territorial sustancial para la demarcación y planta judiciales (Ley Orgánica del Poder Judicial), sin perjuicio de que esta opción del legislador orgánico pueda sufrir cambios a partir de las propuestas recogidas en el Plan Estratégico del Ministerio de Justicia (2009-2012) y en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Demarcación y Planta Judicial (marzo de 2010).

11. Este anclaje de la provincia con las actividades del Estado es, sin duda, el que justifica la opción constitucional por reservar a un tipo reforzado de Ley (la Ley orgánica) “cualquier alteración de los límites provinciales”. Por tanto, es evidente que esa “alteración” no es neutra en términos constitucionales, pero no tanto (aunque también) porque afecte a la posición constitucional de la provincia como entidad local, sino a la posición de la provincia como ámbito territorial para el cumplimiento de tales actividades. La estrecha unión de ambas dimensiones de la provincia (entidad local y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado) es, paradójicamente, su garantía más fuerte de existencia. La reciente Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional ha hecho uso precisamente de esta línea interpretativa.

12. Este excurso era necesario antes de adentrarse en el análisis de la posición constitucional de la provincia como entidad local, que ciertamente es el aspecto que más interesa a este Libro Verde. El artículo 137 CE establece nítidamente que el Estado se organiza territorialmente no solo en municipios y en comunidades autónomas (“las que se constituyan”), sino además en provincias. La provincia, por tanto, es un escalón territorial necesario del Estado.

13. Además, la garantía formal de la provincia como ente territorial es mucho más elevada que la del municipio, ya que aquella –aunque la Constitución no recoge un listado nominal de cuáles son las provincias existentes, sí que implícitamente asume el mapa provincial heredado de la transición– exige para la modificación de los límites (esto es, para la creación de una nueva provincia) una Ley orgánica. En este sentido es muy clara la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la ya citada Sentencia 31/2010. El argumento, aunque formal, es contundente: un municipio –aun con la fuerte protección constitucional que tiene la autonomía municipal– dispone de menos garantías que la provincia en orden a su supervivencia institucional. La planta municipal no requiere para ser modificada su aprobación por Ley orgánica.

14. En cierta medida, y salvando las distancias que proceden de los diferentes procedimientos estatutarios de elaboración y reforma, la garantía de la provincia se asemeja más a la de las comunidades autónomas, aunque solo sea por la veste formal que requiere en ambos casos la modificación a través de Ley orgánica, que a la de los propios municipios. Que ello sea así por los motivos antes explicitados no elimina ni un ápice el refuerzo formal que tales garantías imprimen al escalón provincial. Esta menor garantía del municipio facilita formalmente la puesta en circulación de aquellas propuestas que abogan por una racionalización y simplificación del mapa municipal frente a hipotéticas iniciativas de supresión de la provincia o de redefinición de sus órganos de gobierno. Sin embargo, las cosas realmente son mucho más complejas de lo que el mundo formal del Derecho nos puede hacer ver.

15. El artículo 137 CE, además, recoge expresamente que “todas” estas entidades, por tanto también las provincias, “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. La proclamación constitucional de la autonomía provincial no puede ser más contundente. Y, es más, no solo se reconoce que la provincia (en este caso entidad local) tiene esa autonomía constitucionalmente garantizada, sino que además ese reconocimiento constitucional se proyecta sobre el círculo de “sus respectivos intereses”. Ciertamente, poco más concreta el texto constitucional, pero no es poco.

16. Al no definir la Constitución cuáles son esos “respectivos intereses” por lo que a la provincia y municipio respecta, es obvio que queda en manos del legislador configurar normativamente su alcance en cada caso. Ya se verá con qué límites, pero antes conviene deshacer una cierta lectura constitucional (reduccionista) que pesa como una losa sobre el ámbito funcional de la provincia.

17. Desde la perspectiva de entidad local, la provincia, en el artículo 141 CE, se dibuja gráficamente como “determinada por la agrupación de municipios”. Esta definición constitucional, imprecisa donde las haya, ha dado lugar a lecturas muy restrictivas sobre cuál ha de ser el alcance constitucional de la provincia desde la perspectiva competencial. Su razón de ser, se indica, está exclusivamente justificada en servir de apoyo o de ente instrumental para el correcto ejercicio y despliegue de la autonomía de los municipios. De ahí a negar que la provincia tenga “intereses respectivos” más allá de esas vagas funciones no va ni un paso. Tal vez en este caso ha pesado mucho el dato de que la legislación básica de régimen local postconstitucional no ha sabido identificar cuáles son las competencias materiales que dan expresión a tales intereses, pero ello no puede conducir a interpretar los enunciados constitucionales a partir de lo que el legislador básico ha dicho (o, más correctamente, “ha silenciado”), sino que lo razonable en este caso es considerar que el constituyente previó que la provincia como entidad local tenía “intereses respectivos” (que el legislador debe precisar).

18. Ni que decir tiene que esa lectura doctrinal antes citada que niega tales intereses provinciales está muy alejada de lo que la provincia ha sido “históricamente” (y, por tanto, de su imagen institucional, que aunque ciertamente desdibujada puede reconstruirse en el sentido de defender que ha tenido y puede tener intereses propios), pero sobre todo de lo que representan los Gobiernos locales intermedios en los modelos comparados. Es, sin duda, una lectura en clave endógena muy condicionada, cabe insistir, por el contexto en el cual se elabora la reforma del régimen local en España (1985), marcado fuertemente por el papel ascendente de las comunidades autónomas y los recelos, explícitos o implícitos, de estas hacia el escalón provincial, al que veían en muchos casos como una suerte de “contrapoder”. La erosión institucional de la provincia comienza a acrecentarse a partir de esas premisas.

19. Esa lectura también se pretende asentar en una distinción más sutil entre “autonomía provincial” y “autonomía municipal”, pues esta última está expresamente recogida en el artículo 140 CE, mientras que a la primera no se hace mención expresa en el artículo 141 del texto constitucional, que se limita a reconocer que “la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia”. A partir de esos enunciados constitucionales ha sido habitual entre la doctrina argumentar sobre la mayor intensidad en la protección constitucional de la autonomía municipal sobre la provincial que justificaría, así, por un lado, la menor protección constitucional de la provincia desde la perspectiva competencial y, por otro, la amplitud de la competencia autonómica sobre la provincia y la más limitada sobre el municipio.

20. Sin embargo, estas lecturas constitucionales deben ser matizadas. El presupuesto constitucional de partida es que la provincia es una entidad local de carácter necesario y de naturaleza indisponible por el legislador ordinario, cuya supresión generalizada es inviable en el actual contexto constitucional y sin llevar a cabo un proceso de reforma de la propia Constitución. Únicamente a través de Ley orgánica puede modificarse de forma puntual o generalizada el mapa provincial.

21. Así lo ha venido entendiendo el Tribunal Constitucional en una ya dilatada y densa jurisprudencia que se extiende desde los primeros años de su andadura institucional hasta fechas recientes. Ya antes de la aprobación de la Ley reguladora de las bases de régimen local de 1985, el Tribunal tuvo que intervenir en diferentes ocasiones para pronunciarse sobre el alcance del principio de “autonomía local” en su proyección sobre el ámbito de la provincia como entidad local.

22. Efectivamente, esa distinción entre autonomía provincial y municipal no ha encontrado, hasta la fecha, plena acogida en las numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional recaídas en esta materia, en las que no se encuentra una sola declaración con pretensión de crear doctrina que establezca una expresa separación o distinción cualitativa entre autonomía municipal y provincial. Tan solo en un *obiter dicta* a la STC 109/1998 se recoge alguna distinción de matiz. La jurisprudencia constitucional –y este es un dato del cual no puede prescindirse– se ha articulado y construido enteramente sobre la protección de la autonomía local en su conjunto a partir del artículo 137 CE. Por tanto, sea cual fuere la posición que se defienda al respecto en la literatura científica, en el plano jurisprudencial no se ha desarrollado ninguna distinción cualitativa o de otro tipo sobre el alcance de la autonomía local cuando se proyecta sobre municipios o provincias.

23. No debe extrañar este tratamiento homogéneo, sobre todo si se parte del dato –como más adelante precisaremos con cierto detalle– de que la propia Carta Europea de Autonomía Local no favorece precisamente un ensayo de disección de dos grados de autonomía local en función del tipo de entidad de que se trate, municipios o provincias. Bien es cierto que tal indistinción se sustenta –argumento que no se puede obviar en un ejercicio de honestidad intelectual– en la común fuente de legitimidad democrática que tienen ambos niveles de gobierno en la Carta Europea.

24. No se puede, por tanto, poner objeción alguna a que la doctrina sobre la autonomía local emanada desde la jurisprudencia constitucional, sea enteramente

aplicable a la provincia, máxime cuando ha sido a través de esta como se ha construido, al menos en los primeros años. En efecto, la doctrina jurisprudencial acuñada para la defensa de la “autonomía local” comenzó a forjarse frente a intervenciones lesivas de la autonomía provincial en torno a la noción de garantía institucional, que se ha mostrado como una técnica insuficiente para preservar adecuadamente la autonomía local frente a las intromisiones procedentes de otros niveles de gobierno.

25. La “garantía institucional” adolece de cierta deficiencia en su función protectora que es imputable a la técnica en sí, pero que se agudiza en el caso español en comparación con Alemania, su lugar de procedencia. Allí, a la hora de examinar si una Ley respeta o no la garantía institucional de la autonomía local, se emplean dos métodos. De una parte, se utiliza lo que se ha dado en denominar el “método de la sustracción”, en virtud del cual se contrasta la situación de la autonomía local existente antes y después de la intervención normativa cuya constitucionalidad se enjuicia; y si se llega a la apreciación de que, tras la intromisión, no queda ningún poder decisorio del ente local en el ámbito afectado, ha de concluirse afirmando la quiebra de la garantía institucional. Y, de otro lado, y utilizado más frecuentemente por el Tribunal Constitucional federal, se emplea el “método histórico”, en el que se toma en consideración si la concreta posición de la autonomía local cuestionada ha sido reconocida ya con anterioridad en la experiencia histórica alemana.

26. No obstante, sea cual fuere su virtualidad protectora, lo que conviene destacar es que el Tribunal Constitucional ha extendido la garantía institucional tanto al plano organizativo como al competencial de ambos entes locales constitucionalmente necesarios. Desde esta perspectiva, la materialización efectiva de la autonomía local tiene que proyectarse sobre ámbitos específicos de la actuación pública, sobre los cuales las provincias tendrán que contar con un haz de competencias que les permita participar de manera efectiva en los asuntos que les atañen. Así, intereses peculiares, competencias propias y servicios mínimos preceptivos constituyen en

palabras del Tribunal Constitucional el núcleo esencial de la autonomía local. Y, a tal efecto, el alto Tribunal ha recordado expresamente respecto de las provincias que la autonomía local, ex artículo 137 CE, “se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un ‘mínimo competencial’, que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local” (STC 109/1998, FJ 2.º), debiendo entenderse como competencia propia de las provincias aquella que es desempeñada por su titular bajo un régimen de “autorresponsabilidad” (STC 109/1998, FJ 13.º).

27. Es preciso subrayar que la concepción de la garantía institucional ha servido para garantizar la existencia de los municipios, las provincias y las islas como entidades locales constitucionalizadas, y reconocerles (un indefinido) contenido funcional mínimo. En cambio, esa teoría ha sido mucho menos efectiva frente a la reordenación puntual de las competencias provinciales cuando estas se han visto afectadas por un gradual vaciamiento de su ámbito material.

28. Las reformas impulsadas en los estatutos de autonomía, así como las nuevas leyes de ordenación del territorio, han puesto de manifiesto en muchos casos una tendencia consistente en respetar la existencia puramente nominal del ente local, pero sin reconocerle un cuadro de responsabilidades por la vía competencial que configurara tales niveles institucionales como entidades con un margen de actuación realmente autónomo; es decir, la técnica de la garantía institucional ha sido útil para evitar que el legislador “suprima” la institución o la vacíe completamente de contenido, pero se ha mostrado claramente inoperativa cuando de afrontar regulaciones legales, que menoscababan las competencias provinciales, se trataba.

29. Se puede advertir, por tanto, una manifiesta impotencia de la concepción de la garantía institucional en lo que se refiere a la salvaguarda efectiva de un haz de potestades propias de las provincias. Al margen de alguna aplicación anecdótica y poco representativa, el Tribunal Constitucional apenas si ha hecho uso del “método de sustracción” o del “método histórico” como medio

de proteger un haz de atribuciones competenciales de contenido material que hicieran reconocible la institución y evitaran la afectación a su contenido esencial.

30. Como la técnica de la garantía institucional no agota la protección que la Constitución brinda a las provincias (más bien ha mostrado ya sus enormes debilidades), la jurisprudencia constitucional ha ido sumando una serie de garantías concretas y cautelas específicas (“estándares constitucionales mínimos”, como han sido calificados por la doctrina) que son las que dan la verdadera medida del alcance constitucional de la autonomía provincial. Especialmente relevantes han sido las garantías para preservar la vertiente financiera de la autonomía provincial. La jurisprudencia constitucional ha subrayado la responsabilidad que pende primordialmente sobre el Estado (y en menor medida sobre las comunidades autónomas) para proveer a la suficiencia financiera de los municipios y provincias. Esta obligación constitucional no se proyecta, sin embargo, a las comarcas, ni a cualquier otro ente local que decidan, en su caso, crear, las comunidades autónomas, puesto que en ese caso tendrían que financiarse exclusivamente con cargo al presupuesto de estas.

31. En esa línea, importa destacar la especial contundencia con la que el Tribunal Constitucional ha protegido la autonomía de gasto provincial, al entender que le era en lo esencial aplicable la doctrina vertida sobre el particular para las comunidades autónomas. Las provincias, conforme a la jurisprudencia constitucional, están facultadas para determinar la estructura del gasto y, en consecuencia, para decidir qué cantidad concreta de dinero se va a destinar a cada uno de sus ámbitos competenciales. Libertad de disposición sobre el destino de los recursos que únicamente puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad. También se deduce de esta jurisprudencia la prohibición de que las instancias centrales del Gobierno o las autoridades autonómicas impongan a las provincias la financiación de competencias cuya titularidad haya pasado a manos de la correspondiente Comunidad Autónoma.

32. Esta es, en una apretada síntesis, la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la autonomía local y su concreta proyección sobre la provincia. Ello no quiere decir, obviamente, que en algunas decisiones el Tribunal Constitucional no haya abordado y configurado alguna línea jurisprudencial específica en torno a la autonomía provincial; pero lo relevante es que en la construcción de esa peculiar variante jurisprudencial —o, para ser más exactos, en la peculiar aplicación de la doctrina general sobre la autonomía local a las provincias— han sido determinantes los propios textos estatutarios.

33. Y este es, efectivamente, un dato que no puede obviarse en estos momentos. Los ejemplos más significativos al respecto los proporcionan las SSTC 27/1987 y 109/1998, en las que las singularidades de los respectivos estatutos involucrados, el valenciano y el catalán, fueron un factor decisivo para la resolución de la controversia en juego. En ambas ocasiones, las específicas previsiones de los estatutos fuerzan prácticamente al Tribunal Constitucional, so riesgo de declarar la antijuridicidad de las propias normas estatutarias, a declarar expresamente la no aplicabilidad de la LBRL (STC 109/1998) o, más modestamente (en la STC 27/1987), a sugerir la inaplicación de la normativa básica, para realizar acto seguido una muy forzada argumentación sobre la acomodación de la normativa impugnada a la LBRL.

34. Esta doctrina constitucional tendrá importantes consecuencias sobre cómo la autonomía provincial constitucionalmente garantizada se ve debilitada por la reducción de la misma que se lleva a cabo en la regulación estatutaria. No se trata en estos casos, por tanto, de una “interiorización” de la provincia como ente local en el sistema local de gobierno de la Comunidad Autónoma (lo cual no debe tener en sí mismo ningún efecto negativo), sino más precisamente de un ensayo de vaciamiento de las competencias provinciales a favor del (entonces emergente y hoy consolidado) nivel autonómico de gobierno.

35. Así, pues, cuando el Tribunal Constitucional ha identificado perfiles propios en la autonomía provin-

cial no ha operado directamente en el texto constitucional tratando de inferir tales peculiaridades ya ex *Constitutione*, sino que se ha encontrado el pie forzado de una norma estatutaria que permitía una intervención singularmente incisiva y penetrante de la Comunidad Autónoma en la esfera provincial, incluso yendo más allá de las previsiones de la LBRL. Es, en suma, del conglomerado Constitución + estatutos, que no de la Constitución *per se*, de donde se ha derivado en las referidas ocasiones esa menor intensidad de la autonomía provincial frente a la municipal. Y recordemos han sido fruto tales interpretaciones de un particular contexto: la prudencia que tradicionalmente ha tenido el Tribunal Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de determinados preceptos estatutarios. Una actitud prudente que se abandona parcialmente y ofrece un punto de inflexión a partir de la STC 31/2010. En qué medida esa nueva línea interpretativa del Tribunal puede reforzar la autonomía provincial en relación con las regulaciones estatutarias es algo que no podemos tratar en estos momentos.

36. En suma, la técnica de la garantía institucional sigue, pues, estando ahí y desplegando su virtualidad en los términos conocidos, pero en ella no se agota la protección que la Constitución brinda a las provincias: la jurisprudencia constitucional ha ido forjando un catálogo de específicas cautelas, de concretas garantías, que dan la verdadera medida del alcance constitucional de la autonomía provincial. Ahora bien, sentado el respeto por la reconocibilidad de la imagen de la institución, así como por las diversas garantías *ad hoc* que el Tribunal Constitucional ha inferido del texto constitucional, la Constitución ha sido interpretada en el sentido de que permite una concreción y un desarrollo diferentes de la autonomía provincial y municipal por parte de la normativa infraconstitucional. Y, de hecho, esto es lo que sucedió desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías a raíz de la aprobación de los primeros estatutos. Fue, por tanto, la interpretación del estatuyente (avalada, por lo común, por una jurisprudencia constitucional muy casuística) la que sancionó ese estado de cosas.

37. Por tanto, en la peculiar aplicación de la doctrina general sobre la autonomía local a las provincias han jugado un papel determinante los estatutos de autonomía, que en algunos casos (catalán y valenciano) preveían una actuación de la Comunidad Autónoma que podía interferir la autonomía provincial y que superaba los límites establecidos en la propia LBRL. Así pues, en estos casos la menor intensidad de la autonomía provincial sobre la autonomía municipal ha derivado de la visión conjunta que de la misma hacían la Constitución y los estatutos, y no de la propia Constitución. El problema tal vez reside en intentar extrapolar esa doctrina constitucional a todo tipo de supuestos, cuando obedecía a una serie de previsiones estatutarias.

38. La protección de la autonomía provincial en los diferentes estatutos de autonomía ha sido ciertamente desigual, fruto sin duda de la mayor o menor aceptación (siempre limitada) de la provincia en los textos estatutarios. Los primeros estatutos se caracterizaron por regular con suma parquedad el nivel local de gobierno. Y si la provincia recibió un tratamiento algo más detenido en algunos estatutos, no lo fue con la pretensión de desarrollar estatutariamente su autonomía, sino para asegurar a las respectivas comunidades autónomas cierto margen de intervención en la esfera funcional provincial.

39. De todo lo anterior, se puede extraer la conclusión de que el legislador infraconstitucional puede afrontar desarrollos diferentes de la autonomía provincial o municipal, en función también de cómo esté regulada esa materia en cada Estatuto de Autonomía. Esta lectura presenta algunas objeciones: la primera, da a entender que la autonomía provincial constitucionalmente garantizada puede ser modulada (a la baja) por el estatuyente, a diferencia de la autonomía municipal; la segunda, corolario de la anterior, que la autonomía local constitucionalmente garantizada puede ser menos intensa en el ámbito provincial que en el municipal. Si estas lecturas terminan asentándose, se está reconociendo implícitamente que la autonomía provincial es “modulable” por los estatutos de autonomía y, a partir de estos, por los legisladores autonómicos. De ahí al

vaciamiento completo del principio constitucional de autonomía provincial solo hay un paso (que en algunos casos ya se está dando).

40. En el fondo del problema, aparte de esa posibilidad de intervención estatutaria en la modulación del principio de autonomía provincial, se encuentra que en la provincia, por reconocimiento expreso de la Constitución, se entremezclan los dos planos: la configuración de la misma como entidad local y como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”. A mayor abundamiento, por lo común, la “interiorización” de la provincia en el régimen autonómico implica que la provincia sea asimismo división territorial para organizar la Administración periférica de las comunidades autónomas. Es cierto que esa ecuación provincia-Administración periférica de la Comunidad Autónoma tiene alguna excepción, básicamente en Cataluña (y, además, relativamente reciente). Pero, en este punto, se observa la paradoja de que, frente a esa “sobrecarga” institucional de la provincia (ente local, división territorial para las actividades del Estado y *locus* de configuración habitual de la Administración autonómica periférica), su cuestionamiento por uno u otros motivos (nunca explicitados francamente) sea permanente.

41. Y, sin embargo, todas esas proyecciones institucionales de la provincia son entre sí muy diferentes. La provincia como entidad local es la que aquí interesa, mientras que la provincia como “división territorial” de la Administración periférica del Estado o de las comunidades autónomas no es objeto de análisis en este Informe. Pero aun así no cabe duda de que esa caracterización de “división territorial” empaña notablemente (o introduce factores innegables de confusión, como antes se afirmaba) la perspectiva del problema.

42. El Informe de la Comisión de Expertos de 1981 propuso, sensatamente, apoyar la proyección de la Administración autonómica en el territorio sobre las diputaciones provinciales, y eludir así el impacto organizativo, funcional y fiscal que supondría construir una Administración periférica autonómica en el territorio a

imagen y semejanza del modelo matriz. Esas soluciones fueron después recogidas en la Ley de Proceso Autonómico de 1983, pero su uso ha sido muy parco cuando no inexistente. Y esta baja utilización de la técnica de la Administración indirecta, revela de inmediato la enorme desconfianza que siempre han mostrado las comunidades autónomas ante unas instituciones públicas mucho más veteranas y arraigadas en el territorio como eran las diputaciones provinciales.

43. Esa desconfianza se hizo efectiva con la aparición en escena de los primeros estatutos de autonomía. A pesar de ser la provincia la base territorial sobre la cual se construyó todo el incipiente modelo autonómico, los primeros estatutos apenas regularon la provincia, y cuando lo hicieron fue no para garantizar su autonomía, sino para interferir de algún modo en su esfera funcional.

44. Aunque los estatutos de autonomía de “primera generación” no salvaguardaron efectivamente la autonomía provincial, no es menos cierto que la técnica de la garantía institucional suponía, al menos, preservar una institución frente a algunos ensayos de supresión o desaparición por vaciamiento. Fue, sin embargo, la interpretación constitucional que de ese principio de autonomía provincial se hizo la que atenuó (cuando no vació) notablemente las competencias provinciales en algunas comunidades autónomas y creó una autonomía provincial “a la carta”.

45. De estos presupuestos estatutarios y, posteriormente, de los diferentes desarrollos legislativos que se hicieron, así como especialmente de la configuración de la provincia en la propia legislación básica de 1985, no cabe extrañarse que, bajo una apariencia presuntamente común o uniforme, las provincias españolas de régimen común estén ejerciendo –tal como se verá en el Capítulo Cuarto del Libro Verde– competencias de muy distinto trazado y que muchas veces no se pueden reconducir a patrones comunes. No obstante, esa “interiorización autonómica” de la provincia en los estatutos ha producido una situación marcada por criterios de geometría variable, pero tal interiorización es efecto

del propio papel que ha tenido el principio dispositivo en la formación del Estado autonómico. El problema central ha estribado en la falta de un consenso o acuerdo político común sobre cuál debería ser el papel institucional de la provincia en la organización territorial del Estado. Y esto ha provocado, primero, la variedad de las soluciones ofrecidas por el legislador estatutario, y, segundo, su desdibujamiento en la legislación básica.

46. Los estatutos de autonomía denominados de “segunda generación”, que se aprueban a partir del año 2006, no mejorarán sustancialmente el problema descrito, aunque sí que mejoran sustancialmente la densidad reguladora que los Gobiernos locales tendrán en las diferentes normativas estatutarias. Además, seguirán ofreciendo –un aspecto que aquí no puede ser estudiado– soluciones muy diferentes entre sí en lo que se refiere al modo y manera de ordenar el espacio local de gobierno en cada caso.

47. En efecto, frente a la parquedad absoluta del tratamiento de las entidades locales en la primera oleada estatutaria, en contraste, los nuevos estatutos han supuesto con carácter general un notable avance en la preservación de la autonomía de los Gobiernos locales. Algunos de ellos mencionan de forma expresa la autonomía provincial (artículos 66.1 Estatuto Comunidad Valenciana y 90.2 Estatuto de Autonomía de Cataluña); y en otros se añade el reconocimiento de un Gobierno y Administración autónoma de la provincia (96.2 Estatuto de Andalucía y 91.1 Estatuto de Autonomía de Cataluña).

48. Sin embargo, una vez más, las diversas soluciones a la hora de encajar la provincia en la organización territorial de cada Comunidad Autónoma ha sido la nota dominante. Así, ha habido algún Estatuto en el que la provincia aparece reflejada expresamente como nivel de gobierno local con reconocimiento expreso de su autonomía, en otros casos se parte de que la provincia puede actuar como Administración indirecta de ejecución de competencias propias de la Comunidad Autónoma (vía transferencia o delegación), hay supuestos, en cambio, en donde el nivel provincial se pretende

sustituir por otro diferente (veguerías catalanas) y, en fin, en otros casos, a la provincia como entidad local (o a la institución que la sustituya) se la hace convivir con otros niveles necesarios de Gobiernos locales intermedios (tales como comarcas en Cataluña o Aragón) o con la posibilidad de que estos se creen (Comunidad Valenciana).

49. El panorama institucional de la provincia en los nuevos estatutos es, por tanto, muy variopinto, lo que claramente nos conduce a un panorama fragmentado de la realidad provincial dependiendo de cada Comunidad Autónoma. Esta opción por la “interiorización” de la provincia y sobre todo de su papel no es negativa en sí misma, siempre y cuando existiera con carácter previo un estándar mínimo de autonomía provincial garantizado ya fuera por la Constitución o por el propio legislador básico, a partir del cual cada Comunidad Autónoma pudiera adaptar su organización local (y sobre todo las competencias locales) a las necesidades de su propio territorio y a la planta municipal existente en cada caso. Porque, en caso contrario, la provincia como entidad local se puede convertir en una institución que puede ser “moldeada”, en lo que a su autonomía respecta, por los diferentes estatutos o por las decisiones coyunturales que en cada caso adopte el legislador autonómico.

50. Esa diferenciación se observa de forma nítida en lo que se corresponde con el ámbito competencial reconocido a los entes locales en los diferentes estatutos. También aquí las soluciones son muy diversas. Y van desde la opción claramente “municipalista” del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se detallan las competencias de los municipios, a partir de las cuales se articula la “instrumentalidad” de la provincia como instancia para hacer efectivo el principio de subsidiariedad y evitar que esas competencias “salten” del escalón local de gobierno; pasando por el reconocimiento genérico de que el principio de subsidiariedad juega en el plano de la distribución que lleve a cabo el legislador autonómico de las responsabilidades administrativas entre las diversas Administraciones locales (Comunidad Valenciana); hasta la determinación de un elenco de

competencias locales que corresponden “a los Gobiernos locales” y que, por tanto, el legislador autonómico deberá precisar si son atribuidas a los municipios, a las provincias o veguerías, o, en fin, a otro tipo de gobierno local (la solución aportada por el Estatuto catalán).

51. Partiendo de esas premisas estatutarias, como es obvio, las competencias provinciales no pueden configurarse, en principio, con una suerte de solución idéntica o similar para todos los casos. Dependerá, por tanto, del legislador autonómico la concreción de un mayor o menor nivel de autogobierno para las entidades provinciales y, sobre todo, la ordenación interna de las competencias locales entre provincia y municipio, dependiendo de la aplicación efectiva que se quiera hacer del principio de subsidiariedad, así como, en su caso, del principio de diferenciación.

52. Tal como se viene insistiendo, la solución radicaría en que el legislador básico de régimen local determinara un estándar mínimo de competencias provinciales como núcleo indisponible de la autonomía provincial, a partir del cual se podrían ampliar o simplemente mantener por los diferentes legisladores autonómicos. No parece jurídicamente imposible esta operación, al menos tras la doctrina de la STC 31/2010, que en este punto ratifica la posibilidad de que el legislador básico establezca los principios del sistema de competencias a partir de los cuales debe operar el legislador de desarrollo.

53. A pesar del ensayo de supresión (o sustitución) de la provincia por la veguería, el Tribunal Constitucional ha ratificado en su sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, la condición de la provincia como ente local constitucionalmente indisponible, al considerar que, la veguería, o bien únicamente es el nombre que recibe en Cataluña la provincia, o bien constituye un nuevo ente local, en cuyo caso, sin embargo, no vendría a sustituir a la provincia, sino que habría de añadirse como un integrante más del nivel local de gobierno en Cataluña.

54. A pesar de todo ello, los nuevos estatutos de autonomía (o, al menos, algunos de ellos) sí que han he-

cho una apuesta por reforzar el sistema de garantías a favor del nivel local de gobierno (municipios y provincias), lo que se visualiza mediante una serie de instrumentos que sucintamente son los siguientes:

- a) La previsión, en algún caso (Andalucía y Cataluña), de que las leyes reguladoras de los Gobiernos locales sean aprobadas por medio de mayorías cualificadas, mediante el voto por mayoría absoluta en votación final del conjunto del proyecto, del respectivo Parlamento. Esta configuración de “Ley de mayoría reforzada” de tales leyes de gobierno local, supone una innegable garantía formal frente a hipotéticas erosiones del contenido competencial llevadas a cabo por el legislador autonómico sectorial.
- b) La configuración de órganos de participación de los entes locales en los procesos decisionales de las comunidades autónomas, ya sean de exclusiva presencia municipal (Andalucía) o de presencia de todas las entidades locales, dividiéndose estos entre aquellos de configuración exclusivamente local (Cataluña) y los de configuración mixta. El carácter inservible de estos últimos para salvaguardar la autonomía local parece obvio.
- c) El principio de subsidiariedad, que se ha incorporado de dos formas: 1) proyectándose exclusivamente en el juego de las relaciones entre las diversas Administraciones locales; y 2) como principio estructural de la organización territorial (por ejemplo, Andalucía).
- d) El establecimiento de determinadas garantías financieras comunes a municipios y provincias. Y más en concreto la participación de los entes locales en los ingresos tributarios autonómicos, que aunque reitera las previsiones constitucionales y de la legislación de Haciendas locales, no por ello debe ser menospreciada. No obstante, cabe poner de relieve en estos momentos la regulación tan restrictiva y dudosamente constitucional que lleva a cabo la Ley 6/2010, reguladora de la participa-

ción de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma en relación con la provincia. En efecto, la Ley 6/2010, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha efectuado una lectura muy restrictiva del mandato constitucional y estatutario de participación de las provincias en los tributos de la Comunidad Autónoma, hasta el límite de su transgresión, toda vez que ciñe el ámbito subjetivo del Fondo a los municipios (artículo 3.1) y somete la eventual recepción de recursos por parte de las provincias a los siguientes condicionantes: 1.º) La provincia debe haber asumido la gestión de servicios financiados con cargo a la participación de los municipios de menos de 20.000 habitantes; y 2.º) para que la Junta de Andalucía abone el importe correspondiente con cargo a la participación de los municipios afectados, es imprescindible la previa autorización de los plenos de las corporaciones, con indicación expresa de la cuantía a detracer de su respectiva participación en los tributos autonómicos.

- e) Desde la perspectiva financiera, los nuevos estatutos abogan por la libre disponibilidad para los Gobiernos locales de tales recursos, y su carácter incondicionado, con respeto a lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, recogiendo algunas regulaciones muy restrictivas de las subvenciones condicionadas.
- f) La recepción en el marco estatutario de otra serie de principios tales como el de lealtad institucional, el de diferenciación y, en fin, el de autoorganización, con proyecciones distintas sobre el espacio provincial.
- g) La mayor parte de los nuevos estatutos solo recogen competencias provinciales de carácter funcional, vinculadas con las funciones de cooperación y asistencia técnica, con lo que parece haberse enquistado la posibilidad (no cerrada constitucionalmente) de que las provincias dispongan de competencias materiales propias. Una vez más debe ser el

propio legislador autonómico el que las fije, en su caso. No obstante, de la dicción de algunos estatutos de autonomía (particularmente, del de Cataluña y de la Comunidad Valenciana) se puede extraer con claridad que, dado el juego que se le da al principio de subsidiariedad en el reparto interno de competencias entre los diferentes niveles de gobierno local, puede estar plenamente justificado que a la provincia (o, en su caso, a la veguería) se le confieran competencias materiales que hoy en día son ejercidas por los propios municipios, ya sea por razones de escala o de capacidad de gestión o ya sea, en fin, por la naturaleza de la materia que en cada caso se asigne. Por tanto, al menos a partir de alguna de las regulaciones estatutarias, nada impediría que el legislador autonómico atribuyera espacios competenciales materiales a las provincias, reordenando así el mapa competencial local en esos territorios.

55. Los nuevos estatutos insisten en confirmar la centralidad de los municipios frente a las provincias en el entramado institucional de las respectivas comunidades autónomas. El municipio se cataloga como entidad local básica en Cataluña, Andalucía, Illes Balears, Aragón y Castilla y León. Y también en algunos de ellos como el instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (Cataluña, Illes Balears y Castilla y León). Potestativa también de los municipios para los estatutos catalán y andaluz es la plena capacidad de autoorganización y el reconocimiento de un núcleo competencial propio para ejercer con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad. En el Estatuto andaluz se detalla además un listado exhaustivo de materias sobre las cuales los municipios ostentan competencias propias.

56. La esfera funcional de las provincias se ciñe a los dictados constitucionales y no va aparejada a la idea de autonomía. Salvo el Estatuto valenciano, que se remite a la legislación, los restantes garantizan como competencias provinciales las funciones de cooperación y asistencia a los municipios. No obstante, una mención expresa

a la prestación de servicios supramunicipales hacen tanto el Estatuto andaluz como el castellano-leonés.

57. También se observa en la mayoría de los textos estatutarios predilección por la autonomía de los municipios frente a la de otras entidades locales. La autonomía municipal queda garantizada y protegida en algunos textos estatutarios, como el de Castilla y León o el andaluz, mediante la limitación para la creación de otras entidades locales por el Gobierno autonómico. Así, por ejemplo, para la creación de comarcas se exige el acuerdo previo de los ayuntamientos.

58. En esta misma línea se introducen también distinciones entre autonomía municipal y autonomía provincial en los nuevos estatutos. Así, mientras que en el caso de la autonomía municipal hay una tendencia estatutaria a su ampliación con respecto a los parámetros constitucionales, no ocurre igual con la autonomía provincial, que se respeta en los estatutos solo en los términos derivados de la jurisprudencia constitucional y del artículo 36 de la LBRL. Valga como ejemplo que solo para los municipios y no para las provincias se reconoce en el Estatuto castellano-leonés una cláusula universal de competencias y el carácter residual de las competencias provinciales o comarcales. Igual ocurre en el Estatuto de Andalucía, que garantiza solo a los municipios y no a las provincias un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción a los controles de constitucionalidad y legalidad.

59. La “reserva autonómica de ley” es otro instrumento novedoso que se utiliza en los nuevos estatutos para regular aspectos centrales del régimen local. En el Estatuto andaluz, para la creación de nuevas entidades territoriales, transferencias y delegaciones, y creación de comarcas, reserva de ley por mayoría absoluta para la coordinación provincial. En el Estatuto de las Illes Balears encontramos estas reservas de ley para regular el régimen de los consejos insulares, para la financiación de esos mismos consejos o para la regulación en general del régimen local balear. En el Estatuto aragonés la reserva de ley se aplica a la regulación de las áreas metropolitanas y las entidades inframunicipales, aplicación

del régimen de concejo abierto, y para la creación y regulación de las comarcas.

60. El balance que puede hacerse de la autonomía provincial en los nuevos estatutos es que, aunque con menor intensidad que respecto de los municipios, los nuevos estatutos han supuesto un incremento de las garantías para la autonomía provincial, especialmente en la órbita financiera. Por el contrario, con la salvedad del Estatuto de Castilla y León, se observan más retrocesos que avances en las facultades coordinadoras que determinados estatutos han atribuido a sus respectivas comunidades autónomas en la esfera competencial de las provincias.

61. Desde una perspectiva estrictamente competencial, pocos han sido los estatutos que han intentado definir mínimamente las principales funciones de las diputaciones. En todo caso la nota dominante sigue siendo la ausencia de referencia alguna a funciones sustantivas o específicamente provinciales. De la regulación contenida en aquellos no se desprende una visión clara –ni tampoco homogénea– del contenido competencial de la autonomía provincial. No obstante, sí aparecen algunas referencias sobre el tipo de atribuciones más significativas: a) competencias provinciales asignadas por la Legislación Básica del Estado; b) competencias provinciales reguladas en la legislación autonómica para el desarrollo de las Bases estatales; c) competencias autonómicas transferidas o delegadas por las comunidades autónomas; d) competencias autonómicas para la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Administración de las comunidades autónomas. A la relación anterior habría que añadir las competencias que derivan de la configuración constitucional de la provincia como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (artículo 141-1.º).

62. En cuanto a las diferentes modalidades competenciales, los estatutos de autonomía se refieren a funciones siempre de carácter promocional ejecutivo y de gestión, cuyo ejercicio además –si se trata de competencias delegadas o transferidas– no está exento de control o fiscalización (y dirección) por parte de la Co-

munidad Autónoma. En definitiva, no se ha llegado en la esfera estatutaria a dar una respuesta definitiva (lo que quizás se podría hacer en los procesos de reforma que están en curso o se abrirán en el futuro) al concepto constitucional de autonomía provincial, ni al significado competencial que puede tener ese principio como garantía funcional para la satisfacción de los –así se denominan en los estatutos de autonomía– intereses “peculiares” o específicamente provinciales.

63. En este contexto, en el que el máximo riesgo para la autonomía provincial proviene de las facultades coordinadoras autonómicas expresamente previstas en los propios estatutos, huelga insistir en la relevancia que adquiere el legislador básico para contener posibles excesos en el desarrollo normativo de tales facultades.

64. En línea con lo expuesto, bien se puede concluir que la autonomía provincial constitucionalmente garantizada ha sufrido un proceso de erosión permanente y paulatina, como consecuencia de un marco legislativo básico tal vez poco preciso en su alcance competencial, de la interpretación casuística que de la autonomía pro-

vincial ha venido haciendo la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, así como derivado de la enorme diversidad de las regulaciones estatutarias que se han venido elaborando sobre el papel y función de la institución provincial. Reconducir este proceso a parámetros de racionalidad no es ciertamente sencillo. Una vía, nunca completa en su cierre conceptual, es que la propia jurisprudencia constitucional modifique parcialmente sus desdibujadas líneas de protección de la autonomía provincial, y otra –más segura en sus resultados– es que por parte del legislador básico estatal se redefina el papel institucional de la provincia en su dimensión básicamente competencial o como institución dotada de poder político y no solo de potestades administrativas. La pretendida configuración de la provincia como ente local configurado como una suerte de “Administración de Administraciones” no deja de ser una mirada muy parcial y, sobre todo, muy incompleta frente a la caracterización de esa institución como poder público territorial dotado, en consecuencia, de órganos de gobierno. Las provincias son, en suma, instituciones políticas del Estado constitucional. Y, por una razón o por otra, esa dimensión se está viendo paulatinamente apagada.

Capítulo Tercero

La provincia como poder público territorial:
relaciones entre provincia y municipios. Sistema electoral,
forma de gobierno, organización y empleo público de las
diputaciones provinciales

La provincia como poder público territorial: relaciones entre provincia y municipios. Sistema electoral, forma de gobierno, organización y empleo público de las diputaciones provinciales

1. La configuración en España de un mapa municipal excesivamente fragmentado, y conformado por más de un 85% de municipios que disponen de menos de cinco mil habitantes, hace difícilmente viable el ejercicio pleno por parte de los municipios de su propia autonomía local, sobre todo dificulta en muchos casos que tales entidades locales puedan ejercer plenamente (no formalmente) las potestades que tienen atribuidas, y prestar asimismo a los ciudadanos los servicios que les competen.

2. No es una exageración, por tanto, afirmar que en España tenemos miles de ayuntamientos que disponen de estructuras de gobierno (alcaldías y plenos), pero que en la práctica carecen de una "Administración municipal" estructurada como una organización eficiente, salvo que por tal pueda considerarse la escuálida estructura que normalmente acompaña como organización instrumental a tales estructuras políticas locales. La deriva política del municipalismo español no viene acompañada, la mayor parte de las veces, por estructuras administrativas sólidas que puedan prestar eficientemente servicios públicos a sus ciudadanos.

3. La política municipal (o local), por tanto, está omnipresente en todo el territorio, mientras que la organización administrativa o las estructuras de gestión se encuentran habitualmente ausentes por una elemental imposibilidad existencial que buena parte de tales municipios tienen de hacer frente a las complejidades en el ejercicio de un amplio número de competencias municipales o de la prestación eficiente

de servicios públicos a su cargo. Por tanto, si partimos de la estructura actual de los municipios españoles, las economías de escala no sirven ni ayudan en la mayor parte de los casos para una eficaz (y menos aún eficiente) prestación de servicios en esos ámbitos territoriales tan limitados en número de población. Pero esta afirmación no debe ser entendida como una llamada a la racionalización del mapa municipal, pues este es un debate que en este Libro Verde no se aborda. Simplemente se constata que una de las necesidades objetivas por las que se justifica la existencia de los Gobiernos locales intermedios (y, por lo que ahora interesa, de las diputaciones provinciales) es, precisamente, ese minifundismo municipal. Pero no es la única justificación.

4. En efecto, el problema no es privativo de los municipios menores de cinco mil habitantes. Más allá de esta cifra o, incluso, del umbral estándar (y hasta cierto punto "fetichista" desde el punto de vista normativo) que representa el número de veinte mil habitantes, hay determinadas políticas públicas locales que no se pueden desempeñar razonablemente por los municipios, ya sea porque carecen de recursos especializados para su desempeño, ya sea porque la proximidad impide actuaciones con la necesaria objetividad, o ya sea, incluso, porque determinadas políticas o actividades requieren de un espacio territorial mucho más amplio para un correcto planteamiento y ejercicio de las mismas. El coste agregado de tales políticas públicas es, además, mucho más elevado si se presta de forma atomizada en varios municipios que si se presta de forma expresa por la instancia provincial.

5. Bien es cierto que todas estas dificultades, sumariamente descritas, pueden superarse a través de diferentes vías. A saber:

- a) La creación de mancomunidades o, en su caso, consorcios.
- b) La creación por parte de las comunidades autónomas de órganos desconcentrados para prestar asistencia técnica y cooperación a los municipios.
- c) La creación de comarcas o áreas metropolitanas, en su caso, por las propias comunidades autónomas.
- d) La existencia de provincias que, en su configuración como agrupación de municipios, conlleve la realización de tales competencias funcionales y, en su caso, aquellas otras materiales que por razones de escala –y con evidente proyección local– les sean conferidas.

6. Por tanto, lo que sí parece obvio es que ese minifundismo local imprime una baja capacidad de gestión que deriva esencialmente de una serie de limitaciones de escala para el ejercicio de determinadas competencias. Esta situación debe compensarse necesariamente con unas instancias que cubran tal déficit. Y lo razonable es que ese nivel de gobierno que supla tales carencias sea una entidad local, o si se prefiere un Gobierno local intermedio de ámbito superior territorialmente al propio municipio.

7. Una entidad local que sea capaz, entre otras cosas, de optimizar los recursos públicos y aliviar las necesidades (incapacidades, muchas veces) de gestión de los municipios, sean estos del tamaño que sean. Razones de eficacia, eficiencia y economía, así lo aconsejan. La justificación constitucional de esta propuesta de asignación de competencias se trata en el próximo Capítulo de este Libro Verde. En consecuencia, esas entidades locales intermedias deben estar provistas de personal cualificado del que, por unos motivos u otros, no pueden proveerse los municipios. Ese es, junto a la dimen-

sión territorial y las posibilidades que se abren desde la perspectiva de una escala de actuación más amplia, el valor añadido que tales entes intermedios deben de aportar al conjunto del sistema local.

8. Esas entidades locales intermedias deben basar sus pautas de actuación en el ejercicio de competencias locales, ya sean estas asignadas a los municipios o residenciadas en el propio ente local intermedio. No deben constituirse nunca como entidades que tengan por objeto (exclusivo o compartido) el reparto de fondos económicos bajo el régimen de subvención: un Gobierno “intermediario” es un Gobierno innecesario.

9. De las opciones planteadas en el punto 5, sin perjuicio de lo que se establece en la parte última del presente Informe, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- a) La opción por las mancomunidades, dado su carácter voluntario y sus rigideces en el régimen jurídico, debe descartarse como solución óptima, sin perjuicio de que hayan resuelto algunos problemas concretos o que se hayan utilizado incluso como “solución integral” en algunos casos (Extremadura), donde ha tenido cierto recorrido, pero complementario en todo caso a las provincias. Las mancomunidades, tal como se dirá, son entidades locales, pero no Gobiernos locales intermedios, y su ámbito funcional es siempre limitado.
- b) La creación de órganos desconcentrados de la Comunidad Autónoma degrada el nivel local a la condición de los municipios como entidades dependientes de un nivel territorial distinto.
- c) La creación de comarcas y áreas metropolitanas es una competencia que se sitúa actualmente en el ámbito autonómico, lo que puede convertirlas en una suerte de “punta de lanza” autonómica para sustituir a la provincia. Las comarcas son instituciones nuevas que, por lo común, carecen de tradición institucional, aunque se pretenden justificar por criterios geográficos, económicos o de-

mográficos. La determinación de los límites territoriales y la fijación de las competencias son decisiones ajenas a los propios municipios. La puesta en marcha de tales Gobiernos locales intermedios en determinadas comunidades autónomas se ha saldado hasta la fecha con resultados pírricos, cuando no escasamente funcionales. Las áreas metropolitanas no han tenido –hasta la fecha– un mejor recorrido institucional en nuestro país, pero no cabe duda de que la determinación de espacios metropolitanos es una de las apuestas de futuro en el escenario europeo, y en España se deberá encontrar alguna solución institucional (de la cual no tiene por qué estar orillada necesariamente la Diputación Provincial) para encajar el fenómeno metropolitano en un mapa institucional local ya de por sí muy abigarrado. Sobre todas estas cuestiones se tratará en el Capítulo Quinto de este Libro Verde.

- d) La provincia, en cambio, se muestra como una instancia de gobierno local apropiada, por razones de escala, por tradición y por disponer de estructuras organizativas asentadas (sin perjuicio de que, en algunos casos, sean mejorables) para ejercer las funciones descritas. La provincia debe mostrar en un futuro inmediato versatilidad funcional y proyección territorial, para dar respuesta combinada a esas necesidades objetivas más o menos expresas de creación de entidades locales intermedias alternativas en ámbitos en que perfectamente puede proyectarse la institución provincial (comarcas y áreas metropolitanas). Dicho de otra manera: ¿por qué el área metropolitana o la comarca excluyen en su definición y proyección a la provincia?; ¿porque así lo define el legislador básico o porque así lo quiere el legislador autonómico?

10. La provincia es una institución tradicional con un amplio recorrido temporal, que dispone de una garantía constitucional y es parte sustancial de la organización territorial del Estado. La característica más resaltada de la provincia como entidad local, en términos constitu-

cionales, es que se encuentra determinada por “la agrupación de municipios”. La provincia, por tanto, forma parte del nivel local de gobierno, del tercer escalón de la organización territorial del Estado, no es parte integrante del Estado poder central (salvo en lo que afecta a su configuración como división territorial para las actividades del Estado, equivocadamente inserta en el artículo 141 CE), ni tampoco de la Comunidad Autónoma en sentido estricto. La provincia forma parte, en suma, de la estructura de un Estado compuesto como un nivel de gobierno local que, por decisión constitucional, tiene un doble sistema de proyección institucional y territorial. Es, en consecuencia, un Gobierno articulador de la dispersión o fragmentación municipal frente a los otros dos niveles territoriales de gobierno. Explicitado en otros términos: sin provincias no hay viabilidad institucional ni política ni económica para los municipios de población limitada, dada su baja o reducida capacidad de gestión, así como tampoco pueden optimizarse determinadas políticas públicas locales en las que los municipios –sean del tamaño que fueren– son espacios insuficientes para su correcta puesta en práctica.

11. Se puede concluir, por tanto, que la intermunicipalidad constitucionalmente garantizada erige a la provincia como el nivel de gobierno más idóneo para garantizar de forma efectiva el principio de autonomía local y, más en concreto, la autonomía municipal. Municipios y provincias conforman, como recordara en su día el Libro Blanco del Gobierno local, una misma comunidad política local, dada la estrecha relación que necesariamente existe entre ambos tipos de instituciones. Además, la posición institucional de la provincia como Gobierno local intermedio, tiene como función adicional configurar una instancia de articulación entre esas entidades locales y los demás niveles territoriales de gobierno en condiciones de paridad y equilibrio. En verdad, como se ha dicho en no pocas ocasiones, lo importante no es el nombre (provincia), sino realmente la función que cumple: si no existieran las provincias en el actual contexto del Gobierno local necesariamente habría que inventarlas (u otro Gobierno local intermedio que las sustituyera). La realidad comparada así nos lo muestra fehacientemente.

12. En efecto, en ausencia de tales Gobiernos locales intermedios la realización efectiva de determinadas responsabilidades municipales se puede ver puesta en entredicho. Esto es particularmente evidente en aquellos municipios que disponen de una población pequeña o mediana, pero también es real en el ejercicio de aquellas competencias municipales que por razones de escala o simplemente por motivos de coste efectivo se pueden ejercer mejor en otros niveles locales de gobierno.

13. Las funciones que por razones diversas exijan estructuras intermunicipales pueden acometerse, como se ha visto, a través de diferentes fórmulas institucionales. Sin embargo, por unas u otras razones, la solución provincial resulta la más idónea. Las deficiencias del municipalismo fragmentado, o las necesidades de disponer de estructuras funcionales muy cualificadas y con una visión integral de las necesidades del territorio, difícilmente se pueden resolver a través de fórmulas institucionales en las que primen la espontaneidad de una eventual asociación municipal o de una distribución territorial impuesta, en la que posiblemente se reiterarán en una escala mayor muchas de las deficiencias detectadas en los propios municipios.

14. Ciertamente, se ha de tener en cuenta que las comunidades autónomas disponen de importantes instrumentos (más aún a partir de la redacción de los nuevos estatutos, pero también derivados de la propia legislación básica) con el fin de ordenar territorialmente y desde la perspectiva competencial el nivel local de gobierno y, más concretamente, los propios municipios.

15. Toda esa capacidad normativa de configuración territorial, depende cómo se ejerza, puede afectar directa o indirectamente a la autonomía provincial, pero sobre todo puede articular un sistema de Gobiernos locales intermedios de varios escalones (provincias-comarcas) o, incluso, desarticularlo institucional y territorialmente (áreas metropolitanas en algunos ámbitos territoriales-provincias-comarcas; implantadas estas de forma general o singular, etc.). Se echa de menos una visión integral del territorio desde la perspectiva del go-

bierno local: si la provincia es una entidad local constitucionalmente garantizada y dispone de unas estructuras organizativas y personales de notable desarrollo, ¿qué sentido tiene marginarla completamente en el proceso de creación de comarcas o, en su caso, de áreas metropolitanas? Dicho en otros términos: ¿Se quiere con ello crear, a partir de decisiones propias del legislador autonómico, una competencia institucional entre tales niveles de gobierno local, o no se está produciendo un solapamiento funcional con importante impacto sobre el gasto público?

16. Si a todo este panorama unimos las posibilidades de la articulación de estructuras voluntarias de entidades locales intermedias (mancomunidades y consorcios), el resultado final –que al fin y a la postre es el que tenemos– nos ofrece un sistema de “Gobiernos” locales intermedios desarticulado, asimétrico y escasamente eficiente, cuando no claramente disfuncional. No cabe duda, tal como se señalará, que la provincia, como Gobierno local intermedio, debe impulsar procesos de reforzamiento de su legitimidad, también mediante el incremento de la eficiencia. La apuesta en estos momentos pasaría por una racionalización de la estructura territorial local, y este proceso de racionalización debería hacerse partiendo de la propia institución provincial y no contra ella o abogando (como en algún momento se ha podido sugerir) por su supresión. El capital institucional que atesora la provincia tras de sí no puede ser orillado tan alegremente a favor de entidades locales intermedias de nuevo cuño (comarcas, áreas metropolitanas, consorcios o mancomunidades) cuya legitimidad por la eficiencia está aún por acreditar.

17. La provincia es, en todo caso, una pieza esencial en la conformación de la intermunicipalidad, puesto que –por decisión constitucional– se configura preceptivamente como “agrupación de municipios”. El Gobierno provincial, pues de “Gobierno” se trata, tiene por objeto, entre otras de sus funciones, garantizar el principio de subsidiariedad, con la finalidad de que las competencias locales no “asciendan” a otros niveles territoriales de gobierno superiores.

18. Bajo ese punto de vista, municipios y provincias conforman, también por decisión constitucional, un mismo sistema político local, vertebrado de esas dos piezas institucionales necesariamente complementarias. Y este es el dato distintivo del tercer escalón o nivel de la organización territorial del Estado, puesto que ni el Estado (poder central) ni las comunidades autónomas disponen de un doble nivel de representación y gobierno de carácter cuando menos bicéfalo por mandato constitucional (aunque el espacio institucional local de gobierno se puede complicar, tal como se ha visto, notablemente). Ciertamente que las comunidades autónomas son Estado, cierto también que las provincias han sido motores (en buena parte de los casos) de la formación de las propias comunidades autónomas, pero el nivel central y autonómico de gobierno no se estructura más que a través de un centro de imputación, cosa que no sucede en el caso de la comunidad política local por mucho que se pretenda dar un protagonismo dominante (que no se niega aquí que lo tenga) al nivel municipal de gobierno.

19. Y este aspecto es importante. La provincia es una entidad local con autonomía política constitucionalmente reconocida para la gestión de “sus intereses respectivos”. No es necesario entrar aquí –como ya se ha dicho– en un debate hasta cierto punto estéril de si la provincia tiene o no “intereses propios o peculiares”. Los ha tenido, el legislador básico los reconoce muy tímidamente y posiblemente sea necesario que, conforme ha sido expuesto, se identifiquen de forma más nítida por el nuevo legislador básico de régimen local o por los legisladores autonómicos.

20. Lo que interesa subrayar en estos momentos es que la provincia dispone, por mandato constitucional expreso, de órganos de gobierno de naturaleza representativa que, como es obvio, ejercen la dirección política de esa institución. La provincia, por tanto, es un poder público territorial de naturaleza política y dotado de un Gobierno y, en ningún caso, puede pretender ser configurado solo como una instancia de carácter administrativo, que se dedica exclusivamente a subsanar téc-

nicamente los déficits de gestión que tienen los municipios de ese ámbito territorial.

21. El dato normativo de que la provincia se configure constitucionalmente como “una agrupación de municipios” tiene un valor identificador importante como elemento que acrecienta su naturaleza local, pero en absoluto empaña su naturaleza de gobierno que debe priorizar e impulsar todas aquellas políticas públicas provinciales que se deriven de los márgenes que establezca el legislador (básico y no básico) en el momento de configuración del sistema local de gobierno.

22. Una configuración normativa, por tanto, escalonada y compleja, como compleja es la estructura territorial del Estado autonómico. Y una configuración normativa que debe estar además presidida –como más tarde se verá– por las decisiones primarias que adopte el legislador básico, por la configuración complementaria que establezcan las diferentes previsiones estatutarias (que han de actuar dentro de ese espacio básico, sin perjuicio de que puedan modularlas en supuestos específicos), así como por el papel institucional que la legislación autonómica sobre Gobiernos locales y la propia legislación sectorial reconozcan al nivel provincial de gobierno.

23. Panorama ciertamente complejo para establecer un sistema institucional basado en una concepción uniforme de la provincia, que, como es obvio, está ya muy lejos de ser una realidad en la fase actual de desarrollo del Estado autonómico. Pero lo anterior no debe impedir –sino todo lo contrario– que el legislador básico –en una interpretación coherente del marco constitucional– defina, al menos, un estándar mínimo de autonomía provincial garantizado que, posteriormente, los legisladores autonómicos podrán incrementar o, simplemente, mantener, cuando configuren el sistema local de gobierno en cada Comunidad Autónoma.

24. La autonomía provincial, paulatinamente, ha sido objeto de un proceso gradual de vaciamiento, situándo-

se actualmente su punto fuerte de actuación en una serie de políticas de naturaleza instrumental o funcional como son las relativas a la asistencia técnica y a la cooperación económico-financiera. Pero la configuración actual de la cooperación económica local –por solo prestar atención a este último punto– no es un factor que refuerce precisamente la autonomía provincial por la propia vulnerabilidad que muestran los planes provinciales a las interferencias de otros poderes públicos territoriales (del Estado y de las comunidades autónomas). Esa perspectiva del problema, con ser importante, no termina de encajar plenamente con la idea constitucional de “Gobierno provincial” como una estructura específica de la organización territorial del Estado.

25. Es verdad que también se puede (y se debe) introducir la prioridad política en el ejercicio de competencias estrictamente funcionales. Nada impide que el Gobierno de la provincia priorice una determinada política sectorial sobre un determinado territorio, pero obviamente la naturaleza instrumental de las competencias funcionales sitúa al municipio (y también a sus propias prioridades) en la antesala de la decisión política ulterior.

26. Aun así las competencias funcionales de asistencia y apoyo a los municipios no degradan (o no deberían hacerlo) al nivel de gobierno provincial a una estructura institucional meramente ejecutora de las demandas municipales. La necesidad de ponderar con visión intermunicipal las políticas de los diferentes municipios ofrece a la provincia uno de los cauces para desplegar políticas propias.

27. El otro cauce para desplegar políticas propias, hasta ahora poco reconocido normativamente (aunque muy explorado en la práctica) es, sin duda, que las provincias ejercen un haz de atribuciones, facultades y responsabilidades (esto es, competencias) que van mucho más allá de las estrictamente previstas en la legislación básica o en la legislación de desarrollo.

28. No es este el momento para situar el debate en el campo competencial, pero no cabe duda de que es so-

bre las competencias (nominales o efectivas) donde encuentra su plena justificación el propio sistema de organización institucional de la provincia (también el real, no el formal). El alcance de las cláusulas abiertas que el legislador básico emplea (“coordinación de los servicios municipales” o “fomento de los intereses peculiares de la provincia”, además de las competencias en materia de “asistencia técnica y cooperación”) ha definido muy imprecisamente cuál es la acción de gobierno (esto es, el ámbito real de sus responsabilidades) y ha dado lugar –lo que es más grave– a actuaciones políticas muy diferentes entre sí de las diferentes diputaciones provinciales. La prestación de servicios de carácter supramunicipal abre, es cierto, un abanico de opciones al legislador de desarrollo o al legislador sectorial, pero la verdad es que esa posibilidad ha sido muy poco (por no decir prácticamente nada) transitada. En todo caso, a pesar de una uniformización de las estructuras institucionales, las diputaciones ofrecen entre sí diferencias sustanciales en cuanto a sus modelos organizativos de Administración Pública.

29. Se puede afirmar de forma contundente que el binomio “competencias funcionales”-“cláusulas abiertas” por el que opta el legislador básico de 1985 ha tenido un resultado muy desigual y, sobre todo, ha definido de forma deficiente las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno provincial. Si a todo esto unimos la canalización de esas políticas provinciales a través de los planes provinciales de obras y servicios (herencia histórica de épocas pretéritas trasladada sin mucha reflexión a estructuras de gobierno democráticas), el círculo de reducción de las capacidades políticas de intervención provincial se cierra inexorablemente.

30. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, muy apegada al análisis del caso concreto, ha ido conduciendo paulatinamente a la institución provincial a un estadio de marginación y marginalidad, orillando en buena medida su configuración constitucional como “nivel de gobierno territorial con autonomía política constitucionalmente garantizada”. Vista en perspectiva esa línea jurisprudencial es meri-

dianamente obvio que priva de cualquier posibilidad autónoma de impulsar políticas propias, dado que, por un lado, sus márgenes de actuación se anudan al supuesto de que los municipios fijen sus prioridades, y, por otro, hay supuestos en que incluso –a través de un anclaje estatutario– se desapodera a tales instituciones provinciales de su competencia residual central como ha sido la propia elaboración y aprobación de los planes de obras y servicios (léase el caso de las provincias catalanas). Asimismo, tal como se ha visto, se admite sin ningún reparo la constitucionalidad de la función de coordinación de las (pocas) competencias provinciales por parte de las comunidades autónomas (como en el caso de la Comunidad Valenciana). De ahí a la desfiguración de la autonomía provincial hay muy poco trecho.

31. Ciertamente esta jurisprudencia ha actuado sobre un marco legal básico definido y –como se ha visto– sobre un marco estatutario plural, así como con una legislación de desarrollo y sectorial muy desvertebrada. Y esto no se puede obviar. Pero también se ha de subrayar el dato de que esa jurisprudencia no ha sabido extraer las lecciones pertinentes sobre cuál es la posición constitucional de la provincia en su calidad de institución política en el entramado de la organización territorial del Estado.

32. En consecuencia, parece obvio resaltar que el reforzamiento de la capacidad de ejercer la dirección política por parte de la institución provincial exigiría, en primer lugar, una reforma de las bases estatales que condujera a hacer efectivo, en el plano competencial, el mandato de optimización que la propia Constitución recoge en su seno. Sobre este punto el presente Libro Verde se detendrá posteriormente, pero ya cabe anticipar que el déficit de legitimidad provincial no se limita solo a su proyección sobre el principio democrático, sino que se materializa también sustancialmente en la degradación de sus competencias funcionales, en la inactivación de otras (por ejemplo, coordinación) y, en fin, en el no reconocimiento de competencias locales propias que, por motivos razonables de escala, justifican de acuerdo con el principio de subsidiariedad que

pueden ser ejercitadas con mayor solvencia, objetividad y eficiencia en el nivel provincial de gobierno.

33. Todas estas reflexiones nos conducen al planteamiento de uno de los núcleos centrales del problema: ¿Es razonable que las diputaciones provinciales dispongan de una representatividad democrática basada en un sistema electoral sustentado en el sufragio indirecto vehiculado a través de las diferentes candidaturas de los partidos políticos que han obtenido representación municipal?; ¿cabría plantearse razonablemente un cambio de sistema electoral abogando por la elección directa a través de sufragio universal de los miembros del órgano plenario de la Diputación Provincial o, en su caso, por una modificación sustantiva de los presupuestos conceptuales en los que se sienta tal modelo?

34. Este dilema entre las propuestas de legitimación democrática directa o indirecta de la representación provincial no ha tenido excesivo eco en España a salvo de algunas aportaciones doctrinales que han tomado partido por una u otra alternativa. Sin embargo, es obvio que en el panorama europeo –tal como se ha expuesto– España es una absoluta y huérfana excepción: no existen Gobiernos locales intermedios en ningún país miembro de la Unión Europea que dispongan de un sistema electoral de sufragio indirecto o de segundo grado. Todos los Gobiernos locales intermedios, con variantes que no vienen al caso, tienen sistemas de legitimidad democrática directa en la elección de sus órganos representativos o de sus propios presidentes, en su caso.

35. Pero mayor importancia tiene, a nuestros efectos, el dato de que precisamente en este punto España se separa de la exigencia de la Carta Europea de Autonomía Local de que la autonomía local se ejerza por “asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal” (artículo 3.2 de la CEAL), por medio de una declaración en la que se sostiene que “el Reino de España no se siente vinculado por el apartado 2 del artículo 3 de la Carta en la medida en que el sistema

de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma". En consecuencia, el Reino de España no ha interiorizado en este punto los mandatos recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local. Y no deja de ser significativa esa omisión.

36. Esta excepción encuentra su "explicación" en el momento de la transición política, esto es, cuando se elabora la Ley de Elecciones Locales de 1978, momento en el cual el papel de la provincia como ente local estaba ya muy difuminado y se impone una concepción de la provincia como entidad local muy lastrada por la configuración que de la misma se había llevado a cabo principalmente durante el franquismo. En síntesis, se "desactiva" el potencial político de la provincia como entidad local. Y la mejor forma de hacerlo es descafeinando en extremo su sistema electoral. Creada la distancia entre el elector y la institución (primera vuelta de tuerca) es relativamente fácil justificar el "alejamiento" competencial de la provincia mediante la asignación de competencias funcionales o instrumentales de los municipios y la negación de las propias (segunda vuelta de tuerca). Se habían sentado, consciente o inconscientemente, las bases para el deterioro paulatino y creciente de la autonomía provincial. Todo este proceso –como se ha visto– se incubaba durante la transición política y en los años de la fase constituyente.

37. La Constitución, en cualquier caso, únicamente se refiere a que el gobierno de la provincia será ejercido por un órgano representativo, sin mención expresa a ninguna modalidad de opción electoral, a diferencia de las previsiones recogidas en el artículo 140 en relación con el municipio. Esa opción abierta de la Constitución deja un amplio espacio de configuración al legislador orgánico para concretar qué tipo de sistema electoral se incorpora.

38. En efecto, la única mención que hace la Constitución Española sobre este punto se encuentra en el artículo 141.2, cuando expresamente establece lo siguiente: "El gobierno y la administración de la provin-

cia estarán encomendadas a las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo". Una regulación muy general y ambigua si se contrasta con la que el artículo 140 establece para la elección de los concejales en los ayuntamientos. Pero la conclusión parece obvia: la Constitución deja libertad absoluta al legislador (siempre que mantenga la exigencia de representatividad) para que determine la denominación y demás rasgos, incluido el representativo, de la naturaleza jurídica de los cargos provinciales. En suma, el sistema de elección indirecta de segundo grado que se recoge en la legislación orgánica electoral para las diputaciones provinciales no es una exigencia constitucional.

39. El legislador orgánico, siguiendo en este punto las previsiones de la legislación impulsada en 1978, se inclinó por incorporar un sistema de representación basada en unos principios de legitimidad democrática indirecta, pero –tal como se ha reiterado– podría haberse inclinado perfectamente por otro u otros modelos sin que ello hubiese implicado ningún menoscabo –sino todo lo contrario– de las previsiones constitucionales.

40. Se ha pretendido justificar la opción por un sistema de legitimidad democrática indirecta de la provincia, en primer lugar, por ser esta una entidad local determinada por "la agrupación de municipios". De ahí se puede desprender la idea de que era voluntad del constituyente que los órganos de gobierno de la provincia se constituyeran a partir de la representación municipal. Pero nada de esto avala definitivamente esa opción del legislador que, como se ha expuesto, obedece más a razones de contingencia política derivadas de las primeras elecciones locales en el año 1979.

41. En segundo lugar, ese sistema de representación indirecta se puede pretender justificar asimismo en el hecho de que sus competencias son eminentemente (cuando no exclusivamente) funcionales o instrumentales de las propias de los municipios. Y aquí, ciertamente, se puede pretender intuir una relativa coherencia del modelo adoptado.

42. Sin embargo, esa pretendida coherencia es un dato que se puede extraer a posteriori, puesto que cuando se implanta ese sistema electoral en 1978 la provincia seguía ejerciendo un buen número de competencias materiales, ya fuera por su anclaje en alguna de las cláusulas generales existente en la legislación local, ya fuera porque la Ley de Bases de 1975 así se las confería (aunque no se desarrolló en este punto) o ya fuera “de facto”. El vaciamiento efectivo de aquellas competencias materiales tradicionalmente ubicadas en el espacio provincial (asistencia social, carreteras y caminos, hospitales y psiquiátricos, etc.) se inició como consecuencia de la extensión generalizada a todo el territorio estatal de las comunidades autónomas. Pero en 1979 este dato estaba muy lejos aún de estar completamente claro. Y, sobre todo, no estaba precisamente claro que todas las comunidades autónomas dispusieran definitivamente de potestad legislativa. El mapa territorial del Estado se encontraba aún en proceso de construcción.

43. Sin embargo, no tiene por qué haber una ecuación exacta entre competencias funcionales-sistema de representación indirecta, puesto que nada hubiese impedido que esas mismas competencias funcionales (sobre todo si se caracterizan como manifestación de un poder político provincial) fueran ejercidas por una institución basada en principios de legitimidad democrática directa, mediante la existencia de una “doble urna” en las propias elecciones locales.

44. Lo que sí parece meridianamente obvio es que si se opta por un sistema de competencias sustantivas o materiales a favor de la provincia, lo más cabal es que se anude a la misma un sistema electoral que se asiente sobre la legitimidad democrática directa de los miembros del órgano representativo de gobierno de la provincia. Aun así, esto no sería absolutamente imprescindible como consecuencia, aunque sí muy aconsejable como medio de reforzar el papel institucional de ese nivel de gobierno.

45. A partir de estas consideraciones y de la libertad conferida al legislador, el sistema electoral previsto ac-

tualmente para garantizar “la representatividad” de las diputaciones provinciales se basa en la combinación de dos procedimientos:

- a) El primero, es un sistema de elección indirecta o de segundo grado de los diputados provinciales, conforme al cual corresponde a los concejales de los municipios comprendidos en las circunscripciones electorales en las que se divide la provincia, y no a los ciudadanos, la elección de sus representantes en la provincia.
- b) El segundo, es la asignación automática del número de escaños a cada uno de los grupos políticos que concurren a las elecciones municipales, atendiendo al número de votos obtenido en la correspondiente circunscripción. De tal modo que el número de diputados provinciales de régimen común viene determinado por una tabla poblacional que se recoge en el artículo 204 LOREG y que oscila entre los 25 y los 51 diputados, con la particularidad de que todas las circunscripciones tienen asignado de partida al menos un diputado, y el resto de los que correspondan a la provincia se les otorga en proporción a la población.

46. Los requisitos exigidos para poder participar en la elección de los miembros de la Diputación Provincial son, por tanto, ser concejal y pertenecer a una candidatura que obtenga en la circunscripción territorial correspondiente la posibilidad de acceso al puesto corporativo (con el aval de un tercio de los concejales con derecho a voto). Los votos obtenidos por todos los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones en las elecciones municipales de los municipios incluidos en la circunscripción zonal, se ordenan, y se les aplica la regla D’Hondt, la misma utilizada para traducir los votos en escaños en las elecciones al Congreso, parlamentos autonómicos y ayuntamientos.

47. La elección de los diputados provinciales conforme a este sistema de elección indirecta ha sido cuestionada frecuentemente, achacándole un déficit democrático. Sin embargo, la LOREG –se pretende justificar– lo que

hizo fue seguir para el sistema de elección de los representantes provinciales la propia lógica constitucional. En tanto que la provincia es una entidad local determinada por la agrupación de municipios y cumple una labor de apoyo y de prestación de servicios de carácter intermunicipal, puede no ser completamente desacertado que los diputados provinciales que a su vez son concejales, lo puedan seguir siendo en la medida en que los ciudadanos perciban que desempeñan bien sus funciones de asistencia a los municipios de su circunscripción. Como puede observarse, el razonamiento sigue girando en torno a la configuración dual de la provincia como “agrupación de municipios” y al desempeño (casi) exclusivo de competencias funcionales. Las cosas variarían sustancialmente –se añade– en los casos en que la provincia dispusiera de competencias materiales reconocidas expresamente por el legislador.

48. Las diputaciones no tienen que buscar un espacio electoral o una legitimidad democrática distinta a la municipal, porque el apoyo a los municipios constituye su propia esencia (Sentencia 109/1998, FJ. 3). Sin embargo, podría ser aconsejable una revisión del sistema de representación provincial para paliar algunas de las deficiencias observadas en su aplicación.

49. Efectivamente, uno de los déficits más evidentes del sistema electoral actual radica en que al utilizar los (viejos) partidos judiciales como circunscripción electoral (de hecho, se utiliza una versión “congelada” de partido judicial, que ni siquiera es la existente en la actualidad) y al asignar a cada uno de ellos independientemente de la población un escaño, se produce, por un lado, una sobrerrepresentación de los partidos judiciales con una población muy reducida y una infrarrepresentación (relativa) de los grandes municipios. Aun así, la paradoja consiste en que aquellos municipios que recurren muy poco o nada a la Diputación Provincial para demandar asistencia técnica o cooperación, como son las capitales de provincia y los municipios mayores, son los que determinan la composición de la Diputación Provincial.

50. El problema real radica en que los partidos judiciales no son actualmente una circunscripción electoral

que se ajuste realmente al asentamiento de la población en el territorio, aparte de que su arbitraria distribución produce unos desajustes en el reparto de escaños que no tienen explicación cabal alguna. En efecto, si analizamos el tamaño de los partidos judiciales en las diferentes diputaciones provinciales y la asignación de escaños a cada uno de ellos los resultados serían los siguientes:

Diputados provinciales	Partidos judiciales
1	60
2	56
3	41
4	18
5	16
6	8
7	5
8	7
9	2
Más de 9	31

51. De lo anterior se puede concluir que más de la mitad de las circunscripciones eligen uno o dos representantes, lo que transforma al sistema electoral de hecho en mayoritario, aunque por ley se imponga (mediante reenvío) el sistema proporcional mediante la fórmula electoral D’Hondt para el reparto de los diputados provinciales. Dado que para que esa fórmula electoral tenga una aplicación proporcional se requiere que los escaños en disputa en cada circunscripción sean más de 9, ese número solo se cumple en un porcentaje muy bajo del total de los partidos judiciales.

52. En conclusión, es obvio que el sistema electoral previsto a partir de 1978 para las diputaciones provinciales muestra unas evidentes limitaciones que debilitan la institución provincial y crean un sistema que aleja a los ciudadanos de la representación de la provincia. Aparentemente, el modelo gira en torno a una representación indirecta de los municipios, pero en verdad –como se ha comprobado– se trata de una representación de los partidos políticos, coaliciones o agrupacio-

nes de electores, tal como ha sido señalado por la doctrina.

53. Ante esta situación someramente descrita, resulta evidente que la institución provincial, a pesar de estar configurada constitucionalmente como un poder público territorial y con un Gobierno representativo, tiene un déficit de visibilidad manifiesto. Difícilmente pueden visualizar los ciudadanos lo que sencillamente no votan. Pero es peor aún, porque, bajo el manto de "elecciones locales", el proceso electoral que se abre cada cuatro años y cuyas elecciones se celebran durante el mes de mayo es, en verdad, un proceso de elecciones municipales, y solo muy indirecta y mediatamente un proceso de elecciones provinciales.

54. De hecho, las diferentes campañas electorales locales muestran una indiferencia absoluta ante el hecho provincial y –lo que es más grave– ante las consecuencias de la obra de gobierno provincial que se ha desarrollado durante los últimos cuatro años por el equipo de gobierno. No existe, por tanto, un escrutinio ciudadano por la gestión política realizada por un determinado Gobierno provincial. Faltando como falta la exigencia de responsabilidades políticas que son consustanciales a las elecciones locales cada cuatro años, no es exagerado concluir que el sistema electoral provincial se distancia de la gestión política llevada a cabo por la mayoría que ha gobernado la institución durante esos últimos años, y tampoco valora el papel de la oposición (si es que esta ha existido).

55. En este aspecto, las consecuencias del modelo propuesto por el legislador de 1978 y apuntalado por el legislador orgánico electoral de 1985 son poco favorecedoras de una idea de gobierno responsable ante los ciudadanos. En efecto, no se trata solo de recordar una vez más la falta de legitimidad democrática directa que en esencia tiene la institución provincial, tampoco es necesario reiterar los déficits de representatividad y las distorsiones a la misma que el modelo genera, el problema real es que el desarrollo de sus funciones por parte del Gobierno provincial no es nunca objeto de escrutinio y contraste por parte de los electores.

56. Hasta ahora, al menos, la gestión del Gobierno provincial y los resultados de sus políticas públicas no han sido objeto de debate alguno en el ámbito electoral. No se airean programas electorales provinciales, como tampoco se publicita quiénes son los candidatos a presidir la institución provincial y quiénes, en su caso, los llamados a formar parte del Gobierno provincial. El elector permanece totalmente ajeno a estas cuestiones, pues el modelo de elección de diputados provinciales no solo es a través de un sufragio indirecto, sino que son los diferentes partidos, coaliciones o agrupaciones electorales, los que eligen a los diputados provinciales entre aquellos miembros que han obtenido previamente la condición de concejal.

57. El actual proceso de elección de diputados provinciales deja fuera, efectivamente, al ciudadano, por lo que es difícil que este se sienta representado por la Diputación Provincial. Y esta situación tiene consecuencias indirectas sobre la imagen que la institución ofrece ante la ciudadanía, que en algunos casos es de cierta lejanía y en otros de un relativo desconocimiento sobre cuál es su papel efectivo.

58. Tras más de treinta años de funcionamiento de este sistema, el resultado es evidente: las diputaciones provinciales, instituciones señeras y veteranas de nuestro sistema político-administrativo, han ido perdiendo arraigo entre la ciudadanía, que las ve –como no puede ser de otro modo– como algo ajeno y distante a sus intereses más inmediatos, y en las que difícilmente se puede sentir representada, a lo que se añade que al no desempeñar –por lo común– prestaciones o servicios públicos directamente, los propios ciudadanos tienen dificultades obvias para identificar cuál es su razón de existir y cuáles sus cometidos funcionales.

59. No cabe duda de que es necesario replantear el actual estado de cosas. Si las diputaciones provinciales quieren reforzar su posición institucional, hacerse visibles ante la ciudadanía y asentar de ese modo su legitimidad, parece obvio que se han de dar pasos importantes para modificar el sistema electoral actualmente vigente.

60. Caben, es cierto, algunos elementos de mejora del sistema actual, pero su recorrido es limitado y sus efectos posiblemente atenuados. Se puede (y se debe) hacer una apuesta directa por la transparencia, como también se puede (y se debe) mejorar sustancialmente el papel de la oposición política mediante el refuerzo del estatuto de la minoría y a través de la potenciación de un sistema de control o fiscalización de la tarea de gobierno, hoy en día muy limitado en cuanto a sus efectos. En lo que afecta al primer aspecto, las diputaciones provinciales deberían (al igual que lo hacen los ayuntamientos y las comunidades autónomas) someter periódicamente a test de escrutinio a sus propias estructuras administrativas en relación con los índices de transparencia. Y, en lo que respecta al segundo punto, el legislador básico de régimen local, o en su defecto el legislador autonómico o la propia potestad normativa provincial, deberían desarrollar un estatuto de la oposición con la finalidad de mejorar la calidad del Gobierno provincial. Ambas propuestas van encaminadas a introducir prácticas de buen gobierno, a las que se podría añadir la aprobación también de códigos de conducta de los representantes y responsables políticos provinciales, así como del personal directivo y de los empleados públicos.

61. Al margen de lo anterior, las alternativas de mejora del sistema son varias. Descartado, por los motivos expuestos, el mantenimiento del sistema electoral actual, que debe considerarse agotado, las opciones básicas serían tres principalmente:

- a) Mantener el sistema electoral actual en lo que afecta a las grandes líneas del modelo (esto es, su configuración como un sistema de legitimidad democrática indirecta), pero corregir sustancialmente algunos de sus aspectos más disfuncionales.
- b) Reemplazar el sistema electoral provincial y caminar decididamente a la implantación de un modelo de legitimidad democrática directa, mediante la concurrencia de las diferentes candidaturas electorales en un proceso organizado de forma similar al de las elecciones municipales.

c) Reformar el sistema electoral provincial y configurar un modelo mixto de representación a través de la articulación de un sistema de representación directa (a través de elecciones provinciales) combinado con otro de naturaleza indirecta (alcaldes y concejales).

62. La primera opción tiene algunas ventajas y no pocos inconvenientes. La ventaja fundamental es que mejora institucionalmente un sistema que tiene ya treinta años de recorrido. El inconveniente máximo es que sigue sin dar visibilidad institucional y sin reconocer responsabilidad política al Gobierno provincial frente al electorado.

63. Las vías fundamentales de mejora son, por un lado, sustituir las viejas circunscripciones que representan los partidos judiciales por otras de nuevo cuño (o agrupar estas en distritos). El partido judicial como circunscripción está absolutamente desfasado, por lo que se impone necesariamente un cambio. Los partidos judiciales se crearon en una sociedad y con una estructura demográfica que nada tiene que ver con la España del siglo XXI. Una tarea necesaria, máxime cuando tales circunscripciones están “congeladas” desde 1979 y cuando el propio Ministerio de Justicia, en su Plan estratégico 2009-2012, propone modificar radicalmente esas demarcaciones a través de la creación de los Tribunales de Base (Informe de la Comisión sobre Demarcación y Planta Judiciales de 2010).

64. Por otro lado, se podría arbitrar un sistema mediante el cual el control de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales no quedara en manos exclusivas de los partidos políticos, aunque a veces este control no pasa de tener un carácter relativo. La opción sería una intervención más acusada de los municipios a través, por ejemplo, de una Asamblea de Concejales, o al menos que por parte de los propios partidos –con carácter previo a las elecciones municipales– se estableciera qué candidatos son los que efectivamente, caso de superar las exigencias de resultados por cada distrito, tomarán parte de su escaño como diputados provinciales y, en su caso, como presidentes de la Diputación.

65. La segunda opción antes expuesta (las elecciones mediante sufragio universal directo) es por la que han transitado todos los Gobiernos locales intermedios en Europa. En este caso, no cabe duda de que si se implanta un sistema electoral basado en el sufragio directo todos los inconvenientes antes detectados desaparecen: la institución ganaría en visibilidad, los programas políticos y la gestión realizada se contrastarían frente a los electores, el principio democrático reforzaría notablemente el valor de la institución y, en fin, los ciudadanos, directa o indirectamente, elegirían o reelegirían al presidente y al Gobierno provincial o, en su caso, castigarían al Gobierno saliente.

66. En este caso, los problemas se sitúan en el terreno de la definición del número de miembros del órgano representativo y, sobre todo, de su distribución en el territorio, para lo cual se deberían tener muy presentes las competencias y funciones (los poderes) que efectivamente tendrá la citada institución a efectos del reparto de escaños en su proyección básicamente territorial. Al ser elecciones locales el sistema no genera coste adicional alguno, puesto que se puede establecer perfectamente un sistema de doble lista (municipal y provincial) e, incluso, permitir la compatibilidad de los puestos de concejal de un Ayuntamiento con los de diputado provincial, estableciendo únicamente algunas incompatibilidades expresas cuando se trate de ejercer puestos de responsabilidad política en el Gobierno de ambas instituciones (municipal y provincial).

67. Y quedaría, en fin, explorar la opción mixta. La ventaja que tiene esta opción es que combina el modelo tradicional con algunas dosis de innovación. Hay algunos precedentes en el régimen histórico de las provincias. Los inconvenientes radican en que para iniciar esta andadura es casi mejor optar por la renovación total del modelo, pues la visibilidad será relativa y la representatividad puede obtener distorsiones evidentes por el juego combinado de ambos tipos de legitimidad. Ahora bien, teniendo en cuenta el fuerte acento que se pone en la actualidad sobre las competencias instrumentales o funcionales de las diputaciones y el escaso

margen previsto para el ejercicio de competencias propias, tal vez pudiera ser una vía a explorar como posible modelo de "transición".

68. En todo caso, cualquiera que sea la opción por la que se decante el legislador lo que sí resulta necesario es definir una mínima hoja de ruta para afrontar el cambio de agenda electoral en el ámbito provincial. Es evidente que el mandato 2011-2015 estará marcado por la contingencia: ante la imposibilidad material de reformar a estas alturas el régimen electoral de las diputaciones provinciales, el continuismo será la nota dominante en un futuro próximo. Cabe, por tanto, diseñar una "hoja de ruta estratégica" y una "hoja de ruta inmediata", con el fin de pretender reforzar adecuadamente el papel institucional de las diputaciones provinciales.

69. En lo que afecta a la "hoja de ruta estratégica" es oportuno plantear en estos momentos la disyuntiva ya descrita: descartada la opción continuista, cabe suscitar una reflexión en torno a la modificación de la LO-REG en lo que a sistema electoral provincial se refiere. Este debate estará necesariamente vinculado con el marco competencial que definitivamente se prevea en la necesaria reforma de la legislación básica en esta materia. En efecto, si se anudan competencias materiales al fondo de atribuciones de las diputaciones provinciales, no se puede huir de establecer un sistema electoral basado en el sufragio directo.

70. Si se pretendiera mantener solo las competencias de naturaleza instrumental, habría que inclinarse por algunas de las tres alternativas antes expuestas: a) modificar el sistema electoral actual manteniendo su naturaleza indirecta; b) implantar un sistema inspirado en la legitimidad democrática directa de los órganos representativos; y c) articular un sistema mixto. Cualquiera que sea la opción definitivamente impulsada sí que se trata, en todo caso, de reforzar la legitimidad basada en el principio democrático como una de las soluciones más óptimas para asentar la institución provincial en el complejo de Administraciones Públicas territoriales.

71. Por lo que afecta a la “hoja de ruta inmediata” los márgenes de maniobra son muy limitados. Efectivamente, al no poderse reformar en estos momentos la legislación electoral, las posibilidades de visualizar la gestión del Gobierno provincial y los diferentes planteamientos de las fuerzas políticas sobre las políticas de la institución en el siguiente mandato se reducen bastante.

72. La política provincial ha estado ausente completamente de las diferentes campañas electorales municipales que se han celebrado hasta la fecha. Pero no cabe descartar que en la campaña electoral de mayo de 2011 esta tradicional ausencia se convierta en presencia. Y ello será debido principalmente a que por parte de determinadas fuerzas políticas se está poniendo en cuestión radicalmente el papel de las provincias. Lamentablemente el protagonismo de la provincia en esa próxima campaña girará en torno a cuestiones meramente existenciales (o de mera supervivencia institucional) y posiblemente el debate se encuentre muy sesgado hacia el terreno demagógico (supresión para “ganar eficiencia” y simplificar la planta de los niveles territoriales de gobierno).

73. Tal vez ese debate, que necesariamente se abrirá, puede ser buen momento para replantear frontalmente esa ausencia del papel de las diputaciones provinciales en las campañas electorales locales. Dada la situación planteada, no sería nada descabellado que los diferentes Gobiernos provinciales airearan de forma transparente todas las políticas públicas que han llevado a cabo durante el último mandato, con el fin de que la ciudadanía disponga de una mínima información sobre el papel de tales instituciones. Aun así no hay que confiar en exceso en los efectos taumatúrgicos de esa campaña de comunicación institucional.

74. Tampoco sería impertinente que, al menos, entre los dos grandes partidos nacionales se llegara a un mínimo acuerdo para introducir en la campaña electoral local la clave provincial, a través de diferentes instrumentos. Por ejemplo, sería oportuno que las diferentes fuerzas políticas publicitaran en plena campaña quié-

nes serán sus candidatos a la Presidencia de las diputaciones provinciales, así como cuál será su programa de gobierno provincial y, en su caso, su hipotética composición. Igualmente, sería conveniente celebrar algunos debates en los medios de comunicación entre los diferentes candidatos a la Presidencia de las diputaciones, con el fin de aproximar tales instituciones a la ciudadanía. No es, ciertamente, fácil alcanzar ese mínimo de consenso entre las fuerzas políticas, pero tal vez en estos momentos sea necesario desde la perspectiva de la supervivencia institucional.

75. Las diputaciones provinciales necesitan en los próximos meses poner en valor institucional lo que están haciendo, y presentar un programa creíble de innovación y mejora de sus instituciones, con el fin de optimizar los recursos escasos de que dispone actualmente un sector público sumido en una situación de grave crisis económica y fiscal. Es un momento complejo, pero también un momento idóneo para renovar el discurso y apostar por una reinversión institucional.

76. La campaña electoral de mayo de 2011 se debe ver en clave de oportunidad, y no articular el desarrollo de la misma en términos de autodefensa. Es más que previsible que los ataques a la institución sean constantes y que el eco mediático de los mismos actúe como altavoz. Acallar tales discursos exige necesariamente disponer de un relato potente y de una hoja de ruta inmediata, que no puede ser solo diseñada y ejecutada por los diferentes Gobiernos provinciales, sino que debe aglutinar a todas las fuerzas políticas con responsabilidades de gobierno en las diferentes diputaciones provinciales.

77. La apuesta por mejorar la transparencia y visibilidad de la institución, exige que, a pesar de los condicionamientos normativos, los partidos políticos, coaliciones y agrupaciones electorales, hagan un esfuerzo por difundir cuáles son sus carteles electorales (líderes) para presidir tales instituciones, cuál su programa específico para los cuatro próximos años y, en fin, qué planteamientos estratégicos dibujan para los Gobiernos locales intermedios, en general, y para las diputaciones provin-

ciales, en particular. Del mismo modo, habría que fomentar la paridad de género y, más concretamente, incrementar la presencia femenina en la representación política provincial y en los cargos representativos. Ya comienza a haber un buen número de mujeres en cargos representativos (cargos de presidente o diputadas de Gobiernos locales intermedios), pero convendría incrementar su número y abogar por una política de igualdad en esa materia.

78. La forma de gobierno local, por lo que afecta al diseño institucional de gobierno, ha sido objeto de una reforma en cierta profundidad a partir de los presupuestos diseñados en la legislación básica de 1985. En efecto, la introducción primero de la posibilidad de exigir responsabilidades políticas por parte del Pleno sobre el presidente de la Diputación, así como la incorporación después (en 1999) de una cuestión de confianza de efectos limitados (o para circunstancias tasadas), introdujo en el sistema provincial de gobierno instrumentos típicos de la forma parlamentaria de gobierno, pero sin apuntalar todavía un modelo que seguía depositando competencias ejecutivas en el órgano representativo de la institución (Pleno). La tradición seguía mandando.

79. Sí que es cierto que a la institución provincial, con unas fuertes restricciones (al igual que en el caso de los municipios) se le reconoció, a través de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional activada en 1999, legitimación para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local y actuar así contra posibles vulneraciones de la autonomía provincial producidas por el legislador estatal o autonómico o por normas con rango y fuerza de ley procedentes de las instancias centrales del Estado o de las comunidades autónomas.

80. Las reformas introducidas a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización del Gobierno local, en materia de forma de gobierno de los denominados "municipios de gran población" (Título X de la LBRL), no alcanzaron en su mayor parte a la institución provincial. Así, las líneas básicas de esa reforma se asentaban sobre los siguientes supuestos:

- a) El deslinde funcional entre el Pleno, por un lado, y el alcalde-Junta de Gobierno (Ejecutivo), por otro, dotando a ese binomio de amplias potestades de resolución con el objeto de dotar a la estructura institucional de una mayor agilidad y eficacia en su funcionamiento.
- b) El Pleno, así, se configura como una suerte de Asamblea representativa-electiva a la que se atribuyen esencialmente las facultades normativas y de control y fiscalización del Gobierno municipal.
- c) El alcalde seguía ostentando un buen número de competencias ejecutivas (algunas residenciadas en su seno a través de la reforma de 1999), pero en el caso de los municipios de gran población las compartía con la Junta de Gobierno Local, a la que se atribuía una serie de competencias propias.
- d) El alcalde y la Junta de Gobierno Local podían delegar en concejales o titulares de los órganos directivos sus competencias, lo que flexibilizaba notablemente el funcionamiento de la estructura político-administrativa.
- e) Los municipios de gran población disponían, asimismo, de una serie de órganos de naturaleza directiva que conformaban una alta Administración a imagen y semejanza de la prevista en la Administración General del Estado en lo que a nombramientos y ceses se refiere (libre nombramiento y cese de coordinadores generales y directores generales entre funcionarios públicos de titulación superior, salvo que el Pleno estableciera otro sistema).

81. Esta forma de gobierno, que proyecta sobre el Gobierno local técnicas e instrumentos propios de los sistemas parlamentarios estatal y autonómico, aunque con algunas notables singularidades (y ciertos aspectos censurables) que no viene al caso citar en estos momentos, no se traslada en su plenitud, sin embargo, al ámbito institucional de las diputaciones provinciales, que continúan con el modelo tradicional, si bien con la incorporación de instrumentos de responsabilidad polí-

tica de honda tradición parlamentaria que se fueron introduciendo en la legislación local de los años noventa del siglo pasado (básicamente, los sistemas de responsabilidad política a través de mociones de censura y cuestiones de confianza).

82. La forma de gobierno provincial, por tanto, se sigue asentando en parámetros tradicionales: combina elementos propios del “presidencialismo” en cuanto la figura clave del panorama institucional sigue siendo el presidente de la Diputación, con algunas herramientas propias del “parlamentarismo” (moción de censura y votación de confianza), así como con unas dosis de una forma de gobierno “asamblearia” o “corporativa” en la medida en que algunas competencias de naturaleza ejecutiva siguen situándose en manos del órgano representativo de la institución (el Pleno). Por tanto, la forma de gobierno de las diputaciones provinciales paradójicamente se asemeja mucho más a los municipios de régimen común (municipios pequeños o medianos) que a los municipios de gran población, de los que se aleja sustancialmente. Cuáles hayan sido los motivos para ese distanciamiento es cosa que no puede ser tratada en estos momentos.

83. En ese orden de cosas, no cabe duda de que el sistema electoral provincial tiene impacto sobre el sistema institucional y, especialmente, sobre el modo y manera de organizarse políticamente la institución. La debilidad del modelo de gobierno provincial atenúa con mucho la dialéctica mayoría/minoría en este tipo de instituciones. No hay un patrón común, pero en un buen número de instituciones provinciales la estructura de gobierno no se construye en torno a la dialéctica Gobierno/Oposición. En ese sentido, es especialmente significativa la celebración en algunas instituciones provinciales de “plenos” formales de duración escasa, aunque con órdenes del día amplios, pero que son resueltos sin apenas debate.

84. Esta dialéctica tiene algunos efectos. En primer lugar, el Pleno provincial sigue teniendo no solo las competencias normativas, de aprobación de los presupuestos y de control y fiscalización, sino también algu-

nas claramente de naturaleza ejecutiva (tales como las relativas a asuntos de personal y contratación, por poner dos ejemplos). El Pleno provincial es, por tanto, un órgano de naturaleza mixta, no solo un órgano representativo con funciones normativas y de control, sino también un órgano representativo con funciones ejecutivas, muy vinculado a la tradicional configuración corporativa de la institución.

85. En segundo lugar, se puede afirmar que si bien es cierto que formalmente existen “Gobiernos provinciales” como estructuras estables y con funcionamiento regular de órganos colegiados, la Junta de Gobierno –a diferencia de los municipios de gran población– no dispone de competencias propias, reteniendo el presidente de la Diputación aquellas competencias ejecutivas que no están atribuidas al Pleno, que puede delegarlas en el órgano colegiado. A pesar de que el Gobierno provincial (la Junta de Gobierno) puede tener un buen número de efectivos y de que cada uno de ellos tiene asignada un Área o sector de actividad, su funcionamiento como estructura de gobierno permanente y estable ofrece algunas lagunas.

86. Y ello puede ser debido, al menos parcialmente, al régimen de dedicación que, en su inmensa mayoría, tienen los diputados provinciales que forman parte de la mayoría y se sientan en la Junta de Gobierno. Este es, sin duda, un aspecto importante del problema que tratamos. La dedicación de tales diputados miembros de la Junta de Gobierno y responsables de un Área de actuación es, necesariamente, parcial, ya que deben compaginar sus cargos representativos municipales (alcaldes o concejales) con las responsabilidades propias que les corresponden en el Gobierno provincial. Esta compatibilización forzosa implica ineludiblemente una dedicación relativa a las tareas del Gobierno provincial, que será mayor o menor en función de las responsabilidades municipales que cada miembro del Gobierno tenga asignadas.

87. Por tanto, característica fundamental del Gobierno provincial es que, salvo excepciones puntuales, los miembros de la Junta de Gobierno dedican solo una

parte de su tiempo (mayor o menor, según los casos) a las responsabilidades ejecutivas o representativas de la institución, que deben compaginar inevitablemente con las responsabilidades derivadas del municipio en el cual ejercen, a su vez, un cargo de naturaleza representativa y, en buena parte de los casos, también ejecutiva. La única forma de obviar tales desajustes sería que los propios partidos políticos definieran a priori qué electos municipales van a desempeñar tales funciones ejecutivas en los Gobiernos provinciales, no asignándoles, en cambio, ninguna responsabilidad de ese carácter en los Gobiernos municipales, o bien asignándoles una responsabilidad que no les impidiera desarrollar plenamente sus funciones de dirección política en la institución provincial.

88. Mayores disfunciones provoca la limitación de que los presidentes de las diputaciones solo pueden delegar sus competencias en la Junta de Gobierno, en sus miembros o en cualquier diputado provincial, sin poderlo hacer en ningún caso sobre el personal directivo de su organización. En esto se equipara el sistema de gobierno de las diputaciones con los municipios de régimen común, pero con una singularidad añadida.

89. En efecto, al ser los diputados provinciales los únicos miembros de Gobiernos locales que disponen de dedicación parcial por exigencias obvias de desempeño paralelo de un cargo representativo municipal (y, en su mayor parte, de un cargo ejecutivo también), resulta a todas luces inadecuado que el presidente de la Diputación no pueda delegar sus funciones en los titulares de órganos directivos. Ni que decir tiene que si en algún tipo de institución local se necesita por la naturaleza de las cosas disponer de fuertes estructuras directivas o gerenciales es en las Administraciones provinciales, dada la dedicación parcial e intermitente de los miembros del Gobierno provincial.

90. Los Gobiernos provinciales y, en particular, las Administraciones Públicas de las provincias, se estructuran en áreas o departamentos. El modelo departamental está comúnmente asentado, y su distribución funcional depende en buena medida de las competen-

cias que esté efectivamente prestando cada institución provincial. No obstante, hay una suerte de modelo departamental o de áreas común que aglutina a ámbitos materiales típicos.

91. La estructura directiva de las diputaciones provinciales se asienta como regla general sobre los funcionarios con habilitación de carácter estatal (secretarios generales, oficiales mayores, en su caso, interventores y tesoreros) que ocupan, por lo común, las estructuras administrativas más estratégicas de carácter directivo y de las cuales, en ocasiones, cuelgan buena parte de las áreas o servicios de tales Administraciones. En ciertas diputaciones provinciales el número de habilitados de carácter estatal es amplio, y cubren todos los puestos de responsabilidad gerencial o directiva de tales Administraciones. En algunas diputaciones han comenzado a emerger estructuras directivas de diferente signo, que no son cubiertas por habilitados de carácter estatal.

92. A diferencia de lo que ocurre en los municipios de régimen especial (Barcelona y Madrid) o en buena parte de los municipios de gran población, la mayor parte de las funciones directivas en un amplio abanico de diputaciones provinciales están, por tanto, desempeñadas por funcionarios con habilitación de carácter estatal. Este modelo es, sin duda, consecuencia de la opción del legislador básico de 2003 por dejar fuera del sistema de alta Administración regulado en el Título X de la LBRL a las diputaciones provinciales (no así a algunos de los cabildos).

93. Particular interés tiene el análisis de la Administración instrumental que las diputaciones provinciales han ido aglutinando en torno a la Administración matriz. En este punto no hay una única receta, sino tantas soluciones como diputaciones existen. No obstante, se pueden extraer una serie de elementos que muestran, con mayor o menor precisión, una línea de cierta reiteración.

94. El primero es la generalización, cada vez más intensa, de la figura de los consorcios en el ámbito provincial. Es cierto que esa generalización es de diferente

intensidad según los casos, así como que en algunos supuestos tales consorcios encuentran su fundamento en iniciativas autonómicas que tienen por objeto resolver problemas de espacios metropolitanos o de una factura similar (Andalucía, con los consorcios de residuos, por ejemplo). Pero sí que se advierte una proliferación generalizada de este tipo específico de entes que tienen naturaleza local cuando solo los componen municipios y provincias.

95. Cabe preguntarse cuáles son las razones de esa relativa proliferación. Según se observará más adelante, la fórmula organizativa de los consorcios puede ofrecer alguna ventaja para aunar los dos niveles principales de gobierno local sobre un determinado ámbito material y hacer participar así a los municipios en el proceso de diseño e implantación de una determinada política pública local impulsada o liderada por la provincia, pero con participación de los Gobiernos municipales afectados. Pero esta opción también ofrece inconvenientes notables (ausencia de responsabilidad política, opacidad, etc.).

96. Los organismos autónomos también son una constante en el proceso de descentralización institucional que se ha puesto en marcha en los últimos años. Mucho menos corriente (se podría decir que casi excepcional) es la presencia de entidades públicas empresariales adscritas a la Administración provincial. Los organismos públicos provinciales, por tanto, están claramente sesgados hacia la utilización de los organismos autónomos, una figura de la que se ha hecho más uso que de las entidades públicas empresariales (aunque ello encuentra explicación en la diferente configuración de ambas).

97. El sector público empresarial y fundacional es de muy desigual implantación en función de las diputaciones provinciales de que se trate. Hay diputaciones provinciales con un notable tejido de sociedades mercantiles participadas, mientras que en otras esa realidad no existe o tiene una presencia más bien testimonial. Igualmente hay entidades provinciales en las que el sector público fundacional es amplio,

mientras que en otras es muy reducido o prácticamente inexistente.

98. En cualquier caso, parece oportuno señalar que en estos momentos de acentuada crisis económica la Administración provincial debe emprender un proceso de racionalización y simplificación de estructuras, al igual que lo han comenzado a acometer (aunque todavía de forma muy poco intensa) otras estructuras de gobierno. Y en este punto es transcendental actuar, en primer lugar, sobre ese sector público instrumental, sin perjuicio de que se haya de operar asimismo sobre las propias estructuras organizativas de la Administración matriz.

99. Pero no se trata solo de impulsar una política de ajuste fiscal a través de esos procesos de racionalización, simplificación, reducción o recorte de las estructuras y del personal al servicio de las Administraciones provinciales, lo importante es introducir gradualmente en el ámbito de las diputaciones provinciales un cambio de paradigma en lo que afecta al sistema de organización, modo de gestión de servicios y procedimientos, así como en la profesionalización intensiva de su propio personal. La política de ajuste debe venir acompañada necesariamente de otras políticas de reforma o innovación que refuercen la capacidad directiva, gerencial y profesional de la propia estructura político-administrativa con el fin de reforzar la institución provincial y hacerla más eficiente en sus resultados.

100. El cuestionamiento actual de las diputaciones provinciales tiene que encontrar debida respuesta en un proceso de transformación, actualización, o si se prefiere de reinención, así como de reorientación de su modelo de relaciones con los demás Gobiernos locales. La provincia despierta, por lo común, un alto sentimiento de pertenencia, explicativo de una identidad territorial, pero –por las circunstancias ya expuestas– ese alto sentido de pertenencia no se corresponde con la baja notoriedad y percepción ciudadana que tiene como institución de gobierno, motivada en buena parte de los casos por su legitimación democrática indirecta, así como por su desdibujado sistema de competencias.

101. El reto con el que se enfrenta la Diputación Provincial es, por tanto, ganar la batalla a la percepción de cierta lejanía e indiferencia, que en situaciones extremas se llega a verla como institución inservible, superflua o redundante. Esta imagen distorsionada que arrastra, en muchos casos injustamente, debe transformarse radicalmente en los próximos años, debiendo apostar por una transformación que haga de tales instituciones un Gobierno eficaz, eficiente y con capacidad real de gestionar sus funciones y misiones, así como desarrollar con criterios de buen gobierno y administración las estrategias públicas de ámbito local más adecuadas al territorio.

102. Esa apuesta transformadora requiere, principalmente, un liderazgo fuerte (los partidos políticos deben buscar perfiles muy potentes para presidir tales instituciones) y una inversión permanente en técnicas de gestión pública, así como el desarrollo de la organización y del capital humano que en ella anida (directivos, gestores y empleados públicos), alineados todos en un proyecto común de refundación organizativa en el que la innovación y la modernización continua sean las claves de futuro.

103. Las diputaciones provinciales deben maximizar el principio de cooperación y de concertación con los municipios, con el objetivo de lograr un equilibrio territorial y un estándar de prestación de servicios de los ciudadanos que sea similar en todos los municipios de la provincia, a través del ejercicio de competencias funcionales y de aquellas otras competencias materiales que, por razones de escala y por aplicación estricta del principio de subsidiariedad, esté en mejor posición la provincia de prestarlas. La política de concertación tiene que apostar por el establecimiento de líneas estratégicas de actuación y por la inserción de los municipios en su diseño y ejecución, bajo el liderazgo de la institución provincial. Hay algunas experiencias interesantes en esta línea ya vigentes en algunas instituciones provinciales que pueden ser tomadas como referencia. Asimismo, se debe impulsar la evaluación por los municipios de las políticas puestas en marcha por las respectivas diputaciones provinciales en el campo de la asistencia técnica y de la cooperación.

104. El minifundismo municipal, por un lado, y aquellas responsabilidades municipales que requieren alta cualificación o que deben ser ejercidas en escala superior al propio municipio, por otro, exigen una "capacidad del sistema" que solo puede ser aportada por el nivel de gobierno local intermedio y, más precisamente, por la provincia:

- a) La capacidad financiera de algunos ayuntamientos, más aún en este período de crisis económica y fiscal, es muy limitada cuando no inexistente para hacer frente a la complejidad de competencias que exige el momento actual.
- b) Corolario de lo anterior es la incapacidad de no pocos municipios de prestar servicios con calidad suficiente.
- c) La capacidad profesional es también limitada en los municipios, ya sea porque tienen población reducida o porque las exigencias de profesionalización de determinados servicios no pueden ser cumplidas satisfactoriamente, ni siquiera por los municipios de tamaño mediano o grande. En este ámbito las organizaciones provinciales tienen un largo trecho que recorrer.
- d) La capacidad (denominada) de implementación, que afecta a una correcta puesta en marcha de la legislación y de las políticas públicas activadas en las esferas estatal y autonómica.

105. Por tanto, en un momento crítico, que posiblemente se prolongará por varios años, el papel de las diputaciones provinciales puede ser crucial para "aliviar" a los municipios de una serie de exigencias y de una falta de capacidades que pueden ser perfectamente subsanadas por la institución provincial.

106. Los municipios tienen, en efecto, importantes dificultades para construir una red de capacidades que atienda a todos esos retos. Y, en este punto, es donde encuentra sentido el "segundo nivel" de gobierno local representado por la provincia. Tradicionalmente las

provincias han actuado como entidades multifuncionales que han asumido una pluralidad de competencias y no pocos servicios impropios. Pero su futuro puede estar más en lo que se denomina como “gobernanza de comunidades en red”, sistema en el cual las diputaciones no solo deben ser proveedoras de servicios en algunos casos, sino especialmente adoptar un rol de líder comunitario, sin que ello excluya –necesariamente– que el nivel provincial de gobierno asuma competencias propias.

107. En este tipo de relaciones la concertación –como ya ha sido puesto de relieve– es la herramienta clave, a través de la cual los municipios demandan y expresan sus necesidades y determinan qué instrumentos de los ofertados requieren de la Diputación. La concertación se muestra respetuosa con la autonomía local y propicia e incentiva las políticas públicas y los programas priorizados por los propios municipios.

108. El objetivo último de la concertación es optimizar y maximizar los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala y una capacidad de respuesta más adecuada a las necesidades reales de los municipios, así como un mayor nivel de calidad en la prestación de los servicios públicos.

109. La clave de bóveda de ese proceso de transformación o reinención de las diputaciones provinciales en cuanto a la organización se trata, reside en una fuerte inversión en el terreno de la gestión pública. Refuerzo de la institucionalidad y de la gestión pública son los dos apoyos necesarios en ese proceso de cambio. Se ha de invertir, por consiguiente, en la formulación de proyectos estratégicos (y, en concreto, en la confección de planes de actuación de mandato sobre los cuales construir toda la planificación operativa), se debe desarrollar toda la gestión de elementos internos, así como de los elementos externos.

110. La gestión de elementos internos requiere disponer de una estructura ágil, con procesos adecuados, trabajando por objetivos, sometida a evaluación de re-

sultados y con un conjunto optimizado de recursos a su servicio (normativos, humanos, económicos, cognitivos y de confianza). La gestión de elementos externos se debe centrar en las relaciones que se entablen entre la Diputación, los municipios y el resto de niveles de gobierno, así como con otros actores institucionales y organizaciones privadas.

111. Hay que superar necesariamente el estadio de organizaciones burocráticas en el que se encuentran inmersas la mayor parte de las Administraciones provinciales. La introducción de la cultura de la gestión pública debe ser paulatina, pero constante. Y ha de ser una decisión fundamentalmente política y no tecnocrática. Los procesos de innovación requieren liderazgo político y sostenibilidad en el tiempo. No hay tiempo que perder, el cuestionamiento de las estructuras tradicionales es tan fuerte que cualquier respuesta tardía puede ser letal.

112. La Diputación Provincial debe ser espejo de buenas prácticas en materia de gestión pública para el conjunto de municipios de su ámbito territorial. Con esa finalidad tendría que impulsar procesos de modernización ambiciosos y, a partir de ello, configurar redes que permitieran mejorar la calidad institucional y organizativa de los municipios de su entorno. Las diputaciones deben impulsar decididamente la excelencia e innovación en la gestión como medio de mejorar su entorno institucional y, asimismo, incentivar la competitividad y el desarrollo económico. Algunas diputaciones están impulsando estos procesos y sus resultados comienzan a ser notables.

113. En síntesis, las líneas de actuación básica de las diputaciones provinciales deberían caminar en las siguientes direcciones:

- a) Maximizar el principio de cooperación a través de instrumentos de concertación local, ejerciendo el liderazgo en estas materias.
- b) Apostar por la gobernanza, generando redes y clústeres.

- c) Desarrollar un modelo de gestión aplicando al ciclo de las políticas públicas la evaluación de resultados y del impacto en la ciudadanía de esas políticas. Asimismo, introducir instrumentos de transparencia facilitando información elaborada que necesariamente ha de ser sucinta y comprensible.
- d) Especializar sus recursos humanos en aquellos ámbitos que requieran una cualificación en función de las demandas de los respectivos municipios y que ellos por razones de escala no pueden satisfacer.
- e) Avanzar en las respuestas necesarias en la sociedad del conocimiento, particularmente en todo lo concerniente a las TIC y a la Administración electrónica.

114. Y un punto clave en ese complejo escenario de cambio propuesto lo constituyen las personas; esto es, qué tipo de directivos y empleados públicos requieren las organizaciones provinciales para dar cumplida satisfacción a todas esas exigencias. Y en este punto el diagnóstico de la situación actual nos ofrece importantes claroscuros.

115. En el ámbito de la dirección pública provincial se detecta un evidente déficit de estructuras profesionales en las Administraciones provinciales. A pesar de llevar ya casi cuatro años en vigor el EBEP nada apenas se ha hecho en ese sentido. Hay diputaciones provinciales que disponen de estructuras directivas muy desarrolladas, aunque con limitaciones evidentes en su proceso de institucionalización. Pero la inmensa mayoría siguen ancladas en pautas de organización de factura tradicional.

116. Se observa, no obstante, un número importante de diputaciones provinciales que han incorporado estructuras directivas en sus organigramas. Aun así tales estructuras directivas carecen de un sistema racional de institucionalización, ya que en unos casos se proveen con personal eventual (figura a todas luces inapropiada para el ejercicio de tales funciones) o con funcionarios propios a través del sistema de libre designación.

117. Un punto sobre el que se debe reflexionar es el número de personal eventual que tienen algunas diputaciones provinciales. Hay otras, en cambio, que hacen un uso muy prudente de esta figura. Este personal de asesoramiento y confianza especial puede estar justificado en determinados casos para el desempeño de tareas propias de apoyo a los políticos o de configuración de gabinetes, pero su número se debería reducir notablemente en aquellos casos en los que tienen una presencia desproporcionada, no tanto por razones de gasto público (que también), sino sobre todo por motivos de ejemplaridad pública y de austeridad en una época particularmente compleja en el plano del gasto público.

118. El Anteproyecto de Ley Básica de Gobierno y Administración Local elaborado en 2010, a partir del texto de 2006 (aunque con importantes cambios), introduce la figura del directivo público profesional en el ámbito local y prohíbe –en línea con lo previsto en el EBEP– el recurso a la figura del personal eventual para el desempeño de funciones directivas en las organizaciones locales.

119. Al no haberse desarrollado hasta la fecha el Estatuto Básico del Empleado Público en materia de directivos públicos profesionales, las diputaciones provinciales deberían implantar esa figura a través del ejercicio de sus potestades normativas en materia de organización. Nada impide que desarrollen, siquiera sea transitoriamente, el EBEP en esta materia, obviamente con los límites previstos por aquellas materias reservadas a la Ley o reguladas por esta. Algunos municipios ya han explorado esta vía.

120. Los problemas sustantivos que presenta la introducción por esta vía de la dirección pública profesional son que, a diferencia de los municipios de gran población, los órganos ejecutivos de las diputaciones provinciales no podrían delegar sus competencias y atribuciones en personal directivo. Esta limitación es particularmente importante por lo que respecta a las diputaciones provinciales, dada la inevitable dedicación “a tiempo parcial” que tienen los miembros del

Gobierno provincial, lo que hace más necesario disponer de una estructura profesional de dirección pública en las estructuras de gobierno provincial con importantes atribuciones delegadas. Se debería abogar por una reforma de la legislación básica dirigida a reconocer la facultad de que se pudieran delegar las competencias ejecutivas del presidente de la Diputación (y, en su caso, de la Junta de Gobierno) en personal directivo.

121. Un campo particularmente abonado para la introducción de esta figura del directivo público profesional es, sin duda, el ámbito de las entidades instrumentales, tales como organismos públicos, consorcios o, en su caso, sociedades mercantiles y fundaciones. El carácter instrumental de tales entes hace perfectamente viable la configuración de contratos programa o contratos de gestión a través de los cuales se pueda construir un marco de responsabilidad gerencial con una estructura directiva que se asiente sobre la determinación previa de unos objetivos, la entrega de unos determinados recursos y la fijación de unos indicadores de resultados por la gestión, a partir de los cuales se podrá articular un sistema de incentivos e, inclusive, plantear la continuidad o no de la persona o personas en la dirección de esas estructuras.

122. El EBEP abrió la posibilidad de transitar hacia un cambio de paradigma en la gestión de las personas en las Administraciones Públicas. Ese cambio ha sido muy poco recorrido hasta estos momentos por las organizaciones públicas. Pero ese cambio de paradigma es necesario, más aún en etapa de crisis económica y fiscal, pues es en estos momentos cuando hay que invertir especialmente en el terreno de los recursos humanos. Las políticas de recorte o de ajuste propias de la crisis agudizarán las necesidades de recursos cualificados por parte de los municipios, y es en ese punto donde las diputaciones provinciales deberían ser capaces de ofrecer una masa de profesionales cualificados para poder ejercer las diferentes políticas públicas locales.

123. Sin embargo, el problema radica en que el empleo público sigue anclado en patrones burocráticos muy tradicionales, y no ha sabido incorporar los ele-

mentos de innovación que el nuevo cambio de paradigma auspiciaba (evaluación del desempeño, carrera profesional, dirección pública, código ético, etc.). En esto el empleo público de las diputaciones provinciales no es una excepción.

124. Hay alguna Diputación Provincial que ha puesto en marcha desde hace años una política de recursos humanos basada en el desarrollo profesional, a través de sistemas de evaluación y de un modelo de carrera, pero la pauta generalizada no es esa, pues lo habitual es disponer de un sistema de recursos humanos anclado en presupuestos tradicionales y con escasos (o nulos) elementos de innovación.

125. El marco actual de desarrollo de los recursos humanos estará constreñido durante varios años por fuertes contracciones del gasto público. En este escenario, las disponibilidades de proveer servicios por los municipios caerán exponencialmente. Mantener la cartera actual de servicios municipales será complejo, y mucho más aún mantener plantillas y renovarlas. Las diputaciones provinciales deberían impulsar proyectos estratégicos dirigidos a reforzar su política de gestión de recursos humanos, con vista a poder atender la enorme e ingente demanda que desde el nivel municipal se planteará a la instancia provincial en no pocos ámbitos materiales.

126. Pero no es solo la solución de la contingencia, o del corto/medio plazo, lo que aquí se ofrece. El fortalecimiento institucional de los recursos humanos de las diputaciones es una apuesta estratégica de futuro para el reforzamiento institucional de este nivel de gobierno. Las Administraciones Públicas, y también las Administraciones locales, necesitan, cada vez con mayor intensidad, empleo público de alta cualificación que pueda afrontar los retos de la sociedad del conocimiento. En este delicado aspecto es donde se juegan su posición estratégica de futuro las diputaciones provinciales.

127. Un análisis de las plantillas actuales de las diputaciones provinciales nos da como resultado más per-

ceptible un alto grado de funcionarización (con excepciones) de las mismas, pero sobre todo una fuerte presencia de contingentes de personal que se ocupa de tareas instrumentales en la Administración (antiguos grupos E, D y C) y una presencia mucho menos importante (cuantitativamente hablando) de contingentes de personal de los grupos de clasificación profesionales correspondientes a las titulaciones de diplomados, licenciados, arquitectos e ingenieros. Sin embargo, el futuro pasa por invertir en recursos humanos de alta cualificación (graduados universitarios, especialistas acreditados por la obtención de un máster o doctores).

128. Es cierto que ese desequilibrio está bastante atenuado en algún caso singular, pero la regla general es esa. Esta situación denota una importante necesidad de cambiar radicalmente el enfoque del problema. Las diputaciones provinciales deben llevar a cabo una política de reclutamiento de personal dirigida exclusivamente (o, al menos, preferentemente) hacia la captación del talento y de la excelencia de núcleos profesionales que se encuadren en los actuales grupos de clasificación A1 y A2.

129. Salvo en aquellos supuestos en que ese talento y excelencia pueda encontrarse dentro de la organización, y así se acredite a través de procedimientos exigentes de promoción interna, lo habitual será buscarlo a través de procedimientos selectivos en los que se acrediten competencias profesionales (conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes) necesarias para el correcto desempeño de puestos de trabajo cada vez más polivalentes.

130. Las diputaciones provinciales deben, por tanto, invertir radicalmente la tendencia a una alta ocupación de los niveles bajos de las estructuras administrativas, y optar decididamente por la incorporación extensiva de profesionales de alta cualificación. Esto requerirá, a corto o medio plazo, un reajuste de la estructura de las plantillas. Además, de forma coyuntural, la etapa actual es idónea para este tipo de captación, ya que España dispone de una generación de jóvenes titulados univer-

sitarios con alta preparación, y que pueden, por tanto, participar en procesos competitivos dirigidos a atraer el talento, más aún debido a la endémica situación de crisis estructural del desempleo juvenil actualmente existente. Las diputaciones provinciales deben atraer ese talento mediante la convocatoria de puestos de trabajo de alta cualificación profesional.

131. En cualquier caso, esa opción estratégica por la opción de incorporar un amplio núcleo de profesionales cualificados a la estructura de las diputaciones provinciales debería estar en el ADN de la propia institución, pues ese es el valor añadido que siempre se podrá aportar frente a las insuficiencias obvias que tendrán los municipios (sean pequeños, medianos o, incluso, grandes) para estructurar en su seno unidades de alto rendimiento profesional que desarrollen funciones de asistencia técnica cualificada al servicio de la comunidad local.

132. Obviamente llevar a cabo un cambio estratégico de tal envergadura requiere, en primer lugar, planificación, pero sobre todo dos elementos adicionales. El primero, una interiorización de la necesidad de ese cambio por parte de la estructura política y un fuerte liderazgo que lo impulse garantizando su implantación efectiva. Y el segundo, un radical cambio del entorno cultural y organizativo, pues las resistencias al cambio serán moneda corriente sobre todo por parte de determinados actores institucionales.

133. El cambio de entorno cultural y organizativo exige poner en valor una serie de instrumentos que deben servir para vehicular de forma óptima el cambio de paradigma. El primero de estos instrumentos es invertir en organización del empleo público. Se han de elaborar buenas monografías de puestos de trabajo, dotadas de un componente de polivalencia (dadas las funciones que desarrolla la Diputación de asistencia técnica y apoyo en diferentes ámbitos), donde se definan las funciones y tareas de los puestos y las competencias profesionales requeridas para su desempeño. Asimismo, hay que apostar por las agrupaciones de puestos de trabajo en áreas funcio-

nales como vehículos instrumentales de selección, de formación y de desarrollo de la carrera profesional. Hay que huir, asimismo, de estructuras rígidas que obstaculicen la necesaria adaptación de las estructuras administrativas a un mundo en constante y permanente evolución. La flexibilización y la adaptación de las estructuras son una necesidad perentoria de las Administraciones Públicas, si estas no quieren quedarse desbordadas por la sociedad.

134. La selección de empleados públicos debe ser muy rigurosa, no solo desde el punto de vista de cumplimiento de los principios constitucionales, sino también de la adecuación de las personas a unas organizaciones públicas que cada vez serán más exigentes y requerirán procesos de permanente adaptación al entorno, así como con funciones muy polivalentes. La exigencia debe ser cualitativamente más elevada en aquellos puestos de trabajo concernientes a empleos de cualificación profesional alta. Debe erradicarse cualquier tipo de prácticas que pongan en duda ni siquiera mínimamente la objetividad de los procesos selectivos. Profesionalizar la selección e innovar sus contenidos son dos retos de futuro.

135. La sociedad del conocimiento y los cambios permanentes en el entorno normativo, económico, social y tecnológico, exigen un proceso de aprendizaje continuo. Las diputaciones provinciales deben impulsar la formación continua para el desarrollo de mejores competencias profesionales en el puesto de trabajo, y establecerla como una obligación de los empleados públicos. La formación en valores públicos es enormemente importante en una sociedad que se enfrenta a innumerables problemas relacionados con la calidad del buen gobierno y la ética pública.

136. Los empleados públicos de las diputaciones provinciales deben acostumbrarse paulatinamente a trabajar por objetivos y, en consecuencia, a ser evaluados por los resultados obtenidos en su desarrollo profesional y en su gestión. Los ciudadanos exigirán, cada vez más, un empleo público eficiente y de alta cualificación, con el fin de que los servicios públicos se les presten

con estándares elevados de calidad. La buena imagen del nivel local de gobierno en la ciudadanía, donde los indicadores de satisfacción son por lo común elevados, debe mantenerse e incrementarse en un futuro.

137. Las organizaciones provinciales han de instrumentar asimismo sistemas de carrera profesional de los empleados públicos, que sirvan como incentivo y motivación de mejores desarrollos de las competencias profesionales, con el fin último de hacer efectivo el principio de buena administración. Esos sistemas de carrera profesional no tienen por qué tener impactos fiscales fuertes a corto plazo: hay modelos sostenibles de carrera profesional que pueden perfectamente proyectar sus efectos a medio/largo plazo y ser implantados en un marco de crisis fiscal. En unas organizaciones dotadas de profesionales cualificados de alto nivel, es imprescindible un correcto diseño de tales instrumentos de carrera profesional y, más en concreto, articular un sistema de carrera profesional horizontal en el que se progrese en función del desarrollo efectivo de competencias y no por estrictos criterios de antigüedad que nada acreditan. La carrera profesional es un instrumento estratégico de tales organizaciones.

138. Hace falta, igualmente, que los empleados públicos y los agentes sociales (sindicatos del sector público) compartan la necesidad de este diagnóstico y las medidas a adoptar. Se debe eludir a toda costa un vicio muy presente en las estructuras administrativas: la debilidad del empleador en los procesos de negociación colectiva, frente a la enérgica actitud de los representantes sindicales en tales procesos. Hay que profesionalizar la negociación colectiva en lo que afecta a la parte de la Administración Pública con el fin de acabar con una espiral de debilidad (y, en algunos casos, de escasa responsabilidad) por quienes negocian o ratifican los acuerdos contraídos con la parte social. Esa asimetría debe terminar. Los ciudadanos necesitan y exigen que quienes administren sus contribuciones sean muy estrictos a la hora de realizar determinadas "concesiones" a los representantes sindicales. También se requiere un cambio de actitud radical de estos en la forma y manera de entender el sector público, que se nutre de las

contribuciones aportadas por los ciudadanos, quienes son en última instancia los auténticos empleadores.

139. Reforzar, por tanto, los valores públicos, la profesionalidad, la objetividad y la imparcialidad del empleo público, es apostar en última instancia por mejorar la calidad de nuestro sistema institucional mediante una fuerte inversión de futuro sobre el capital humano, que no se olvide es el que permanece durante largo tiempo (en principio, varias décadas) en las estructuras administrativas y garantiza la continuidad de los servicios públicos.

140. Sin duda el reforzamiento institucional de las políticas de recursos humanos de las diputaciones provinciales es un reto estratégico de primera importancia para estos niveles locales de gobierno Y no solo por ellos, sino también por llevar a cabo en términos de optimización y eficiencia la asistencia técnica a los municipios en general, y más particularmente la asistencia técnica en este importante ámbito de la gestión de las personas. Hay algunas diputaciones provinciales que han apostado desde hace años por esta línea estratégica, y los resultados obtenidos deben ser calificados como muy satisfactorios en términos de conjunto. Se deben extender al conjunto del sistema institucional provincial esas buenas prácticas con el fin de reforzar su legitimación por la eficiencia.

141. Pero si se quiere poner en marcha ese giro estratégico –que resulta imprescindible para garantizar la continuidad existencial de la institución–, las diputaciones provinciales deben, en primer lugar, “poner en orden su propia casa” (aquellas que no lo hayan hecho), esto es, invertir recursos y medios en la articulación de una potente estructura de gestión de personas en sus respectivas organizaciones. Tal como se dijo en su día en un Informe sobre el Empleo Público editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local, se debe apostar por la creación de potentes estructuras de Recursos Humanos en las diputaciones provinciales que den respuesta tanto a las necesidades internas de la organización como a las demandas externas.

142. En la línea de la reciente Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010, las diputaciones provinciales deben asistir en un amplio abanico de cuestiones relativas a las políticas y a la gestión de los recursos humanos a los propios municipios. Es, a todas luces, impensable que ayuntamientos pequeños y medianos puedan desarrollar y gestionar autónomamente políticas de recursos humanos tales como los análisis de puestos de trabajo, diseños organizativos, selección, formación, evaluación del desempeño o carrera profesional, por solo poner algunos ejemplos. Incluso los ayuntamientos grandes desarrollarían mucho mejor determinadas políticas de gestión de personas prevaliéndose de estructuras de soporte que les pueden ofrecer las propias diputaciones provinciales.

143. Las diputaciones provinciales deben, por tanto, llevar a cabo un proceso de reforzamiento institucional en los campos de la gestión del conocimiento, de la implantación de las TIC y, en particular, de la Administración electrónica, así como una redefinición de su política estratégica de organización y de recursos humanos, con el fin de implantar procesos de innovación y mejora continuos en el seno de tales instituciones, y, una vez interiorizado el capital organizativo, humano y de conocimiento, ser capaces de “exportar” todo ese intangible a las redes de municipios que conforman su espacio territorial. Hay un buen número de diputaciones provinciales que están apostando intensamente por este tipo de acciones (particularmente por el impulso de la Administración electrónica) y son, sin duda, un buen ejemplo que debe ser seguido por todos los Gobiernos locales intermedios, pero la innovación local encallará si no se apuesta, asimismo, por un reforzamiento de las capacidades internas de la organización, y por una fuerte inversión en dirección y en gestión de las personas en tales estructuras.

144. En todos estos puntos el instrumental de posibilidades que tienen los Gobiernos provinciales es enormemente abierto, pudiendo optar por la configuración de consorcios entre diputaciones provinciales y municipios, por la creación de redes o por impulsar la concer-

tación, dependiendo de qué políticas públicas se trate. Lo realmente importante en todo este campo es dotarse de herramientas estratégicas, trabajar por objetivos, evaluar los resultados de la gestión y disponer de herra-

mientas de gestión (tecnológicas, personales, financieras, etc.) adaptadas para los retos que deben afrontar los Gobiernos locales intermedios en la segunda década del siglo XXI.

Capítulo Cuarto

Competencias y financiación
de las provincias de régimen común

Competencias de la provincia

1. Las competencias, en cuanto conjunto de potestades sobre una determinada materia, representan la medida de poder político que tienen realmente las provincias en el complejo entramado institucional de niveles de gobierno que conforman el panorama político-administrativo español.
2. A diferencia de lo que sucede en el caso de los municipios, la legislación básica no determina ámbitos materiales específicos sobre los que el legislador sectorial podrá atribuir competencias a la provincia. El artículo 36 de la LBRL sí que prevé, en cambio, que esa legislación sectorial pueda reconocer competencias propias a las provincias (“en los diferentes sectores de la acción pública”), pero en el listado de las mismas se limita a establecer ámbitos genéricos o funcionales sobre los que se proyectará, en su caso, el poder político provincial.
3. En todo caso, como recuerda el propio artículo 36.1 LBRL, son competencias de las diputaciones provinciales, las siguientes:
 - a) La coordinación de los servicios municipales.
 - b) La asistencia y cooperación a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
 - c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
 - d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.
4. El propio artículo 36, punto 2, de la LBRL reconoce que, con el fin de ejercer las competencias propias de coordinación, asistencia técnica y cooperación, la Diputación aprueba anualmente un Plan provincial de cooperación de obras y servicios de competencia municipal, así como se establece que la propia Diputación ha de asegurar el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal.
5. No es objeto de este Informe un análisis del complejo sistema de subvenciones y cooperación económica del Estado o de las comunidades autónomas que se vehicula a través del citado Plan, como tampoco cabe aquí realizar una valoración crítica de las limitaciones que este tipo de planificación ofrece. Pero no parece especialmente acertado que buena parte de la actividad de las diputaciones, en relación con los municipios, se vehicule exclusivamente a través del citado Plan provincial y no se pueda configurar un modelo más abierto (y, posiblemente, sectorializado) de planes específicos más adaptados a las necesidades del momento y, sobre todo, dotados de una mayor flexibilidad en su diseño y ejecución.
6. En la legislación básica se prevé igualmente que la provincia pueda ser receptora de competencias delegadas por parte de la Comunidad Autónoma, así como encomendar la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes. También se recoge la previsión de que el Estado pueda delegar competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

7. De esta breve enumeración de competencias de las provincias, bien se puede colegir que el legislador básico de 1985 ha dotado a las diputaciones provinciales de un fondo de poder político esencialmente “instrumental” para garantizar el ejercicio efectivo de las competencias municipales o asegurar el acceso a los servicios mínimos por parte de los ciudadanos, independientemente de la localidad en la que residan.

8. Ni que decir tiene que esa solución de reconocer competencias de base “funcional” o de naturaleza “instrumental” era una de las opciones por las que se podía inclinar el legislador básico, sin que fuera –ni mucho menos– la única de las posibles. Ya se ha hecho mención a que la caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” tampoco cerraba el paso al reconocimiento de competencias materiales propias de la entidad provincial. Otra cosa es que el legislador básico se inclinara sobre esa opción, que, como también se ha examinado, no deja de ser una excepción en el contexto del Derecho comparado.

9. Bien es cierto que esa opción inicial del legislador básico tampoco cierra el paso –ni mucho menos– a que, por parte del legislador autonómico, se atribuyan determinadas competencias materiales a favor de los niveles de gobierno de carácter provincial. El reconocimiento de una cláusula abierta en tal sentido en el propio artículo 36.1 LBRL, así lo confirma. Y, como se ha visto, de algunas dicciones de preceptos estatutarios tal asignación es perfectamente posible. No obstante, decidido por parte del legislador básico que las diputaciones provinciales tienen un carácter fuertemente instrumental en lo que afecta a sus competencias, resulta francamente difícil que el legislador sectorial o el legislador autonómico de desarrollo de las bases de régimen local dote a la provincia de competencias materiales. Podría hacerlo, pero por lo común no lo ha hecho.

10. Todo lo más, lo que se ha hecho en algunas comunidades autónomas es prever un sistema de transferencia o delegación de competencias a favor de las entidades locales y, particularmente, de la provincia (Castilla y León) o, en su caso, establecer mecanismos de atribu-

ción o delegación de competencias a través de la legislación sectorial específica (Andalucía). Por el contrario, como ya se ha expuesto, a través de determinadas cláusulas estatutarias y mediante leyes autonómicas, se ha llevado a cabo un vaciamiento de las competencias propias de las diputaciones provinciales mediante una interpretación extensiva de las competencias de coordinación (Comunidad Valenciana) o de la configuración de planes únicos de obras y servicios (Cataluña).

11. Y esta breve introducción sobre el régimen competencial de la provincia en la legislación básica era necesaria, puesto que, a pesar de tener la consideración de poder público de naturaleza territorial (y, en consecuencia, tener asignadas funciones de gobierno o de naturaleza esencialmente política), las diputaciones provinciales disponen de un fondo competencial muy vago e impreciso y, en todo caso, dependiente de cuáles sean las capacidades efectivas de los municipios para ejercer sus propias competencias; asimismo, en algunos casos, incluso moldeable por intervenciones puntuales del legislador autonómico.

12. Así, el dato objetivo de que recientemente se haya puesto en cuestión la planta municipal española (esto es, el número desproporcionado de municipios de los que buena parte de ellos apenas si disponen de capacidades efectivas para gestionar sus propias competencias), nos conduce directamente a analizar la funcionalidad de un nivel de gobierno intermedio, como son las diputaciones provinciales, en orden a garantizar tales competencias, así como el papel que cumplen tales instituciones para garantizar igualmente los servicios mínimos a los ciudadanos, independientemente del municipio en el que residan.

13. Pero cabe insistir que este es un enfoque de la cuestión, que necesariamente no tiene por qué ser el único. Si bien las competencias provinciales están umbilicalmente unidas con las municipales en la legislación básica, y si bien sus competencias de asistencia técnica y de cooperación se proyectan “especialmente” sobre los municipios de menor capacidad económica y de gestión, no es menos cierto que nada impide constitu-

cionalmente –tampoco en la actual dicción de la legislación básica– que a las diputaciones provinciales –por razones de escala o simplemente por necesidades objetivas– se les atribuyan determinados servicios públicos “locales” o que realicen tareas de asistencia técnica para todo tipo de municipios –también sobre aquellos que tienen determinados umbrales de población que exceden de la imprecisa calificación de “municipios pequeños o medianos”–.

14. El planteamiento de todas estas cuestiones es particularmente necesario en un período en que se cuestiona la planta municipal y se aboga por introducir medidas de racionalización efectiva de la organización administrativa e institucional existente en la actualidad en España. El escalón provincial, como se verá de inmediato, no ha tenido un reconocimiento expreso de competencias materiales por parte del legislador básico e, institucionalmente, ello le ha empujado a una posición secundaria o vicarial en el conjunto del sistema de Gobiernos locales. Sin embargo, las potencialidades para contribuir en el proceso de racionalización y reordenación del sistema de gobierno local en España son muy amplias.

15. Efectivamente, durante los próximos años –como consecuencia de la profunda crisis fiscal en la que está inmerso el sector público– se abrirá en España (ya está abierto) un debate sobre el proceso de reorganización institucional y administrativa que también afectará al nivel de gobierno local. En ese proceso, el debate político y constitucional se centrará en barajar cuáles son las mejores medidas para abordar la simplificación administrativa, el adelgazamiento del Estado y la eliminación de aquellas organizaciones públicas o niveles institucionales cuyos estándares de eficiencia no sean sostenibles.

16. De este debate saldrán reforzadas, únicamente, aquellas Administraciones Públicas (territoriales o no) que muestren, a través de sus funciones reales, un alto nivel de legitimidad constitucional y, asimismo, una eficiencia en sus resultados institucionales como consecuencia del dato anterior y del correcto ejercicio de sus

atribuciones con el menor coste. El rendimiento institucional o el propio capital social que ofrezca como valor añadido una determinada institución, en un período de profunda y prolongada crisis fiscal, será una variable de primera importancia para defender la legitimidad de tales organizaciones o entidades.

17. De este modo, una reflexión sobre la posición actual y el futuro de las provincias y demás entes locales intermedios pasa por un análisis detallado de sus fuentes de legitimidad. Si nos atenemos exclusivamente al dato constitucional, en nuestro sistema político actual, las fuentes o criterios de legitimidad están codificados en la Constitución: principio democrático (artículo 1.1 CE); los principios de eficacia, eficiencia y objetividad al servicio del interés general (artículos 103.1 y 31.2 CE), o el carácter instrumental de la provincia respecto de los municipios (artículo 141.1 CE).

18. A partir de estos datos se puede afirmar que la combinación de los diversos criterios constitucionales de legitimidad puede contribuir a determinar la mayor o menor legitimidad de una organización pública y su mejor o peor posición competitiva con respecto a las demás. Podemos hablar, así, de una legitimidad suficiente y de una legitimidad óptima para cada Administración Pública. Un nivel suficiente de legitimidad se alcanza con el simple reconocimiento constitucional de una organización pública o, en nuestro caso, de un nivel territorial de gobierno determinado. En este sentido, la provincia española goza de suficiente legitimidad constitucional por su reconocimiento expreso en los artículos 137 y 141 CE. A partir del nivel suficiente o mínimo, cada nivel de gobierno u organización pública tiende a buscar un reforzamiento o elevación relativa de su legitimidad.

19. De acuerdo con esas premisas, el futuro de las provincias puede formularse en términos de legitimidad constitucional, pero también de legitimidad institucional comparativa: las provincias estarán en mejor posición competitiva, respecto de los demás niveles de gobierno u organizaciones públicas, cuanto más elevado sea su nivel de legitimidad. Y un nivel elevado de

legitimidad deriva de una óptima satisfacción simultánea de los distintos criterios constitucionales de legitimidad (principio democrático, eficacia, eficiencia, participación...). El análisis de las competencias provinciales en clave de legitimidad abre la reflexión sobre cuáles son las competencias provinciales (actuales o posibles) que pueden armar de legitimidad a las provincias en el futuro más próximo.

20. Si nos centramos en las fuentes de legitimidad de las provincias en el momento actual, se puede observar con nitidez cómo estas se nutren de dos fuentes principales de legitimidad constitucional. La primera es el reconocimiento directo de las provincias como organizaciones territoriales (*rectius*, como poderes públicos territoriales o niveles territoriales de gobierno) en los artículos 137 y 141 CE. La segunda es la organización de la provincia como "agrupación" de municipios.

a) Las provincias disponen de suficiente legitimidad porque están garantizadas por la Constitución. Pero entre esa legitimidad suficiente y la legitimidad óptima hay un amplio recorrido que conviene tener presente con el fin de reforzar la imagen institucional de ese escalón de gobierno provincial. Y para alcanzar un nivel óptimo de legitimidad hay que contar con el refuerzo de otros criterios constitucionales complementarios (principio democrático, eficacia, eficiencia, participación). Sin ese refuerzo de legitimidad las provincias compiten con las demás organizaciones en una posición de inferioridad y, en consecuencia, su papel institucional (y, por ende, su posición comparativa) se puede ver fuertemente devaluado.

b) La búsqueda de una legitimidad elevada, no solo suficiente, se ha manifestado en los últimos años mediante el reforzamiento del anclaje municipal de las provincias. La idea de "instrumentalidad" o "complementariedad" de la provincia frente al municipio, parte de la concepción de que el municipio es la entidad local por excelencia ("entidad básica", según la LBRL), pero de inmediato se reconoce el presupuesto "ideal" de tal concepción, al subra-

yarse la imposibilidad efectiva del municipio para configurarse como "entidad local autosuficiente" en muchos de los casos.

21. A esta idea puede reconducirse la orientación contemporánea de la provincia como "red de municipios" o la insistencia en la participación municipal determinante en la elaboración de los planes provinciales de obras y servicios. Sin duda que esta orientación pretende elevar la legitimidad constitucional de las provincias. Primero, porque esa configuración municipalista de la provincia se acomoda estrictamente a una lectura constitucional "instrumental", que la define como "agrupación de municipios" (artículo 141.1 CE), más que como poder público territorial inmediato; aunque, como se ha subrayado anteriormente, nada impide (en términos constitucionales) una lectura más abierta de la posición constitucional de la provincia, que se aleje (con mayor o menor nivel de distancia) de esa configuración servicial.

22. De otro lado, la más estrecha vinculación provincial con sus municipios conecta a las provincias con otros poderes públicos territoriales (los municipios) dotados de un alto nivel de legitimidad constitucional (fundamentalmente por su proximidad a los ciudadanos y por la elección directa de sus cargos). Si bien es cierto lo anterior, no lo es menos que la naturaleza "representativa" de los órganos de gobierno provinciales admite –sin ningún tipo de refuerzo argumental– la legitimidad democrática directa, aunque efectivamente –a diferencia de los municipios– esta no se encuentra plenamente garantizada en el propio texto constitucional.

23. En su actual configuración normativa –que no necesariamente constitucional– la provincia no activa plenamente la fuente principal de legitimidad del poder público en España: el *principio democrático* (artículo 1.1 CE). No cabe poner en duda la "legitimidad democrática" de las diputaciones provinciales, pero sí se puede matizar de inmediato que, en su configuración normativa actual (como ya se ha explicitado) se trata de una aplicación débil del principio democrático. Y, cier-

tamente, el marco normativo vigente, en lo que afecta al reconocimiento de un *quantum* de poder político (competencias), tampoco activa –al menos no de forma relevante– el criterio de legitimidad constitucional emergente (sobre todo en tiempos de crisis económica): el *principio de eficacia* (artículo 103.1 CE), que incluye también la perspectiva –en estos momentos la más relevante en términos de diferenciación– de eficiencia (optimización de recursos: artículo 31.2 CE).

24. En todo caso, la legitimidad por la eficiencia, que refuerza la propia necesidad de la institución, no deriva solo y exclusivamente de las competencias materiales de que disponga la Diputación Provincial como competencias propias, sino también de cómo coadyuve a que los municipios puedan desempeñar sus propias atribuciones de forma efectiva. Y, en este aspecto, el desarrollo efectivo de sus atribuciones funcionales es un criterio objetivo de primera importancia para detectar la eficiencia y el propio rendimiento institucional de las diputaciones provinciales.

25. Cosa bien distinta es de qué manera se visualice esa legitimidad institucional, pues muchas veces es una “legitimidad opaca y oculta”. Ese es uno de los grandes problemas que –como ya se ha visto en el Capítulo Tercero del presente Libro Verde– actualmente tiene la institución de la Diputación Provincial, al menos aquellas instituciones provinciales que ejercitan cabalmente y con alto grado de legitimación por la eficiencia sus atribuciones funcionales. Problema diferente es el de aquellas instituciones provinciales que acreditan déficit de legitimidad institucional por la (in)eficiencia en el ejercicio de sus competencias funcionales. Dicho en otros términos: el actual sistema de atribución de competencias exclusivamente funcionales e instrumentales a las diputaciones provinciales no coadyuva al reforzamiento de una legitimidad por la eficiencia, pero sobre todo impide el correcto escrutinio por la ciudadanía del ejercicio de las políticas públicas y limita notablemente la visibilidad institucional.

26. Es a partir de esta realidad –obviamente muy simplificada– desde la que hay que plantearse cuáles

son y cuáles pueden ser en el futuro las competencias provinciales. Se trata, a partir de ahora, de definir las competencias o funciones de las provincias de manera que optimicen su legitimidad constitucional y sirvan, como se viene insistiendo, de refuerzo de la institucionalidad provincial en su conjunto. El rendimiento institucional de las diputaciones provinciales tiene que mejorar notablemente mediante un nuevo sistema de reasignación de competencias, basado –como se verá de inmediato– no solo en atribuciones de naturaleza funcional, sino también en otras de carácter material.

27. La legitimidad de la Diputación Provincial a través de sus funciones y competencias no excluye la necesidad de potenciar de manera paralela otras fuentes de legitimidad, y, de manera muy especial, ahondar en la implantación de una dimensión fuerte del principio democrático. Este es un aspecto que ya ha sido examinado en pasajes anteriores del Libro Verde: la configuración de una legitimidad democrática indirecta no refuerza la institucionalidad provincial y juega en alguna medida en contra de su reforzamiento competencial, aunque entre ambos planos (legitimidad democrática directa o indirecta y sistema competencial) no hay una imbricación necesaria o, al menos, evidente. Pero no es menos cierto que la aplicación “fuerte” del principio democrático conduce necesariamente a una asignación competencial más intensa que la puramente instrumental o funcional. En cualquier caso, y por lo que ahora importa, lo que se persigue es que por la eficacia combinada de distintos criterios de legitimidad la provincia pueda situarse en una posición competitiva con las demás organizaciones públicas y niveles de gobierno, ofreciendo unos resultados institucionales eficientes para el conjunto del sistema. Pues no de otra cosa se trata.

28. Como ha sido analizado en detalle en las partes anteriores de este Libro Verde, el diseño funcional de las provincias es, en gran medida, provisional, y responde antes a criterios coyunturales que racionales. Durante el proceso de transición democrática, aunque hubo un intento de ampliación en la Ley de Bases de 1975,

las provincias no alteran inicialmente las funciones que tardíamente les asignó la legislación franquista de régimen local. En este aspecto se puede afirmar que “la amputación” competencial de las provincias (o su relativa “desactivación” como entes locales autónomos) se materializa a partir de los presupuestos normativos de aquellos años. La transición política (con los matices expuestos) y el régimen constitucional no consiguen romper ese círculo vicioso al que se había encaminado la provincia como ente local “instrumental”.

29. Es cierto que la provincia se democratiza al compás del propio proceso de democratización de los municipios (1979), aunque esa democratización también muestra su carácter más débil y su “instrumentalidad” ante el proceso de reconocimiento de legitimidad democrática directa a favor del municipio. Pero, a pesar de esa naturaleza representativa de la institución provincial, esta no se redefine funcionalmente a la espera de la evolución del nuevo principio autonómico (artículo 2 CE). Ha quedado meridianamente claro que tanto en la transición política como en los primeros años de andadura del sistema constitucional, las potencialidades de la provincia se “hibernan” a expensas del definitivo ajuste que se tenía que hacer de encaje del emergente nivel territorial de gobierno, como eran las comunidades autónomas.

30. En efecto, la creación de las comunidades autónomas, a partir de 1979, supuso un cuádruple efecto sobre las provincias:

a) De un lado, las provincias perdieron parte de sus –ya de por sí limitadas– funciones, a favor tanto de las comunidades autónomas como de los municipios: las funciones asistenciales, los servicios públicos directos (sanitarios y de asistencia social, en gran medida) y las tareas de fomento (construcción y mantenimiento de carreteras y otras obras públicas). El Tribunal Constitucional, al mismo tiempo que garantizaba la existencia de las provincias, dejaba abierto su diseño institucional, que se ha movido sobre un doble eje: aseguramiento de la función asistencial o cooperativa a los municipios

–convertido en núcleo esencial de la autonomía provincial– y liquidación generosa de las demás competencias a favor de la Comunidad Autónoma, salvo que por el alto coste de gestión de algunas competencias la Comunidad Autónoma optase por su permanencia en manos de la provincia.

b) El Estado también optó –como ya se ha visto– por el vaciamiento de competencias de las provincias en favor de los municipios, que asumieron para sí la práctica totalidad de las competencias locales, tal y como se desprende de la LBRL. Las provincias pasaron a una posición secundaria o instrumental respecto de los municipios, como entidades aseguradoras, por vía de asistencia, de las numerosas competencias municipales. La opción legislativa descrita es comprensible como forma de protección de las competencias locales, frente a la *vis* expansiva de las comunidades autónomas. Pero es una opción ineficiente (al menos en los pequeños municipios): el ejercicio de la competencia o la prestación de cada servicio obligatorio no se hace directamente por la provincia, sino que es precisa, en cada caso, la previa determinación sobre cuál es la capacidad de gestión del municipio y cuál es la asistencia que el municipio requiere de la provincia. Además, se trata de una definición funcional que manifiesta otra faceta de debilidad en la aplicación del principio democrático (artículo 1.1 CE): la asistencia o cooperación provincial a los municipios no ofrece una clara imagen –hacia los ciudadanos– sobre quién es el responsable de cada actuación y de su control en términos democráticos.

c) De otro lado, algunas de las nuevas comunidades crearon entidades locales intermunicipales con competencias simétricas (y, por tanto, en buena medida “solapadas”) a las de las provincias (es el caso de las comarcas, en Cataluña y Aragón). El resultado final, desde el punto de vista funcional, es doble: las comarcas ejercen, unas veces, competencias secundarias, y, otras veces, competencias casi idénticas a las de las provincias (como la

asistencia y cooperación), si bien con financiación autonómica, no estatal. La superposición de diversas entidades locales intermunicipales en un mismo territorio ha erosionado la legitimidad funcional de las provincias: de un lado, los ciudadanos pueden percibir las funciones provinciales como fácilmente fungibles, ejecutables indistintamente por diversas organizaciones territoriales; en segundo lugar, también se traslada a los ciudadanos una imagen de solapamiento injustificado de niveles de gobierno (con la consiguiente minusvaloración o deslegitimación social de todos ellos). Pero adviértase que ese proceso de erosión institucional de la provincia (entidad garantizada constitucionalmente) se lleva a cabo por medio de una red institucional creada por decisiones estatutarias o legislativas, que en vez de crear espacios competenciales nuevos para esas también nuevas entidades “duplican” (o, peor aún, “replican”) la institucionalidad provincial en escalas territoriales menos extensas creadas por la propia Comunidad Autónoma y articuladas asimismo en torno a una aplicación “débil” del principio democrático. Cuáles sean las hipotéticas ventajas o desventajas de la opción comarcal frente a la solución institucional de la provincia es algo que será examinado en el Capítulo Quinto del presente Libro Verde. Allí nos remitimos.

- d) Y por último, como ya se ha dicho, algunas comunidades autónomas (como Andalucía en la Ley 11/1987 y más recientemente Castilla y León en su Pacto Local de 2005) se han servido de la organización administrativa provincial como Administración periférica autonómica, mediante delegaciones de funciones materiales, técnicas o de gestión. En estos casos, aun reconociendo la escasa autonomía provincial en el ejercicio de estas competencias que se ejercen de forma delegada, hay que resaltar su relevancia en términos de legitimidad funcional. Se trata de tareas de proximidad, en contacto directo con los ciudadanos, a través de las cuales estos pueden ver una razón existencial para las provincias, y que

despiertan la percepción social de “eficacia”, y con ello su legitimidad constitucional conforme al artículo 103.1 CE.

31. A partir de la situación actual, recién descrita, es posible reflexionar sobre las competencias provinciales como instrumento idóneo para optimizar su legitimidad constitucional y, por ende, reforzar su legitimidad institucional. De lo que se trata –en línea con lo ya expuesto en la parte tercera de este Libro Verde– es de que, por medio de un diseño funcional adecuado, las provincias optimicen su legitimidad constitucional, y con ello mejoren su capacidad competitiva en relación con las demás organizaciones territoriales.

32. En términos abstractos, las provincias puede optimizar su legitimidad competencial por dos vías: reforzando su caracterización constitucional como “agrupación de municipios” o ejerciendo directamente nuevas competencias (propias, transferidas o delegadas), allí donde el nivel provincial de gobierno pueda ser el más eficiente para la gestión. Ninguna de las dos opciones es, sin embargo, excluyente. Cabe, y sin duda es necesario, que la Diputación Provincial ejerza con fuertes dosis de legitimidad por la eficiencia sus competencias funcionales, pero asimismo nada impide que se le atribuyan también competencias materiales con el fin de hacer efectiva su naturaleza de “agrupación de municipios” (por ejemplo, el ejercicio directo de determinados servicios públicos para municipios de ciertas características, por aplicación real del principio de subsidiariedad en la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno local).

33. Las competencias garantizadas por la legislación básica como propias a las diputaciones provinciales (lo que no excluye su ampliación por parte del legislador sectorial) se extienden –tal como se ha visto– a cinco actividades esenciales, que –como se ha visto– vienen definidas en el artículo 36.1 LBRL, todas ellas dotadas de un carácter preferentemente funcional o instrumental frente al municipio:

- a) Coordinación de los servicios municipales entre sí.

- b) Asistencia y cooperación especialmente dirigida a los municipios de menor capacidad económica y de gestión.
- c) Prestación de servicios públicos de carácter supra-municipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) Cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) Fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

34. Sin embargo, a pesar de este elenco relativamente amplio (en su ámbito, no tanto en su número) de competencias funcionales atribuidas a las diputaciones provinciales como competencias propias, lo cierto es que –por los motivos reiteradamente expuestos en este Informe– las diputaciones provinciales han sido reconducidas a centrar su actividad funcional en la asistencia y la cooperación a los municipios para la prestación de servicios, sobre todo de aquellos considerados mínimos o de prestación obligatoria, así como en garantizar el ejercicio efectivo en los municipios de las funciones públicas necesarias de asesoramiento, intervención y contabilidad.

35. Tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional y del propio Tribunal Supremo, esta acción de asistencia y cooperadora de la provincia ha sido identificada como el núcleo esencial de la autonomía provincial, de forma que el menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible ha de considerarse lesivo para la autonomía local constitucionalmente garantizada. La erosión que sobre el espacio competencial provincial ha tenido esa (ya larga) trayectoria jurisprudencial es más que evidente: a la provincia se le ha negado formalmente el ejercicio de competencias que se susstraigan a ese estrecho círculo. Sin embargo, la realidad (por diferentes motivos) es muy tozuda: las diputaciones provinciales siguen desarrollando un amplio elenco de intervenciones que tienen que ver con ámbitos ma-

teriales que, en principio, no les han sido atribuidos por el legislador básico y, en muchas ocasiones, ni siquiera por el legislador autonómico. No se trata, siempre y en todo caso, de “competencias impropias” (con la imprecisión que esta noción arrastra), ya que en ocasiones se anudan a determinados títulos funcionales y, en otras, se ejercen atribuciones propias del nivel autonómico de gobierno, a la espera de que este asuma efectivamente la titularidad y ejercicio de tales competencias.

36. La situación actual de las competencias provinciales, al menos desde su perspectiva formal, es suficientemente conocida. Tal vez lo más pertinente en estos momentos sea incidir sobre cuáles son las vías para reforzar la legitimidad constitucional e institucional de las provincias de régimen común a través de la hipotética ampliación de su espacio competencial.

37. En efecto, mayor relevancia tiene, como vía de optimización de la legitimidad provincial, la asignación de nuevas competencias a la provincia. Esta asignación de nuevas competencias no cuestiona necesariamente la supervivencia de la competencia actual de “asistencia y cooperación”, aunque bien puede reducir su importancia relativa. De hecho, como ya se ha visto en la parte comparada y se advertirá en el Capítulo Quinto del Libro Verde, hay determinados Gobiernos locales intermedios que satisfacen plenamente ambas dimensiones funcionales y materiales, sin perder su esencia puramente local.

38. En un plano de pura prospectiva, si se quieren ampliar los espacios de poder de las provincias como entidades locales, la reasignación de competencias se debe producir conforme a tres criterios complementarios: asimetría, diversidad y flexibilidad.

- a) El criterio de asimetría indica que las competencias provinciales no pueden referirse por igual a todo el término territorial provincial. A la provincia deben corresponder competencias y servicios que actualmente no pueden ejercer –o no en condiciones de eficacia y eficiencia– los municipios medianos y pequeños. En estos casos, y siempre a partir de um-

brales de población relevantes para cada actividad (o de otros criterios objetivos), la competencia dejaría de ser de titularidad municipal y pasaría a ser de titularidad provincial. De esta forma se reduciría el ámbito de la "asistencia" provincial a los municipios pequeños y medianos y aumentaría, en la misma medida, el ámbito de competencias propias de las provincias. Esta reasignación competencial no afectaría (o, al menos, no debería afectar necesariamente) a los municipios más grandes, con capacidad suficiente de gestión, que seguirían ostentando las mismas competencias que hasta ahora. Una de las consecuencias de la reasignación de competencias a la provincia (en relación con los municipios medianos y pequeños) sería la supresión de la extraña figura de las "delegaciones ascendentes" (delegaciones de competencias de los municipios a las provincias), que es un indicador de incorrecta distribución de competencias sobre el territorio.

- b) El criterio de la diversidad se refiere a la conveniencia de que las competencias provinciales no se limiten a los ámbitos del fomento o los servicios públicos. Desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia (artículos 103.1 y 31.2 CE) las provincias deben ejercer también competencias de intervención y de ordenación, allí donde su escala es la idónea para esas funciones. De ahí que, como luego se verá, se proponga la atribución de competencias de ordenación territorial e intervención urbanística a favor de las provincias. Tales competencias no han sido ajenas a la realidad provincial en algunas fases del desarrollo normativo local, si bien su asignación provincial no ha terminado nunca por cristalizar.
- c) El criterio de la flexibilidad tiene que ver con la forma jurídica de la competencia. Si es propia o delegada (aunque también podría ser, al menos en algunos casos, transferida). Lo relevante ahora, en un proceso de optimización funcional de las provincias, es el ejercicio efectivo –y con visibilidad social– de un amplio elenco de competencias, con indepen-

dencia de que sean propias o delegadas. El control y sometimiento que se temía de las posibles delegaciones autonómicas se ha dado de todas formas, aunque por otras vías: planes únicos (autonómicos) de obras y servicios con vinculación de los presupuestos provinciales; regulación sectorial autonómica muy detallada, que de hecho elimina los ámbitos de opción provincial; subvenciones finalistas a los municipios que indirectamente condicionan o dirigen la actividad provincial. Lo peor es que esta pérdida efectiva de autonomía (en el ejercicio de la competencia provincial "propia" de asistencia y cooperación) no ha ido acompañada de las ventajas propias de las competencias delegadas: visibilidad social. En esta situación resulta conveniente facilitar las delegaciones autonómicas a las provincias. Los modelos comparados, que normalmente combinan funciones autónomas (propias) y delegadas de los entes locales intermedios, son numerosos.

39. También cabría plantearse en el plano de la flexibilidad hasta qué punto existe un recorrido real para echar mano de la técnica de la "transferencia" de competencias autonómicas a favor del escalón provincial. Algunos estatutos de autonomía han reconocido expresamente la transferencia de competencias (si bien es cierto que, en algún caso, como el de Andalucía, limitada a favor de los municipios; aunque en otros casos, como Castilla y León, se admite también para las provincias). Y, a partir de tales presupuestos, cabe presumir que formalmente esa vía sería perfectamente transitable. No obstante, la centralización en el ejercicio de las competencias propias de la que han venido haciendo gala la práctica totalidad de las comunidades autónomas hace difícilmente viable tal opción. Tan solo, como se ha recordado, alguna Comunidad Autónoma (como es el caso de Castilla y León) ha hecho uso de este instrumento. En algún otro caso (Andalucía) ese uso se ha vehiculado a través de la técnica de la delegación, y ha sido muy parcial (a través de la legislación sectorial).

40. En lo dicho hasta aquí se ha insistido en la conveniencia de una ampliación flexible, asimétrica y diversa

de las competencias provinciales. La guía de esa nueva asignación de competencias es la caracterización de la provincia como “agrupación de municipios” (artículo 141.1 CE) y, sobre todo, la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas (artículo 103.1 CE, en relación con el artículo 31.2 CE). En lo que sigue se va a concretar este planteamiento de partida en relación con los grandes ámbitos de la actividad administrativa: asistencia y cooperación, servicios públicos, ordenación territorial y urbanística e intervención en actividades privadas y fomento.

Asistencia y cooperación

41. La fuente principal de la legitimidad provincial se ha situado en su vinculación funcional o instrumental respecto de los municipios; esto es, en su caracterización como “agrupación de municipios” (artículo 141.1 CE), y también es esta la competencia sobre la que la jurisprudencia constitucional ha construido la garantía institucional de autonomía provincial. Es comprensible, tanto en términos políticos como jurídicos, que las provincias hayan buscado su definición funcional allí donde su posición no está en cuestión. Pero también es cierto que esta opción ha situado a las provincias en una posición de legitimidad constitucional suficiente, pero escasa y poco competitiva respecto de otras Administraciones Públicas. En efecto, el carácter “instrumental” de la provincia ha terminado por oscurecer su propia legitimidad institucional, puesto que –como reiteradamente se ha advertido– su visibilidad institucional es escasa, ya que siempre actúa a través de una institución interpuesta que es el municipio.

42. La posible optimización de la función cooperativa y asistencial para su mejor adecuación a la caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios”, exigiría que la forma de cooperar y asistir a los municipios sea, propiamente, servicial. En la actualidad, la baja regulación de las funciones asistenciales y cooperativas (tanto en la legislación estatal como en la autonómica, e incluso en las propias normas provinciales) permite que cada provincia desarrolle

su labor asistencial con más o menos discrecionalidad y vinculación a los municipios.

43. En este sentido, la legitimidad constitucional de la provincia a través de la labor asistencial solo se activa plenamente cuando, desde la perspectiva de los municipios, existe una asistencia previsible, idónea y eficaz. En efecto, la solución óptima da lugar a un reforzamiento institucional evidente, frente a la debilidad institucional de la provincia, que no activa plenamente tales mecanismos. Pero, aun así, el ejercicio óptimo de la función cooperativa y asistencial dota de escasa visibilidad institucional a las diputaciones en relación con los propios ciudadanos. Eso sí, esa visibilidad es más intensa (aunque tenue) en el caso de ejercicio óptimo de la función asistencial frente al ejercicio deficiente o irregular de esa función. Pues, realmente, nada aporta a la legitimidad provincial (en tanto “agrupación de municipios”) una asistencia conflictiva, graciable o insuficiente.

44. Con esta perspectiva se pueden indagar algunas líneas de aseguramiento o mejora de la competencia asistencial de las provincias:

- a) Diferenciación analítica de las distintas tareas asistenciales de la provincia. Se trata de desglosar las funciones asistenciales, de forma simétrica tal y como las nuevas leyes autonómicas de régimen local están diferenciando detalladamente las competencias municipales. Mediante el desglose se traslada, tanto a los municipios como al común de los ciudadanos, una imagen de utilidad funcional de la provincia. Siguiendo el patrón de la reciente Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio (artículo 11), la diferenciación funcional debiera incluir tres grandes categorías, con posterior desglose detallado: asistencia económica, asistencia técnica y asistencia material.
- b) A partir de la diferenciación en las funciones asistenciales se pueden establecer algunas previsiones específicas sobre su ejercicio. A saber:
 - i. La ordenación de la asistencia económica requiere, fundamentalmente, de un procedimien-

to que haga previsible a los ayuntamientos qué actividades, obras o servicios pueden ser objeto de financiación, y en qué medida han de ponderarse los intereses de los otros municipios. Un buen ejemplo de procedimiento participativo se encuentra en el artículo 13 de la Ley andaluza 5/2010.

- ii. La regulación de la asistencia técnica puede consistir en un desglose detallado de funciones o en la selección de algunas de esas funciones como objeto de prestación reglada a los ayuntamientos. Para que esa asistencia reglada sea posible, su establecimiento puede quedar limitado a los municipios más pequeños. Junto a esta actividad asistencial reglada también se pueden identificar otras tareas de asistencia técnica concertada (esto es, asistencias no obligatorias para la provincia, pero que se pueden prestar previo acuerdo económico entre la provincia y los municipios). Este modelo de regulación está anunciado –aunque no propiamente terminado– en el artículo 11.2 de la Ley andaluza 5/2010.

Servicios públicos

45. En el proceso de interiorización autonómica las provincias han ido perdiendo servicios públicos, entendidos como servicios prestados por la provincia directamente a favor de los vecinos. En especial, los servicios asistenciales, educativos y sanitarios han ido pasando a las comunidades autónomas. De manera que solo de forma secundaria algunas provincias aún prestan algunos servicios sanitarios, normalmente vinculados a una concreta instalación o infraestructura de titularidad provincial, y a la espera –se presume– de su futura transferencia a la Comunidad Autónoma que es la instancia titular de la competencia.

46. A partir de la entrada en vigor de la LBRL (artículo 26.1) se viene aceptando de forma pacífica que los servicios públicos locales son competencia primaria de

los municipios, cualquiera que sea su tamaño y población. Obviamente, como se viene insistiendo, esa es una lectura que llevó a cabo el legislador básico del momento, pero que no se deduce necesariamente como la única posible en términos constitucionales, puesto que tradicionalmente las diputaciones provinciales han sido prestadoras de servicios a los ciudadanos, y de hecho hoy en día, en no pocos casos, los siguen prestando, a pesar de que las previsiones normativas básicas tienen ya más de veinticinco años de vigencia.

47. De esa lectura se extrae con facilidad una segunda conclusión: solo de forma secundaria, por incapacidad de gestión de los municipios, la provincia puede asegurar o gestionar un servicio público en principio municipal (26.3 LBRL). Dentro de los ámbitos materiales en los que se han determinado servicios municipales mínimos, se puede identificar una serie de sectores de actividad sobre los cuales la Diputación Provincial interviene mediante la coordinación, cooperación, o la prestación directa del servicio en materias como: Abastecimiento de agua potable; Tratamiento de residuos; Prestación de servicios sociales; Prevención y extinción de incendios; Protección civil; Protección del medio ambiente; Control de alimentos y bebidas; Matadero; Acceso a núcleos de población; Instalaciones deportivas.

48. En realidad, detrás de esta lectura –que puede considerarse efectivamente asentada en estos momentos– se encuentra la tesis, defendida por un amplio sector de la doctrina, de que la provincia como entidad local carece de intereses propios, respectivos o peculiares. Una situación que contrasta con la existente en los municipios, donde –según esta tesis– residen “en exclusiva” tales intereses. Esta lectura, como ya se ha señalado, no se deriva necesariamente de la propia Constitución, ni siquiera de la caracterización de la provincia como “agrupación de municipios”, pues tal configuración puede reforzar la dimensión funcional de las competencias provinciales, pero no excluye de raíz que el legislador identifique determinados ámbitos materiales sobre los cuales el ejercicio de las competencias locales, por aplicación del principio de subsidiariedad derivado

de obvias razones de escala, deba ser asignado a la provincia como ente local y no al municipio.

49. Con los años transcurridos desde la implantación de las comunidades autónomas, y luego desde la aprobación de la LBRL, se puede plantear ya abiertamente la eficacia y eficiencia de la actual situación de marginalidad o secundariedad de la provincia en la prestación de servicios públicos. De un lado, la simple existencia de Administración autonómica periférica, en algunas comunidades autónomas, es expresión clara y contundente de que ciertos servicios públicos presentan una escala eficiente de gestión inferior a la autonómica.

50. Es más, el hecho de que sea la provincia la circunscripción ordinaria de la Administración periférica autonómica nos da un indicio evidente de que algunos servicios públicos tienen al ámbito provincial como escala idónea de gestión. Junto a esto, es un hecho demostrado empíricamente que una buena parte de los servicios municipales obligatorios son estructuralmente poco adecuados para ese nivel de gobierno local y la intervención de la provincia es decisiva. Así ocurre en la ordenación, gestión y ejecución de la disciplina urbanística, turismo, actividades culturales y deportivas, atención primaria a la salud, conservación de caminos y vías rurales, promoción y gestión de viviendas, patrimonio histórico-artístico, servicios de promoción y reinserción social, turismo, tiempo libre, transporte público y de viajeros, alumbrado público, tratamiento de aguas residuales.

51. En este contexto empírico hay que tomar en consideración el mandato constitucional de "eficacia" y "eficiencia" en el servicio de las Administraciones Públicas al interés general (artículos 103.1 y 31.2 CE). Este mandato constitucional legitima una asignación de competencias orientada a optimizar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos por los diferentes niveles de Administración Pública. Como efecto reflejo, la asignación de ciertos servicios públicos a la provincia, a partir de criterios de eficacia y eficiencia, eleva la legitimidad constitucional de las pro-

vincias. La cuestión central es, entonces, identificar qué servicios públicos son, en razón de su escala de gestión, comparativamente óptimos para su gestión por la provincia (y no por la Comunidad Autónoma o el municipio).

52. La reflexión sobre la escala idónea de gestión presenta dos coordenadas: una, el tipo de servicio público; y dos, el tamaño de la población en que se presta. De estas dos coordenadas ha de resultar que algunos servicios públicos pueden tener como escala idónea tanto la comarca o provincia (en supuestos de baja densidad demográfica) como los núcleos urbanos (en concentraciones intensas de población). A partir de esta referencia es posible elaborar, para las provincias, un esquema de asignación de servicios públicos (o de competencias para la posible prestación de servicios públicos) similar al actualmente contenido en el artículo 26.1 LBRL: por tipos de servicios y tramos de población.

53. Con este esquema puede resultar que, por ejemplo, corresponda directamente a la provincia el tratamiento y valorización de los residuos en municipios de hasta 50.000 habitantes. En este caso, la provincia no gestionaría el servicio por sustitución o suplencia (por incapacidad de gestión municipal), sino porque, en función de su escala territorial, es el nivel de Administración territorial competente –por idóneo– para la prestación del servicio. Una vez más, el principio de subsidiariedad puede jugar aquí como un criterio determinante en la asignación de competencias a la provincia.

54. Cuáles deban ser los concretos servicios locales de titularidad provincial remite, en realidad, a un juicio empírico. Dicho de otra manera: nos sitúa en el plano de definir cuál es la escala idónea de prestación de cada servicio. Sin perjuicio de la remisión al juicio empírico, sí se pueden apuntar ya algunos indicios actuales donde los servicios pueden tener a la provincia como escala idónea de prestación:

a) En primer lugar, allí donde los servicios públicos locales se prestan por medio de mancomunidades

estamos ante un posible supuesto de servicio público local de escala provincial.

- b) En segundo lugar, la existencia de servicios públicos municipales gestionados por la provincia por delegación ascendente de los municipios.
- c) También puede haber escala provincial donde los servicios públicos son gestionados por órganos periféricos de la Comunidad Autónoma.
- d) Un último indicio de escala provincial puede resultar de los listados de funciones transferidas y delegadas en algunos “pactos locales autonómicos”, en especial, en el pacto local de Castilla y León.

55. De lo anterior resulta que los posibles servicios públicos provinciales tanto pueden provenir de las comunidades autónomas como de los municipios. La forma de reapoderamiento de las provincias, en relación con los servicios mencionados, puede ser diversa. Incluye tanto nuevas atribuciones (por ley) como transferencias o delegaciones descendentes (normativas, por convenio o por acto administrativo). Dado que el criterio constitucional de “eficacia” y “eficiencia” (artículos 103.1 y 31.2 CE) es quien justifica la asunción provincial de servicios públicos, la forma del traslado competencial no excluye la delegación.

56. Dicho de otra manera: aun no siendo óptima en términos de autonomía local, la delegación de competencias (de la Comunidad Autónoma a la provincia) puede ser un instrumento jurídico idóneo para asegurar que ciertos servicios públicos sean prestados por la provincia. En cambio, y también partiendo de la eficacia como criterio de legitimidad, ha de excluirse por principio que el traslado de competencias desde los municipios a las provincias sea por medio de delegaciones, puesto que quien presenta escasa capacidad de gestión carece también de capacidad para la correcta dirección, instrucción y supervisión del ejercicio de una competencia delegada. En consecuencia, en el caso de la provincialización de servicios municipales –legítima por criterios de eficacia– se debe considerar única-

mente la nueva atribución legal como forma de reasignación de un servicio o competencia.

57. Tales opciones de atribución de competencias o de delegación a favor de la provincia plantean –bien es cierto– dificultades adicionales derivadas del actual marco de distribución de competencias, pues aunque la atribución legal de competencias materiales a la provincia podría ser transitada mediante una Ley básica, lo cierto es que esta Ley debería atenerse a explicitar los “principios competenciales básicos” sobre los que la provincia debería proyectar su ámbito de actuación (SSTC 214/1989 y 31/2010). En el resto ha de ser el legislador autonómico de desarrollo o el propio legislador sectorial el que prevea tales atribuciones de competencias (ya sean competencias propias o transferidas) o el régimen jurídico de las respectivas delegaciones. En todo caso, esta dificultad “formal” puede complicar sobremanera la adopción de soluciones institucionales de aplicación generalizada, salvo que el legislador básico opte por una regulación incisiva en este ámbito y reconozca ámbitos materiales específicos reservados a la provincia (aunque se diferencien por tamaño de población y tipo de servicio).

Ordenación territorial y urbanística

58. En los países de nuestro entorno es frecuente –tal como se ha visto– que los Gobiernos locales intermedios desarrollen funciones de ordenación del territorio, fundamentalmente con perspectiva ambiental. En España, en cambio, la ordenación de usos del suelo es tarea exclusiva de las comunidades autónomas (espacios naturales, ordenación del territorio y aprobación definitiva de planes urbanísticos) y de los municipios (planes urbanísticos). Las provincias quedan formalmente al margen de este esquema funcional, salvo con carácter secundario o instrumental: asistiendo técnica y económicamente a los municipios pequeños para la elaboración de planes urbanísticos.

59. No obstante, un análisis empírico de cuáles son las políticas públicas que actualmente desarrollan las

diputaciones provinciales nos advierte de cómo un notable número de ellas desarrollan actividades en el ámbito no tanto del urbanismo (que también, aunque limitadas al carácter instrumental o funcional), sino precisamente de naturaleza medioambiental. En qué medida el ejercicio de tales competencias se pueda anudar a la cláusula general de “fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia” es una cuestión que aquí no será abordada (y que ha sido desactivada hasta cierto punto por la propia jurisprudencia). Pero el hecho evidente es que algunas diputaciones provinciales desarrollan políticas públicas (con desigual intensidad) sobre ese ámbito material (políticas medioambientales; pues la escala provincial o supramunicipal es a todas luces más apropiada para su correcto ejercicio).

60. En este estado de cosas, la legitimidad constitucional de las provincias puede experimentar un notable impulso mediante la asunción de tareas de ordenación o planificación territorial y urbanística. De dos formas:

- a) De un lado, la legitimidad constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” (artículo 141.1 CE) se refuerza cuando aquella participa, con criterio intermunicipal, en la elaboración de planes territoriales supramunicipales. Mediante la participación provincial se consigue que la ordenación territorial supramunicipal no sea competencia excluyente de la Comunidad Autónoma y, con ello, se refuerza la perspectiva y presencia local en la ordenación de usos del suelo. En suma, una participación relevante de la provincia en la ordenación territorial refuerza su legitimidad constitucional como “agrupación de municipios”.
- b) De otro lado, también el mandato constitucional de eficacia y eficiencia en el servicio a los intereses generales (artículos 103.1 y 31.2 CE) puede actuar a favor de una participación provincial relevante en la ordenación territorial y urbanística. Por su escala territorial, y por su estrecha conexión con los municipios, la provincia puede ejercer funcio-

nes de planificación y ordenación territorial y urbanística con más eficacia que la Comunidad Autónoma e incluso los municipios. En esa medida, una posible participación de la provincia en la planificación territorial y urbanística actúa positivamente en clave de legitimación constitucional de la provincia.

61. La posible participación provincial en la ordenación de usos del suelo presenta dos grandes manifestaciones: planificación territorial y planificación urbanística. En la planificación territorial se trata de incorporar a las provincias a un proceso decisorio hasta ahora monopolizado por las comunidades autónomas. En la planificación urbanística las funciones provinciales han de ocupar un espacio actualmente compartido por municipios y comunidades autónomas.

62. Si se quiere llevar a cabo la planificación territorial (ambiental, sectorial o de “ordenación del territorio”) la escala provincial es idónea para la fase de formación y elaboración de los planes. Igualmente, lo común es que los espacios naturales objeto de protección sean espacialmente limitados. A partir de esta escala territorial limitada, se puede afirmar la idoneidad de la provincia para –al menos– elaborar los proyectos de planes territoriales. La idoneidad de la provincia para participar en el proceso de planificación deriva también de su fácil acceso a la información territorial relevante: cuenta con información cualificada propia y con acceso directo (en tanto “agrupación de municipios”) a toda la información espacial y económica de los distintos municipios de su ámbito territorial.

63. Una vez afirmada la natural idoneidad de la provincia para la planificación territorial, habría que concretar cuál podría ser su participación efectiva en el proceso de planeamiento. Siguiendo un modelo multinivel, propio de la planificación urbanística, la propuesta integral podría ser la siguiente:

- a) Aprobación de “directrices de ordenación territorial” por la Comunidad Autónoma para el conjunto del territorio autonómico.

- b) Elaboración del proyecto de plan territorial por la provincia. En esta fase de elaboración habría de contarse con una participación relevante y cualificada de los municipios.
- c) Aprobación definitiva del proyecto de plan por la Comunidad Autónoma, en función de criterios supraprovinciales y como garantía de respeto a las "directrices de ordenación territorial" previamente adoptadas por la propia Comunidad.

Planificación urbanística

64. En la actualidad, y conforme a las leyes urbanísticas de las distintas comunidades autónomas, los ayuntamientos elaboran los planes urbanísticos. Aunque una parte de ellos (fundamentalmente, los planes generales de ordenación) se aprueban definitivamente por la Comunidad Autónoma. Mediante esta aprobación definitiva la Comunidad Autónoma fiscaliza la posible afección supramunicipal y la legalidad del planeamiento urbanístico municipal.

65. Esta actual distribución de competencias en materia de planificación urbanística presenta importantes disfunciones. De un lado, la complejidad técnica de la planificación urbanística lleva a que sean muchos los municipios (incluso medianos) que confíen su planificación (como forma de asistencia) a la Diputación Provincial. Además, en los pequeños y medianos municipios la proximidad de los intereses patrimoniales de algunos vecinos hace prácticamente imposible un ejercicio objetivo e independiente de la función planificadora. Desde otro lado, las comunidades autónomas han ido incrementando progresivamente su control sobre la planificación urbanística municipal (en trámite de aprobación definitiva), al punto de que lo que formalmente es una simple aprobación definitiva ha pasando a ser la codecisión de la Comunidad Autónoma en la ordenación urbanística de los municipios. En este estado de cosas tiene sentido introducir a la provincia en el proceso de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos

municipales. Una propuesta concreta puede ser la siguiente:

- a) Planes generales:
 - i. Elaboración y aprobación del proyecto de plan por la Diputación Provincial para los municipios pequeños (hasta 5.000 habitantes). Se trataría, por tanto, no de una asistencia provincial, sino de una competencia propia de la provincia. No obstante, en estos casos habría que prever que en el proceso de elaboración y aprobación inicial el municipio tuviera un papel efectivo, con el fin de salvaguardar efectivamente el principio de autonomía local y no desapoderarle completamente de una atribución hasta ahora típica de los municipios: ordenar su espacio urbano.
 - ii. Aprobación definitiva, por la Diputación Provincial, del Plan general elaborado por cada municipio de más de 5.000 habitantes.
 - iii. Aprobación provisional del Plan general por la Diputación Provincial en los municipios de hasta 15.000 o 20.000 habitantes. Por medio de esta aprobación provisional (que en la actualidad corresponde normalmente a los propios municipios) la provincia podría comprobar el impacto territorial (provincial) y la legalidad del modelo urbanístico legal de cada municipio. Para estos municipios, la aprobación definitiva del Plan general correspondería a la Comunidad Autónoma; el trámite de aprobación definitiva se limitaría a la comprobación del impacto supramunicipal-autonómico del Plan en cuestión.
- b) Planeamiento de desarrollo
 - i. Elaboración y aprobación íntegra, por la Diputación Provincial, de los planes de desarrollo de los municipios de menos de 5.000 habitantes.

- ii. Aprobación definitiva, por la Diputación Provincial, del planeamiento de desarrollo o especial (por tanto, no el Plan general de cada municipio) en municipios de hasta 15.000 o 20.000 habitantes. Mediante esta aprobación definitiva la Diputación Provincial debería fiscalizar (con cierta lejanía respecto de los intereses patrimoniales de concretos vecinos) el impacto supramunicipal del planeamiento de desarrollo, y controlar la legalidad del Plan en cuanto a las determinaciones de la legislación urbanística y de la ordenación territorial autonómica o provincial (según se expuso ya más arriba).

Intervención en las actividades privadas

66. Tradicionalmente las provincias han quedado al margen de la actividad administrativa de intervención como las autorizaciones previas (urbanísticas, ambientales, económicas) y policía administrativa en materia de resoluciones disciplinarias (órdenes urbanísticas de restitución, sanciones administrativas). Normalmente, estas competencias administrativas de intervención corresponden a los municipios. Aunque no es infrecuente que, por la importancia del asunto o materia, queden residenciadas en la Comunidad Autónoma. Es frecuente incluso (sobre todo en urbanismo) la existencia de una competencia subrogatoria de la Comunidad Autónoma, ante un posible déficit de funcionamiento municipal.

67. La actual situación competencial en España presenta notables disfunciones. Los municipios pequeños y medianos ejercen con notable dificultad buena parte de las funciones de intervención o policía administrativa. No solo por razones técnicas o de capacidad de gestión, sino por la propia proximidad del poder municipal respecto de los vecinos sometidos al poder de intervención. La proximidad municipal, cuando se trata de competencias de intervención, dificulta la adopción de medidas restrictivas, de control o de gravamen sobre los vecinos. Se comprueba, de esta manera, que

los municipios pequeños apenas si ejercen sus competencias de disciplina urbanística. Este déficit de funcionamiento municipal ha determinado la ampliación de las competencias autonómicas (directamente o por subrogación) o incluso la creación de nuevos órganos autonómicos con participación municipal voluntaria. Ejemplo de lo último es, en Galicia, la creación de una agencia de disciplina urbanística, con el fin de suplir la incapacidad de gestión de los pequeños municipios (Decreto 213/2007, de 31 de octubre).

68. Las disfunciones descritas pueden justificar una reasignación de competencias de intervención (sobre todo, en disciplina urbanística y ambiental) a favor de las provincias. Esta opción funcional activaría dos criterios constitucionales de legitimidad: la consideración de la provincia como "agrupación de municipios" (artículo 141.1 CE) y la "eficacia" de la Administración provincial en el servicio al interés general (artículo 103.1 CE):

- a) En primer lugar, la reasignación de las competencias de intervención y policía a la provincia (en lugar de contemplar su progresiva asunción por la Administración autonómica) significa que aunque la competencia se aleja respecto de los vecinos (justamente, para ganar en objetividad) se hace como forma de mantener las competencias en el ámbito local (provincial, en lugar de municipal) y evitar su reasignación al nivel autonómico de gobierno. De esta forma, mediante la atribución de competencias de intervención y policía administrativa a la provincia se potencia su función constitucional como "agrupación de municipios".
- b) Además, las consideraciones en términos de eficacia y eficiencia administrativas (en tanto criterio constitucional de legitimidad: artículos 103.1 y 31.2 CE) son claras: el notable déficit de eficacia en la actuación disciplinaria de los municipios pequeños (por razones técnicas y de excesiva proximidad) fácilmente puede resolverse por un nivel de gobierno territorial (el provincial) aún de carácter local, legitimado directamente por los propios municipios, pero con la suficiente distancia y capacidad técnica

para un ejercicio real y objetivo de las funciones administrativas de intervención y policía.

69. En todo caso, la propuesta de asignación de competencias de intervención a la provincia (entendidas como competencias propias y no como mera asistencia al cumplimiento de competencias municipales) solo se refiere a municipios pequeños o medianos, por debajo de un umbral que se podría mover entre los 15.000 o 20.000 habitantes (y que habría que determinar de modo preciso en cada caso). Para los municipios mayores la provincia podría cumplir –como hasta ahora– una simple función de asistencia técnica.

Fomento

70. Ya en la actualidad, y con amparo directo en el artículo 36.1 e) LBRL, las provincias vienen desarrollando amplias funciones reconducibles a la idea genérica de “fomento”; esto es, actividades de promoción del desarrollo territorial provincial y de las condiciones de vida de sus vecinos. En la medida en que promueve el interés específico de su territorio, esta forma de actividad provincial puede considerarse cualificadamente legítima, en tanto realizada por una Administración de escala adecuada. En esa medida, la continuidad de esta actividad se encuentra amparada y justificada por el criterio constitucional de eficacia y eficiencia en el servicio del interés general (artículos 103.1 y 31.2 CE). Se trata de que, al igual que la asistencia y cooperación gana en legitimidad constitucional e institucional (ex artículo 141.1 CE) cuanto más interiorice la participación y defensa de los intereses municipales, también la actividad de fomento gana en legitimidad cuanto más reglada y ponderada sea la presencia de las opciones e intereses municipales.

71. Hasta aquí se han explorado algunas vías de reordenación funcional de las provincias desde la perspectiva de la optimización de su legitimidad constitucional (y, por ende, de su reforzamiento institucional). En ningún momento –salvo algunas breves referencias– se ha detallado quién y cómo debería llevar a cabo esa reor-

denación. Habría que plantearse ahora qué tipo de competencias serían necesarias para un cambio en el modelo funcional de las provincias. Será a partir de aquí cuando corresponda precisar quién (si el Estado, las comunidades autónomas o las propias provincias) y cómo –si solo por vía normativa o también por vía organizativa y cooperativa– deberá desarrollar la estrategia de rearme funcional de la provincia.

72. En cualquier caso, la conclusión que puede extraerse de lo que antecede es bien obvia: el modelo de atribución de competencias de naturaleza funcional o de carácter instrumental a favor de la provincia tiene notables limitaciones en el campo de la legitimidad constitucional por la eficacia y eficiencia de las diputaciones provinciales y, sobre todo, desde la perspectiva de la visibilidad de tales instituciones en relación con los ciudadanos. El rendimiento institucional de las diputaciones provinciales tiene, desde la perspectiva competencial, un amplio recorrido de mejora a través del reforzamiento de sus atribuciones instrumentales o funcionales, así como mediante el apoderamiento de ámbitos materiales de competencias como atribuciones propias del nivel provincial de gobierno.

73. Tradicionalmente (esto es, desde la perspectiva histórica) las diputaciones provinciales han venido ejerciendo no solo competencias de tipo funcional e instrumental con respecto a los municipios, sino también competencias materiales sobre determinados ámbitos sectoriales. Asimismo, los Gobiernos locales intermedios, en el marco comparado, ejercen todos ellos competencias materiales. La situación española –como ya se ha señalado anteriormente– es completamente atípica, también en este punto.

74. No puede derivarse de la caracterización constitucional de la provincia como “agrupación de municipios” una lectura que excluya de raíz la posibilidad de que las diputaciones provinciales ejerzan competencias materiales. Razones tanto de orden empírico o práctico (de escala o de eficiencia) como de ordenación cabal del sistema de distribución de responsabilidades locales en un Estado de estructura compuesta abogan claramente

por la atribución de tales competencias materiales a favor de las provincias. Como se ha puesto de relieve, hay además indicios en la situación normativa e institucional actualmente vigente que así lo confirman.

75. Ciertamente, este replanteamiento de las competencias provinciales que se propone en este Libro Verde tiene como elementos centrales de su nueva configuración la asimetría en su asignación en función del tipo de municipios sobre los que se vuelque, la diversidad material en lo que afecta a los sectores sobre los que se debe proyectar la acción provincial y, en fin, la flexibilidad en los instrumentos normativos a través de los cuales se han de hacer efectivas tales atribuciones o, en su caso, delegaciones.

76. Ni que decir tiene que una base importante de las competencias de la provincia seguirá girando en torno a la función de asistencia a los municipios, pero la legislación básica y las leyes autonómicas deberán precisar analíticamente qué tipo y sobre qué ámbitos se proyectará la citada asistencia. Pero, junto a esa base funcional, a la provincia como entidad local se le deben asignar ámbitos materiales de competencia. Así, la prestación de servicios públicos por parte de las diputaciones provinciales a los ciudadanos debe ser un ámbito material propio, y únicamente cabrá definir sobre qué ámbitos de los ya explicitados tal prestación debe ser llevada a cabo por la instancia provincial, en términos de gestión más eficiente que la actualmente realizada por otros niveles de gobierno.

77. Un reto de primera importancia es conferir a las provincias competencias en materia de ordenación territorial y urbanística. La configuración actual del modelo basado en un sistema dual (Comunidad Autónoma-municipios) en el ejercicio de tales atribuciones ha mostrado todas sus limitaciones. Y la introducción del escalón provincial en estas materias encuentra su lógica precisamente en salvaguardar que esa materia, intrínsecamente "local" (o, al menos, con impacto local evidente), no sea objeto de sustracción a favor del nivel autonómico de gobierno. Pero al margen de estas razones, los motivos fundamentales estriban, por un lado,

en la prudente distancia que el escalón provincial tiene en relación con los intereses patrimoniales de los ciudadanos y la mayor exposición a los mismos que ofrece el municipio, y, por otro, en la incapacidad material de gestión que muestran numerosos municipios para hacer efectivas tales competencias, lo que hace "saltar" las mismas en ocasiones del nivel local al autonómico. De hecho, ya en estos momentos no pocas diputaciones provinciales sustituyen a los municipios en la elaboración de planes urbanísticos.

78. Esas razones de prudente "distancia", a las que cabe unir –como se decía– la incapacidad de gestión que muestran determinados municipios, justifican sobradamente la atribución a la provincia también de competencias en materia de intervención sobre la actividad privada, especialmente para hacer efectivas las previsiones legales sobre todas estas cuestiones. Es cierto que la asignación de tales competencias ha de tener en cuenta en particular la naturaleza de las actividades y el tamaño de los municipios, puesto que es determinante en este caso para la asignación de las tales competencias a la provincia la capacidad de gestión de los municipios para ejercerlas de modo efectivo.

79. Ya la legislación básica reconoce un indefinido espacio de atribuciones a las diputaciones provinciales en materia de fomento. Bajo ese paraguas, muchas instituciones provinciales desarrollan importante políticas públicas en diferentes ámbitos materiales. Pero la tendencia jurisprudencial ha caminado en la dirección de reducir el espacio de intervención provincial que se justifique en ese título competencial. Se trata de seguir apostando por esta vía, puesto que la legitimación por la eficacia y eficiencia de la institución provincial puede ganar muchos enteros si se articula debidamente (mediante la ponderación de intereses en juego y cohesitando con otros niveles institucionales) el ejercicio de actividades materiales conectadas con el fomento de los intereses peculiares de la provincia.

80. Identificados los ámbitos materiales en los que la provincia puede desplegar eficientemente sus responsa-

bilidades político-administrativas, cabe replantear adecuadamente un cambio normativo e institucional que camine decididamente en esa dirección, pero no tanto como medio de salvaguardar la supervivencia institucional de la provincia como poder público territorial, sino porque existen argumentos conceptuales y empíricos de evidente peso para avalar que una reordenación del espacio institucional de niveles territoriales de gobierno en España pasa necesariamente por un fortalecimiento (y no por un debilitamiento o supresión) del poder público provincial.

81. Es obvio que esta propuesta de reajuste competencial afecta a los equilibrios de distribución de poder entre los diferentes niveles de gobierno. Y, por tanto, esas decisiones políticas han de encontrar una cobertura formal a partir de las diferentes leyes, tanto de naturaleza básica como de desarrollo o de naturaleza sectorial. El problema central, como ya ha sido apuntado, es que la estructura territorial del Estado complica sobremanera la implantación de ese modelo, pues aparte de que el legislador básico pueda recoger determinados "principios competenciales" que prevean ámbitos materiales que deben reservarse a las provincias, serán normalmente los legisladores autonómicos (y, particularmente, los sectoriales) quienes deban decidir sobre qué competencias y con qué intensidad se reconocerán a las provincias en cada ámbito territorial.

82. Esta complejidad institucional aboga necesariamente por un pacto de Estado (o, en su defecto, por un amplio consenso) entre todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, que dibuje de forma precisa cuáles han de ser las líneas básicas por las que transite la asignación de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno también en lo que afecta al ámbito territorial autonómico, pues no cabe ninguna duda de que la redefinición del espacio competencial debe llevarse a cabo a través de una readecuación de los ámbitos ma-

teriales de competencias que actualmente son ejercidas por las comunidades autónomas y por los propios municipios, pero esencialmente en clave de reordenación de las competencias locales.

83. No es preciso insistir en las dificultades que un proceso de reajuste como el descrito conlleva, pero la necesidad imperiosa de disponer de niveles de gobierno (y, en suma, de estructuras administrativas) que se legitimen no solo en el principio democrático, sino también en la eficiencia y en los resultados por la gestión, exige de nuestros responsables políticos un plus de esfuerzo con el fin de diseñar una hoja de ruta que pueda redefinir razonablemente esos espacios de responsabilidad gubernamental con la mirada puesta en un horizonte estratégico que apueste decididamente por una reordenación en términos racionales del espacio institucional.

84. No obstante, el primer paso en esa dirección debería darse en el momento de elaboración de la futura "Ley de Gobiernos Locales", cuya aprobación en Consejo de Ministros está prevista inicialmente para el próximo mes de marzo de 2011. En efecto, el actual Anteproyecto de Ley básica de Gobierno y Administración Local sigue dando un peso prácticamente absoluto a las competencias "instrumentales" o "funcionales" (especialmente, a las que tienen que ver con la asistencia económica, técnica, administrativa y de gestión; que aparecen detalladas en diferentes apartados), pero continúa sin reconocer expresamente ámbitos materiales o sustantivos de competencias propias de la institución provincial. Ni que decir tiene que el citado Proyecto debería ser plenamente receptivo a las propuestas que se recogen en este Libro Verde, sin perjuicio de que algunas de ellas no sean de la estricta competencia del legislador básico, sino de los legisladores autonómicos. Pero, al menos, la legislación básica debería acoger en su seno la posibilidad de que las provincias ejerzan competencias materiales en una serie de ámbitos.

Financiación de los Gobiernos locales intermedios: diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares

1. El sistema de financiación de las diputaciones provinciales es un elemento central para determinar el nivel de autonomía política de tales instituciones. Efectivamente, el correcto ejercicio de las competencias (principalmente de naturaleza funcional) que tienen asignadas las diputaciones provinciales, requiere que el principio de suficiencia financiera establecido constitucionalmente se cumpla de forma efectiva.

2. En pasajes anteriores de este Libro Verde ya se han expuesto las características esenciales de los sistemas de financiación de los Gobiernos locales intermedios en algunos países de la Unión Europea, así como la interpretación y alcance que la jurisprudencia constitucional ha venido dando al principio de suficiencia financiera, recogido en el artículo 142 de la Constitución, por lo que corresponde a la provincia. Por tanto, ambas cuestiones no serán tratadas en estos momentos.

3. El objeto de este epígrafe es, en consecuencia, exclusivamente realizar una primera aproximación al sistema de financiación de las diputaciones provinciales (o diputaciones de régimen común). Ello no es óbice para que, asimismo y al margen de lo que se recoge en la parte quinta del Libro Verde, se haga alguna referencia al sistema de financiación de otros Gobiernos locales intermedios (tales como los consejos insulares y cabildos).

4. Con esa finalidad sumariamente descrita se analiza, en primer lugar, el comportamiento del gasto de los Gobiernos locales intermedios para, a continuación, exponer las fuentes de financiación de este gasto. Todos

los datos que se manejan en este epígrafe se han extraído de la información publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda sobre la liquidación presupuestaria de los Gobiernos locales intermedios del año 2008.

5. Las diputaciones de régimen común, consejos insulares y cabildos representan el 13,5% del gasto de los entes locales (el 9,9% corresponde a las diputaciones de régimen común y el 3,6% a los consejos insulares y cabildos). En comparación con el gasto de los municipios (el 84,6% del gasto local), los Gobiernos locales intermedios en España representan una parte pequeña del gasto total de los entes locales. Estos porcentajes ya nos dan una medida adecuada de la tendencia a la "marginalidad" en el panorama institucional local que el legislador ha venido otorgando a la provincia y que confirma ese papel instrumental que se le dota a la misma frente a las competencias del municipio. Además, si comparamos el porcentaje total de gasto de los Gobiernos locales intermedios en España con sus homólogos europeos, la conclusión es clara: en España el segundo nivel local maneja un porcentaje del total del gasto público muy reducido. La Tabla 1 muestra el desglose de los distintos Gobiernos locales que existen en España. La Tabla 2 nos permite visualizar la posición de la provincia en el conjunto del gasto local de los entes locales.

6. Si analizamos el impacto que tiene en euros por habitante el gasto realizado por las diputaciones de régimen común, se puede observar que este es de 206 euros; en cambio, el gasto por habitante de los consejos insulares y cabildos alcanza la cuantía de 730 euros.

Tabla 1. Entes que integran el nivel local de gobierno en España a 1/01/2008

	Número
Municipios	8.110
Ciudades con Estatuto de Autonomía	2
Provincias de Régimen Común *	38
Provincias de Régimen Foral	3
Islas **	11
Mancomunidades	1.015
Áreas Metropolitanas	4
Comarcas	81
Agrupaciones de Municipios	74
Entidades Locales menores	3.721
Total	13.059

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

* No se incluyen las comunidades autónomas uniprovinciales ni las 2 provincias canarias.

** Se incluyen 4 Consejos Insulares de Balears y 7 Cabildos del archipiélago canario.

Tabla 2. Total gasto entes locales. Liquidación 2008

	Millones €	%
Municipios	53.974	84,6%
Provincias de Régimen Común	6.289	9,9%
Consejos Insulares y Cabildos	2.297	3,6%
Comarcas	709	1,1%
Áreas Metropolitanas	509	0,8%
Total	63.779	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

No cabe duda –como se observará en su momento– que tanto consejos como cabildos prestan más servicios que las diputaciones de régimen común, dado que su marco legal y su papel (sobre todo, sus competencias) dentro de sus respectivas comunidades autónomas son distintos.

7. En aquello que hace referencia a comportamiento de gasto, ya podemos avanzar que las diferencias más significativas entre diputaciones, por un lado, y cabildos y consejos insulares, por otro, se encuentran en el gasto por habitante realizado en seguridad y

protección social (25 euros por habitante destinan las diputaciones de régimen común y 89 euros por habitante los consejos insulares y cabildos) y en carreteras, caminos vecinales y vías públicas (19 euros por habitante invierten las diputaciones de régimen común y 76 euros por habitante los consejos insulares y cabildos).

8. Si atendemos a las funciones o competencias ejercidas, las dos principales partidas de gasto de los Gobiernos locales intermedios son las siguientes (véase la Tabla 3):

Tabla 3. Gasto de las Diputaciones de régimen común, Consejos Insulares y Cabildos. Clasificación funcional. Liquidación 2008

	Diputaciones Régimen Común			Consejos Insulares y Cabildos		
	Millones €	€ habitante	%	Millones €	€ habitante	%
Deuda Pública	584	19	9,3%	156	49	6,8%
Servicios de carácter general	794	26	12,6%	139	44	6,0%
Protección Civil y Seguridad Ciudadana	168	5	2,7%	33	10	1,4%
Seguridad, Protección y Promoción Social	1.038	34	16,5%	420	133	18,3%
Producción de Bienes Públicos de carácter Social	1.795	59	28,5%	589	187	25,7%
Producción de Bienes de carácter Económico	934	31	14,9%	537	171	23,4%
Regulación económica de carácter general	430	14	6,8%	35	11	1,5%
Regulación Económica de Sectores Productivos	184	6	2,9%	135	43	5,9%
Transferencias a Administraciones Públicas	362	12	5,8%	252	80	11,0%
Total	6.289	206	100,0%	2.297	730	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

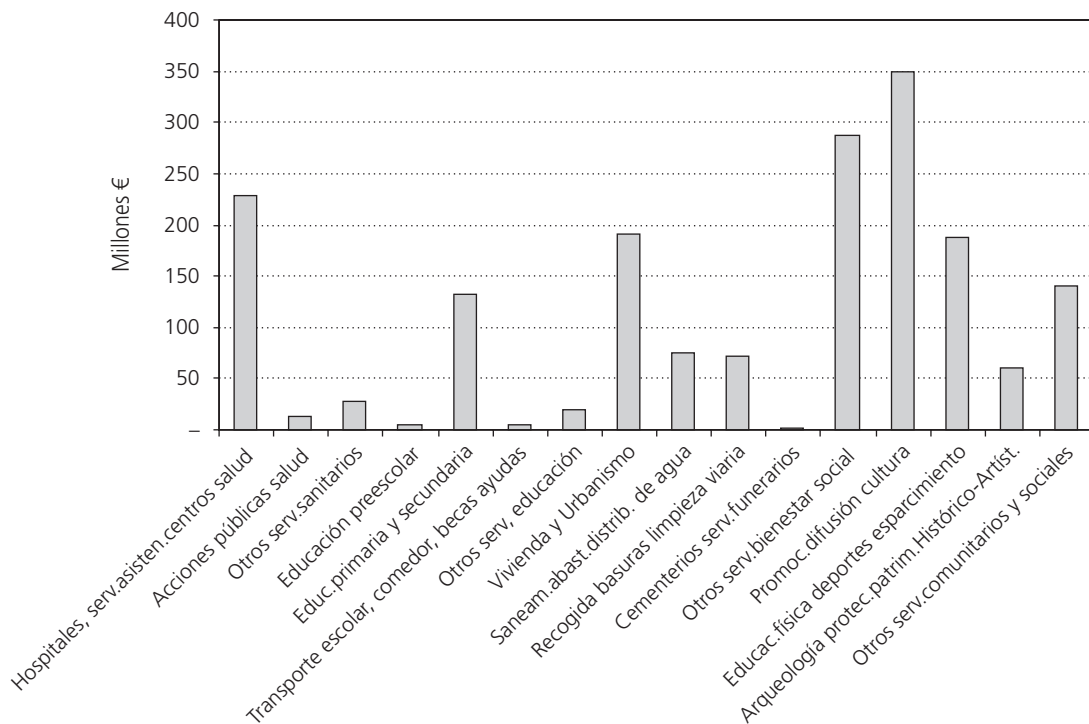
a) La producción de bienes de carácter social. Esta función supone el 28,5% del total de gasto que realizan las diputaciones y el 25,7% del gasto que realizan los consejos insulares y cabildos.

b) La producción de bienes de carácter económico. Esta función supone el 14,9% del total de gasto realizado por las diputaciones de régimen común y el 23,5% del total de gasto realizado por los consejos insulares y cabildos.

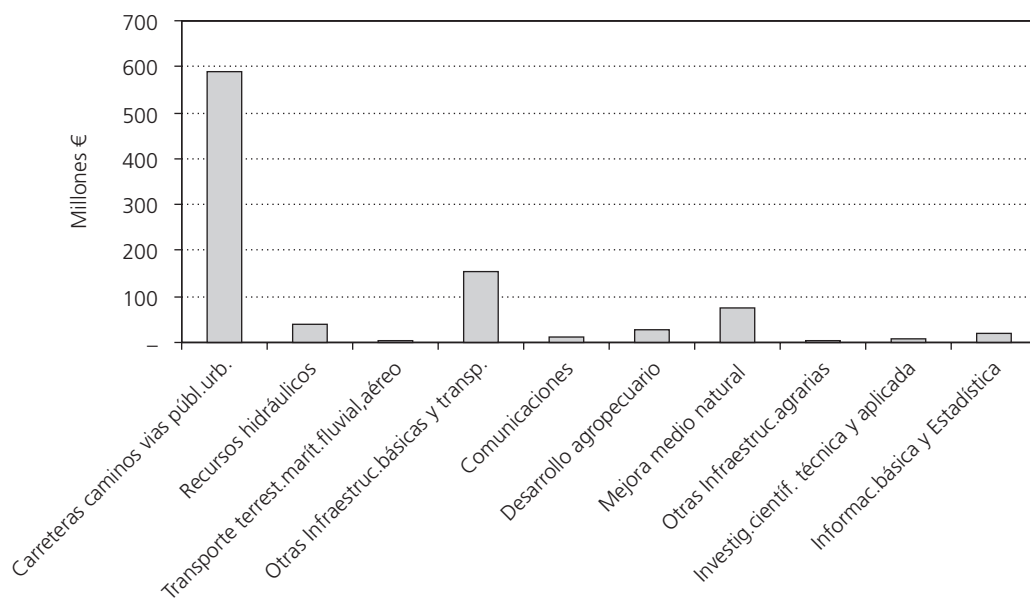
9. Los gráficos que se muestran a continuación desglosan estas dos partidas de gasto de las diputaciones de régimen común por sectores materiales. Se puede

concluir que, fundamentalmente, las diputaciones de régimen común prestan servicios vinculados a la promoción y difusión de la cultura, al bienestar social, a los servicios asistenciales, hospitales y centros de salud. Por tanto, se trata de competencias directamente ligadas a servicios personales. Pero también destaca el volumen de gasto realizado en la prestación de servicios que tienen un claro impacto económico para el territorio en el que operan. Por ejemplo, carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas, infraestructuras básicas y transporte y mejora del medio ambiente. En el año 2008 el conjunto de Gobiernos locales intermedios gastaron un total de 8.586 millones de euros que fueron destinados a actividades como las que acabamos de señalar.

Gasto en bienes públicos de carácter social. Diputaciones de régimen común. Liquidación 2008



Gasto en bienes de carácter económico. Diputaciones régimen común. Liquidación 2008



10. Desde el punto de vista de la naturaleza económico-contable, sobresalen dos tipos de gasto (véase la Tabla 4):

- Los gastos corrientes. La principal partida de gasto de las diputaciones de régimen común es la correspondiente a las remuneraciones del personal, y la de los consejos insulares y cabildos corresponde a las transferencias corrientes.
- Los gastos de capital (inversiones reales y transferencias). Corresponden casi a un 29% del presupuesto de las diputaciones de régimen común y de

los consejos insulares y cabildos. Este porcentaje es significativamente elevado si lo comparamos con el de otras Administraciones. En este sentido, los Gobiernos locales intermedios en España son importantes agentes inversores, tanto por la inversión que ellos realizan directamente, como por las transferencias de capital que conceden a otros entes para que sean ellos los que realicen la inversión: en el año 2008 realizaron un gasto en inversiones reales por valor de 1.396 millones de euros, y concedieron transferencias para contribuir a la financiación de la inversión realizada por otros entes por valor de 1.022 millones de euros.

Tabla 4. Gasto de las Diputaciones de Régimen Común, Consejos Insulares y Cabildos. Clasificación económica Liquidación 2008

	Diputaciones Régimen Común			Consejos Insulares y Cabildos		
	Millones €	€ habitante	%	Millones €	€ habitante	%
Gastos de personal	1.841	60	29,3%	522	166	22,7%
Gastos en bienes corrientes y servicios	974	32	15,5%	435	138	18,9%
Gastos financieros	171	6	2,7%	22	7	0,9%
Transferencias corrientes	982	32	15,6%	552	175	24,0%
Operaciones Corrientes	3.968	130	63,1%	1.529	486	66,6%
Inversiones reales	1.005	33	16,0%	391	124	17,0%
Transferencias de capital	795	26	12,6%	227	72	9,9%
Operaciones de Capital	1.801	59	28,6%	618	196	26,9%
Operaciones no Financieras	5.769	189	91,7%	2.147	682	93,5%
Activos financieros	94	3	1,5%	17	5	0,7%
Pasivos financieros	426	14	6,8%	133	42	5,8%
Operaciones Financieras	520	17	8,3%	150	48	6,5%
Total	6.289	206	100,0%	2.297	730	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

11. Finalmente, la función de complementariedad y de asistencia a otros entes se materializa a través del volumen de transferencias efectuadas (véanse las tablas 5 y 6). Los Gobiernos locales intermedios transfieren un importante volumen de recursos a otros entes, sobre todo a los ayuntamientos. El año 2008 les transfirieron un total de 1.251 millones de euros, un 57% de los cuales se destinaron a financiar inversiones municipales. En realidad los Gobiernos autonómicos y los Gobiernos locales intermedios tienen un importante papel en la financiación de la inversión municipal. En concreto, el destino de las transferencias a otros entes en 2008 fue el siguiente:

a) Las transferencias corrientes de las diputaciones fueron destinadas a los consorcios (el 33,7%), a los

ayuntamientos (el 25,4%) y a las familias e instituciones sin ánimo de lucro (22,0%). Los consejos insulares y cabildos, en cambio, destinaron más de la mitad de sus transferencias corrientes a los ayuntamientos (el 51,3%).

b) Las transferencias de capital de las diputaciones de régimen común fueron destinadas fundamentalmente a los ayuntamientos (el 80,7%). Los consejos insulares y cabildos también destinaron sus transferencias de capital en primer lugar a los ayuntamientos (el 34,0%), en segundo lugar a empresas de las entidades locales (29,9%) y en tercer lugar a consorcios (14,4%).

Tabla 5. Destino de las transferencias corrientes concedidas por las Diputaciones, Consejos Insulares y Cabildos. Liquidación 2008

	Diputaciones Régimen Común		Consejos Insulares y Cabildos	
	Millones €	%	Millones €	%
Al Estado	17	1,8%	2	0,4%
A Empresas de la Entidad Local	79	8,0%	61	11,1%
A Comunidades Autónomas	29	2,9%	24	4,4%
A Ayuntamientos	249	25,4%	283	51,3%
A Mancomunidades	10	1,1%	1	0,1%
A Áreas Metropolitanas	–	0,0%	–	0,0%
A Comarcas	14	1,4%	–	0,0%
A Entidades que agrupen Municipios	4	0,4%	0	0,0%
A Consorcios	331	33,7%	36	6,5%
A Entidades Locales Menores	1	0,1%	0	0,0%
A Empresas Privadas	14	1,5%	16	2,9%
A Familias e Instituciones sin fines de lucro	216	22,0%	127	23,1%
Al Exterior	5	0,5%	0	0,1%
Ajustes de consolidación	13	1,3%	1	0,1%
Total Transferencias corrientes	982	100,0%	552	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

Tabla 6. Destino de las transferencias de capital concedidas por las Diputaciones, Consejos Insulares y Cabildos. Liquidación 2008

	Diputaciones Régimen Común		Consejos Insulares y Cabildos	
	Millones €	%	Millones €	%
Al Estado	13	1,6%	0	0,2%
A Empresas de la Entidad Local	30	3,7%	68	29,9%
A Comunidades Autónomas	21	2,7%	1	0,4%
A Ayuntamientos	642	80,7%	77	34,0%
A Mancomunidades	14	1,8%	–	0,0%
A Áreas Metropolitanas	–	0,0%	–	0,0%
A Comarcas	3	0,4%	–	0,0%
A Entidades que agrupan Municipios	0	0,0%	–	0,0%
A Consorcios	21	2,7%	33	14,4%
A Entidades Locales Menores	3	0,3%	0	0,0%
A Empresas Privadas	4	0,5%	18	8,0%
A Familias e Instituciones sin fines de lucro	38	4,7%	22	9,6%
Al Exterior	6	0,7%	1	0,2%
Ajustes de consolidación	1	0,1%	7	3,2%
Total Transferencias corrientes	795	100,0%	227	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

12. Para sufragar este conjunto de gastos que, como hemos visto, atiende tanto a funciones de asistencia y complementariedad con los municipios como al ejercicio de algunas, aunque pocas, competencias materiales, el sistema de financiación de los Gobiernos locales intermedios se asienta sobre cuatro pilares de naturaleza desigual (véase la Tabla 7):

- a) Transferencias de otros niveles de gobierno, que representan el 70,8% del presupuesto de las diputaciones de régimen común. Para los consejos insulares y cabildos las transferencias también constituyen su principal fuente de financiación, pero en este caso aportan un porcentaje menor de la totalidad de sus ingresos (el 52%).
- b) Los ingresos tributarios. Para las diputaciones de régimen común estos suponen el 12,9% de sus recursos totales, y para los consejos insulares y cabildos suponen el 34,9%.
- c) Los ingresos por tasas y precios públicos significan un porcentaje pequeño de los ingresos tanto para las diputaciones (el 6,6%) como para los consejos insulares y cabildos (el 4,9%).
- d) Las operaciones financieras (endeudamiento) también representan un porcentaje muy pequeño de los ingresos de las diputaciones de régimen común (6,6%) y consejos insulares y cabildos (4,9%).

Tabla 7. Ingresos Diputaciones de régimen común, Consejos Insulares y Cabildos Liquidación 2008

	Diputaciones Régimen Común			Consejos Insulares y Cabildos		
	Millones €	€ habitante	%	Millones €	€ habitante	%
Impuestos	852	28	12,9%	807	256	34,9%
Tasas, precios públicos, otros	439	14	6,6%	114	36	4,9%
Transferencias	4.680	153	70,8%	1.201	381	52,0%
Corrientes	4.184	137	63,3%	886	282	38,4%
Capital	496	16	7,5%	314	100	13,6%
Operaciones financieras	470	15	7,1%	143	45	6,2%
Otros ingresos *	170	6	2,6%	46	15	2,0%
Total Ingresos	6.611	216	100,0%	2.310	734	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

* Incluye ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales.

13. En general, por tanto, los Gobiernos locales intermedios disponen de un modelo de financiación basado, fundamentalmente, en transferencias que reciben de otras Administraciones. Cabe mencionar, sin embargo, que existen diferencias significativas entre el modelo de financiación de las diputaciones y el de los consejos insulares y cabildos. Incluso podríamos hablar de tres modelos, dado que las diferencias entre el de los consejos insulares y el de los cabildos son remarcables. Podemos concluir que a nivel de financiación la heterogeneidad entre los distintos entes es clara. A continuación se lleva a cabo una radiografía más detallada del modelo de financiación de los Gobiernos locales intermedios, atendiendo a la procedencia de los ingresos tributarios y las transferencias.

14. Los ingresos tributarios de las diputaciones de régimen común proceden de las siguientes figuras impositivas (véase la Tabla 8):

a) El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), con un porcentaje de participación del 0,9936% sobre la cuota líquida. Dicha participa-

ción aporta a las diputaciones el 35,1% del total de los ingresos tributarios.

b) El impuesto sobre el valor añadido (IVA), con un porcentaje de participación del 1,0538% de la recaudación líquida en cada provincia. Esta participación aporta el 33,9% del total de los ingresos tributarios.

c) Los impuestos especiales, con un porcentaje de participación del 1,2044% de la recaudación líquida imputable a cada provincia por los impuestos especiales sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco. Esta participación aporta el 11,9% del total de ingresos tributarios.

d) El impuesto sobre actividades económicas (IAE), con un recargo que las diputaciones pueden establecer como porcentaje único, que no puede ser superior al 40%, sobre las cuotas municipales de dicho impuesto. Este recargo aporta el 19,1% del total de

Tabla 8. Ingresos impositivos Diputaciones de régimen común, Consejos Insulares y Cabildos Liquidación 2008

	Diputaciones régimen común		Consejos Insulares y Cabildos	
	Millones €	%	Millones €	%
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	299	35,1%	28	3,5%
Recargos sobre impuestos directos	163	19,1%	14	1,7%
<i>Total impuestos directos</i>	<i>462</i>	<i>54,2%</i>	<i>42</i>	<i>5,2%</i>
Impuesto sobre el valor añadido	289	33,9%	19	2,4%
Impuesto sobre el alcohol y bebidas derivadas	6	0,7%	1	0,1%
Impuesto sobre la cerveza	1	0,2%	0	0,0%
Impuesto sobre las labores del tabaco	34	3,9%	2	0,3%
Impuesto sobre hidrocarburos	59	7,0%	2	0,3%
Impuesto sobre productos intermedios	1	0,1%	1	0,1%
Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias			56	7,0%
Impuesto general indirecto canario			655	81,2%
Otros Impuestos indirectos (Exacción sobre la gasolina, etc.)			28	3,5%
<i>Total impuestos indirectos</i>	<i>390</i>	<i>45,8%</i>	<i>765</i>	<i>94,8%</i>
Total impuestos	852	100,0%	807	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

ingresos tributarios, aunque el peso relativo sobre el conjunto de los ingresos es tan solo del 3%.

- e) Las tasas y precios públicos obtenidos por la contraprestación de un determinado servicio público aportan un 6,6% al conjunto de los ingresos de las diputaciones.

En la práctica, son estos dos últimos conceptos (IAE y tasas y precios públicos) los que forman parte de la esfera de responsabilidad fiscal de las diputaciones y los únicos ingresos tributarios genuinamente locales, ya que la actual participación que tienen estas instituciones en los impuestos estatales, aunque aparezcan computados a efectos presupuestarios en los capítulos de

impuestos directos (IRPF) y de impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales), en realidad son una fuente de ingresos que, en términos de responsabilidad fiscal, tienen naturaleza de transferencia, puesto que las diputaciones no tienen capacidad normativa ni de gestión ni de recaudación o liquidación sobre los mismos.

15. En cuanto a los ingresos tributarios de los consejos insulares y cabildos, cabe destacar que los cabildos disponen de un modelo específico: la mayoría de sus ingresos proceden de su participación en el impuesto general indirecto canario y de un arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias. Estas dos figuras impositivas aportan el 88,2% de sus ingresos tributarios.

16. En aquello que hace referencia a las transferencias recibidas por las diputaciones de régimen común, su procedencia es la siguiente (véanse las tablas 9 y 10):

a) Las transferencias corrientes proceden del Estado casi en su totalidad (el 91,7%). Estas transferencias se reciben, fundamentalmente, a través del llamado Fondo Complementario. La cuantía de dicho Fondo que corresponde a cada Diputación se calculó para un año base (el 2004) y se ha ido actualizando aplicando un índice de evolución que ha sido el del incremento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). También los Gobiernos autonómicos transfieren recursos corrientes (6,4%) y en menor medida reciben recursos procedentes de los ayuntamientos (1,0%), del exterior (0,4%) y

de otros entes como empresas privadas y familias e instituciones sin ánimo de lucro (0,3%).

b) Las transferencias de capital proceden en primer lugar de los Gobiernos autonómicos (38,2%) y en segundo lugar del Estado (37,2%). En la mayoría de casos, estas transferencias comprenden las subvenciones acordadas por el Estado y las comunidades autónomas, destinadas a financiar los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Además, las diputaciones también reciben transferencias de capital procedentes de ayuntamientos (15,7%), del exterior (7,7%) y de otros entes como mancomunidades, empresas privadas y familias e instituciones sin ánimo de lucro (1,1%).

Tabla 9. Procedencia de las transferencias corrientes recibidas por Diputaciones de régimen común, Consejos Insulares y Cabildos Liquidación 2008

	Diputaciones régimen común		Consejos Insulares y Cabildos	
	Millones €	%	Millones €	%
Del Estado	3.835	91,7%	411	46,4%
De Comunidades Autónomas	267	6,4%	451	50,9%
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	2	0,1%	–	0,0%
De Ayuntamientos	43	1,0%	17	1,9%
De Mancomunidades	0	0,0%	–	0,0%
De Consorcios	2	0,0%	–	0,0%
De Empresas Privadas	8	0,2%	3	0,4%
De Familias e Instituciones sin fines de lucro	5	0,1%	1	0,2%
Del Exterior	17	0,4%	2	0,2%
Ajustes de consolidación	4	0,1%	1	0,1%
Total	4.183	100,0%	886	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

Tabla 10. Procedencia de las transferencias de capital recibidas por Diputaciones de régimen común, Consejos Insulares y Cabildos Liquidación 2008

	Diputaciones régimen común		Consejos Insulares y Cabildos	
	Millones €	%	Millones €	%
Del Estado	184	37,2%	41	12,9%
De Comunidades Autónomas	189	38,2%	243	77,3%
De Diputaciones, Consejos o Cabildos	1	0,1%	–	0,0%
De Ayuntamientos	78	15,7%	16	5,1%
De Mancomunidades	1	0,2%	–	0,0%
De Empresas Privadas	3	0,7%	3	0,8%
De Familias e Instituciones sin fines de lucro	1	0,2%	0	0,1%
Del Exterior	38	7,7%	4	1,1%
Ajustes de consolidación	1	0,2%	8	2,6%
Total	496	100,0%	314	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

17. Por su parte, la procedencia de las transferencias recibidas por los consejos insulares y los cabildos es la siguiente:

- a) Las transferencias corrientes proceden, en primer lugar, de sus respectivos Gobiernos autonómicos (el 50,9%), y en segundo lugar del Estado (el 46,4%). Cabe tener en cuenta que estos entes tienen transferidas competencias autonómicas y disponen de un modelo propio de financiación. Por ejemplo, los consejos insulares reciben una subvención incondicionada del Gobierno de las Illes Balears que se reparte teniendo en cuenta indicadores de necesidad.
- b) Las transferencias de capital proceden, principalmente, de sus respectivos Gobiernos autonómicos (el 77,3%). En este caso las procedentes del Estado suponen únicamente el 12,9%.

18. De las cifras descritas anteriormente se ponen de manifiesto dos características básicas en la estructura de ingresos de las diputaciones provinciales. La primera es que las transferencias son la principal fuente de ingresos, las cuales se configuran a partir de un esquema dual de participación en los ingresos del Estado: la cesión de impuestos estatales y el fondo complementario. La segunda es que la estructura tributaria de las diputaciones es muy débil o casi inexistente, ya que no disponen de espacio fiscal propio ni tampoco de capacidad de decisión sobre sus propios ingresos.

19. Para finalizar con esta radiografía del sistema de financiación de los Gobiernos locales intermedios, cabe destacar que, a pesar de que el modelo de financiación es homogéneo y uniforme respecto al conjunto de las diputaciones de régimen común, puede observarse, no obstante, una gran diversidad respecto al volumen y procedencia de los ingresos de los Gobiernos locales

intermedios, según la Comunidad Autónoma a la que pertenecen (véase la Tabla 11 y el gráfico correspondiente). En este sentido, la asimetría de ingresos entre los territorios es un hecho sin duda remarcable y característico del modelo de financiación de los Gobiernos locales intermedios. A continuación se exponen algunos ejemplos de esta asimetría:

- a) Entre las diputaciones de régimen común se observan importantes diferencias en cuanto al volumen de ingresos. Las diputaciones de Castilla y León son las que reciben más ingresos (345 euros por habitante), mientras que las diputaciones de Cataluña son las que reciben menos (162 euros por habitante).
- b) También en cuanto a la procedencia de los ingresos se aprecian importantes diferencias entre las diputaciones de régimen común. Por ejemplo, las

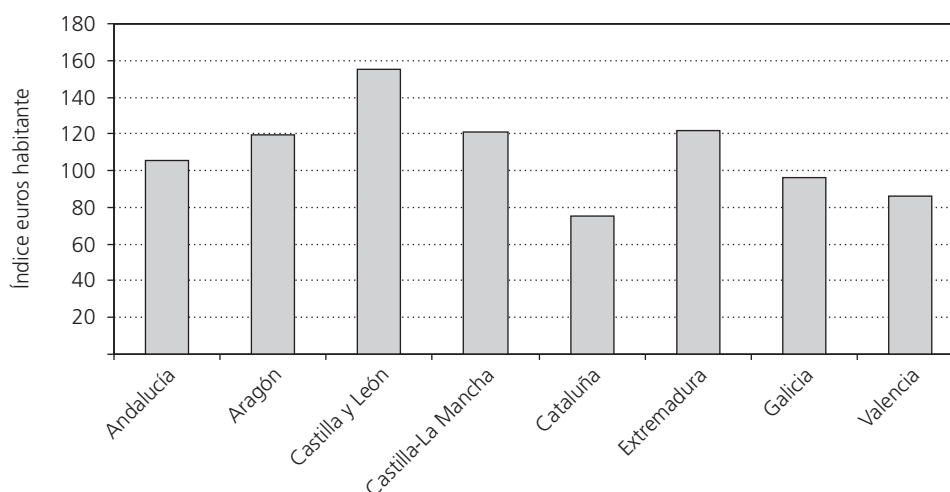
diputaciones que más recursos por habitante obtienen a través de ingresos tributarios son las de Cataluña (21 euros por habitante), y las que menos las de Extremadura (9 euros por habitante). Asimismo, las diputaciones que más recursos por habitante obtienen a través de transferencias corrientes son las de Castilla y León (203 euros por habitante), y las que menos las de Cataluña (150 euros por habitante).

- c) En términos por habitante, los consejos insulares y cabildos disponen de un volumen más elevado de recursos (734 euros por habitante) que las diputaciones de régimen común (216 euros por habitante). Son los cabildos los Gobiernos locales intermedios con un volumen total de recursos más elevado (884 euros por habitante), mientras que los consejos insulares cuentan con 442 euros por habitante.

Tabla 11. Ingresos Diputaciones de régimen común, Consejos Insulares y Cabildos por Comunidades Autónomas Liquidación 2008. € habitante

	Andalucía	Aragón	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	Valencia	Total Diputaciones	Balears	Canarias	Total Consej. In. y Cabild.
Impuestos directos	11	19	18	12	21	9	13	15	15	16	12	13
Impuestos indirectos	12	13	14	11	14	11	13	13	13	23	357	243
Tasas y otros ingresos	16	6	28	18	10	18	12	13	14	19	45	36
Transferencias corrientes	135	158	203	187	101	191	139	125	137	284	280	282
Ingresos patrimoniales	4	9	7	5	5	6	7	4	5	5	19	15
<i>Operaciones Corrientes</i>	<i>178</i>	<i>206</i>	<i>270</i>	<i>234</i>	<i>150</i>	<i>235</i>	<i>184</i>	<i>170</i>	<i>184</i>	<i>347</i>	<i>713</i>	<i>589</i>
Enajenación de inversiones reales	1	0	1	0	0	0	-0	0	0			
Transferencias de capital	22	42	43	19	1	19	15	9	16	68	116	100
<i>Operaciones de Capital</i>	<i>23</i>	<i>42</i>	<i>43</i>	<i>19</i>	<i>1</i>	<i>19</i>	<i>14</i>	<i>9</i>	<i>17</i>	<i>68</i>	<i>116</i>	<i>100</i>
Activos financieros	7	1	2	1	1	1	1	0	3	1	5	3
Pasivos financieros	20	10	21	9	10	9	9	8	13	28	50	42
<i>Operaciones Financieras</i>	<i>26</i>	<i>11</i>	<i>23</i>	<i>9</i>	<i>11</i>	<i>9</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>15</i>	<i>28</i>	<i>54</i>	<i>45</i>
Total ingresos	228	259	335	262	162	263	209	187	216	443	884	734

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda 2010.

Ingresos Diputaciones régimen común por Comunidades Autónomas. Liquidación 2008

Estas diferencias en algunos casos encuentran explicación en las diferencias competenciales existentes entre tales entidades (caso, por ejemplo, de los cabildos y consejos insulares en relación con las diputaciones provinciales), en otros casos tienen que ver con la renta, la actividad económica y el consumo de cada ámbito territorial y, en fin, hay supuestos en los que las transferencias pueden obedecer al mayor papel que se le ha dado a la provincia en el conjunto del sistema autonómico.

20. El modelo de financiación actual descrito, tan dependiente de las transferencias, encuentra su clave explicativa en un modelo competencial de perfiles difusos y sobre el cual es francamente difícil construir un régimen de financiación que se articule en torno a las responsabilidades efectivas de cada nivel de gobierno. De acuerdo con las líneas de reforma sugeridas en un reciente Informe sobre Financiación Local editado por la Fundación Democracia y Gobierno Local en 2010, se proponía como un objetivo el de adecuar verticalmente la distribución agregada de recursos públicos con la atribución real de competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

21. Cabe reconocer que el actual sistema de financiación de las diputaciones provinciales, aun no cumplien-

do de forma óptima con el principio de suficiencia financiera, conserva cierta coherencia con el sistema de atribuciones funcionales de cooperación y asistencia que estas realizan. No obstante, también es cierto que la mayoría de las diputaciones realizan un conjunto de competencias materiales que pertenecen a la esfera autonómica (bien porque históricamente las ha venido ejerciendo la Diputación –hospitales clínicos o psiquiátricos, residencias, etc.–, o bien por delegación o encomienda de gestión en algunos casos) que deberían verse compensadas financieramente con la participación en los ingresos de las comunidades autónomas.

22. Pero en este Libro Verde se propone la asignación de mayores competencias a los Gobiernos locales intermedios. Este aumento competencial hace que se tenga que apostar por un nuevo modelo de financiación que contemple mayores cuotas de autonomía y suficiencia financieras. El relanzamiento de los Gobiernos locales intermedios, es decir, su reforzamiento tanto competencial como su configuración como una entidad de carácter netamente político y no meramente administrativo, tiene que venir acompañado de un mejor sistema de financiación que sea coherente con un espacio propio de competencias materiales que por razones de eficacia, eficiencia y de escala territorial es lógico que se residencien en el ámbito provincial.

23. Si bien es difícil apuntar, sumariamente, este nuevo modelo de financiación, sí que es posible anunciar sus líneas maestras o grandes trazos. En todo caso, el objetivo final de las propuestas persigue esbozar un modelo de financiación provincial que, más allá de optimizar el principio de suficiencia financiera, sea plenamente coherente con el nuevo planteamiento competencial y también con la esfera de mayor legitimidad democrática e institucional que en este Libro Verde se proponen.

24. La actividad de asistencia y cooperación a los municipios ha sido y seguirá siendo una competencia nuclear de los Gobiernos locales intermedios. Se trata, en este sentido, de una competencia obligatoria y, al mismo tiempo, concurrente (aunque esta caracterización es una fuente enorme de disfunciones) con otros Gobiernos locales intermedios, con las comunidades autónomas y con el Estado. La financiación de esta competencia debe basarse, como en el sistema actualmente existente, en la participación en los ingresos del Estado y, complementariamente, en los de las comunidades autónomas. Esta participación debe articularse a través de criterios objetivos que tengan en cuenta las distintas realidades de los territorios en los que ejercen competencias los Gobiernos locales intermedios para atender a las especificidades de cada Comunidad Autónoma, contribuyendo así a la equidad y el reequilibrio territorial. Parece adecuado tener como referencia la población (euros por habitante) en la configuración de la participación. Pero criterios como la dispersión geográfica o la solidaridad interterritorial son también importantes para corregir determinados desajustes que imponen realidades territoriales muy distintas entre sí.

25. En todo caso, no parece adecuado limitar (o prácticamente eliminar) la participación en los ingresos de las comunidades autónomas, en la línea adoptada por ejemplo por la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues, dados los cometidos funcionales que desarrolla la provincia a favor precisamente de los municipios, tales medidas restrictivas de participación en los ingresos de las comunidades autónomas suponen una lectura constitucionalmente inadecuada del principio de suficiencia

financiera y de autonomía local por lo que respecta a las provincias.

26. En relación al espacio propio de competencias materiales que este Libro Verde propone para los Gobiernos locales intermedios, y que se justifica, como ya hemos mencionado, por razones de eficiencia en la gestión y de una escala territorial necesariamente superior al ámbito municipal para su adecuada planificación e implementación, parece acertado potenciar la esfera de responsabilidad fiscal propia e impulsar la financiación de estas competencias a través de tributos propios de naturaleza local. Los Gobiernos locales intermedios, por tanto, podrían establecer en determinados casos sus propias exacciones para poder satisfacer con criterios de suficiencia financiera las competencias, actuaciones o servicios que presten.

27. No deben olvidarse dos importantes fenómenos que el sistema de financiación no puede dejar de lado. En primer lugar, los Gobiernos locales intermedios pueden ejercer competencias delegadas de otros niveles de gobierno. En este caso, es necesario dotar de todos los medios y recursos necesarios al Gobierno local intermedio para que pueda ejercer la competencia por delegación. El acompañamiento de los recursos necesarios en la delegación es imprescindible. En segundo lugar, se ha venido insistiendo en que los Gobiernos locales intermedios ejercen competencias de manera efectiva, pero que no son reconocidas por el ordenamiento. También es necesario subrayar que realmente se están ejerciendo estas competencias y, por tanto, dotar de los medios y recursos necesarios a los Gobiernos locales intermedios para su adecuado ejercicio. La mayoría de estas competencias son de ámbito autonómico, razón por la cual deberían estar financiadas a través de la participación en los ingresos de las comunidades autónomas.

28. En todo caso, este conjunto de propuestas no buscan terminar con las transferencias o subvenciones como vía de ingresos de los Gobiernos locales intermedios. La experiencia europea nos muestra que en muchos países esta forma de financiación, aunque con un

menor peso, es una realidad. Pero debe hacerse hincapié en la importante previsión del artículo 9.7 de la CEAL: si bien las transferencias o subvenciones son un medio de financiación posible, debe evitarse su condicionalidad a proyectos específicos y que, en todo caso, la libertad política de los entes locales se vea afectada.

29. En resumen, si se camina en la dirección indicada en el apartado de competencias de este Libro Verde, no cabe duda de que el sistema de financiación de la provincia se debería repensar completamente, orientándo-

se hacia un sistema dual que combine las transferencias, destinadas a cubrir básicamente la función de cooperación y asistencia y las especificidades territoriales, con una esfera de tributación propia, en su caso, orientada a financiar las políticas públicas locales de carácter supramunicipal. De esta manera se aportaría mayor transparencia al modelo, reduciendo de forma notable la dependencia de financiación por medio de transferencias, y estableciendo algunas fuentes de ingresos tributarios cuya exacción fuera competencia de las propias Haciendas provinciales.

Capítulo Quinto

Los Gobiernos locales intermedios diferentes
de las diputaciones de régimen común

Introducción

1. El panorama de los Gobiernos locales intermedios en España no acaba –como es bien sabido– con las diputaciones de régimen común, sino que el peculiar proceso de configuración del Estado autonómico español a partir de los postulados de la Constitución de 1978 y de los sucesivos estatutos de autonomía, nos ofrece una realidad variopinta y singular de estructuras locales intermedias que, junto a la provincia de régimen común, conforman un abigarrado y complejo espacio institucional pendiente de una profunda revisión.

2. Efectivamente, junto a las treinta y ocho provincias de régimen común actualmente existentes en España (entre las que cabe citar aquí, por lo que se indicaba en la Introducción general de este Libro Verde, a las veguerías catalanas), conviven seis comunidades autónomas uniprovinciales (una de ellas, la Comunidad Foral de Navarra, con evidentes singularidades derivadas de su conexión con la Disposición adicional primera de la Constitución) y tres territorios históricos vascos (cuyas peculiaridades derivan, igualmente, de la citada Disposición adicional primera de la Constitución y del desarrollo estatutario y legal de la misma).

3. A la situación anterior cabe añadir la transformación de las Illes Balears (asimismo, anteriormente, configuradas como provincia) en una Comunidad Autónoma. Pero, realmente, tanto en las Illes Balears como en la Comunidad Autónoma de Canarias es obvio que el Gobierno local intermedio, con reconocimiento constitucional expreso, son las islas y, más exactamente, los consejos insulares y cabildos, respectivamente.

4. Ciertamente, como se ha expuesto al principio del Libro Verde y se incidirá después, es evidente que las actuales comunidades autónomas uniprovinciales no son “Gobiernos locales intermedios”, sin perjuicio de que –como veremos– hayan interiorizado las antiguas funciones de las diputaciones provinciales por decisión del legislador básico.

5. Cabe, igualmente, plantear serias dudas sobre el carácter de Gobiernos locales intermedios o, incluso de “entidad local”, de los actuales territorios históricos vascos, sin perjuicio de que también hayan interiorizado en su seno las competencias propias de las antiguas Diputaciones. Hay, no obstante en este caso, una identidad terminológica (“diputaciones forales”), al menos en el sustantivo, pero que en nada nos ayuda a definir cabalmente cuál es la naturaleza real de tales entidades, más próxima en muchos casos a una Comunidad Autónoma uniprovincial que a un sistema de gobierno local en sentido estricto.

6. E, igualmente, se pueden suscitar cuestiones abiertas en torno a la naturaleza de los consejos insulares tal como han quedado configurados en la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. En cierta medida tales incógnitas se pueden reiterar asimismo en el caso de los cabildos.

7. Pero, ciertamente, todas esas instancias o niveles de gobierno intermedios (dejemos ahora de lado las comunidades autónomas uniprovinciales), esto es, territorios históricos vascos e islas, tienen como característica central que sus órganos representativos se eligen

mediante un sistema de elección por sufragio universal, directo y secreto, así como que poseen un mayor o menor haz de atribuciones competenciales de naturaleza material.

8. Sin entrar en disquisiciones teóricas que ahora no interesan, territorios históricos vascos e islas son instituciones intermedias entre el municipio y la Comunidad Autónoma, y solo en ese sentido deben ser caracterizadas como estructuras de gobierno intermedio y, en cierta medida –porque así lo prevé la propia legislación básica local– como entidades locales. De ahí su inclusión en este Libro Verde.

9. Distinto es el caso –tal como se verá– de las comunidades autónomas uniprovinciales. Su posición constitucional está, sin duda, marcada por la diferencia nítida que el propio Título VIII de la Constitución establece entre comunidades autónomas y Administración local, la atribución a las primeras de la potestad de aprobar leyes, así como por su representación en el Senado y por su legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia. El tratamiento en este Capítulo obedece exclusivamente a que han sustituido a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias en relación con los municipios.

10. Los “Gobiernos locales intermedios” se diferencian, pues, entre los que tienen reconocimiento expreso constitucional (territorios históricos vascos e islas), y aquellos otros que son de creación estatutaria o simplemente han sido recogidos por el legislador básico o el legislador de desarrollo (áreas metropolitanas, co-

marcas, mancomunidades y consorcios). De ellos, también siquiera sea brevemente, se hará referencia en la parte quinta del Libro Verde.

11. De lo anterior y de lo que se verá inmediatamente se colige con claridad meridiana que la arquitectura de la institucionalidad de los Gobiernos locales intermedios (y, más concretamente, de la intermunicipalidad) en España se encuentra francamente fragmentada y escasamente estructurada. Se hace, por tanto, necesario hacer gravitar sobre la provincia como entidad local la construcción de un modelo racional y eficiente de gobierno local intermedio que dé respuesta, entre otras cosas, a las necesidades derivadas de la intermunicipalidad. Sin embargo, esto es factible en muchos casos y más difícil de materializar en otros (sobre todo comunidades autónomas uniprovinciales).

12. La Constitución recoge expresamente dos Gobiernos locales de factura clásica (municipio y provincia), uno de ellos (la provincia) con clara vocación de intermunicipalidad (“agrupación de municipios”). Las islas tienen también un reflejo expreso en el texto constitucional como entidad local y con vocación de Gobierno local intermedio. Pero, junto a estos, han aparecido otras agrupaciones de municipios “diferentes” (y, este es un punto esencial) a las provincias: por un lado, comarcas y áreas metropolitanas, pero también mancomunidades y consorcios. Todo este panorama institucional debe reordenarse bajo la configuración de la provincia como el entramado institucional que puede dar mayor coherencia al sistema político local y a la propia intermunicipalidad. De todo ello tratan las páginas que siguen.

Las comunidades autónomas uniprovinciales: ¿un Gobierno local intermedio “integrado” en la Comunidad Autónoma?

1. Las diputaciones provinciales de las comunidades autónomas uniprovinciales de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia, fueron suprimidas, y sus competencias, medios y recursos se integraron en los órganos propios de la nueva institucionalidad autonómica (el caso de la Comunidad Foral de Navarra presenta unas peculiaridades que no pueden ser analizadas en este Informe, aunque también la antigua Diputación Foral se integra en la nueva estructura institucional aprobada a partir de la Ley de Amejoramiento Foral de 1983).

2. Ese proceso de supresión (*rectius*, de integración) se lleva a cabo a partir de la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, pero encuentra su fundamento normativo, primero, en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, en la que se regula expresamente el proceso de integración de las diputaciones provinciales en la organización de las comunidades autónomas; y, segundo, en el artículo 40 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, donde se reitera que las comunidades autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las diputaciones provinciales. Y –se añade– se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que se atendrá a lo dispuesto en su respectivo Estatuto.

3. Esta “integración” supone *de facto* la supresión de la provincia como “entidad local” en esas partes concretas del territorio estatal, por lo que puede parecer sorprendente después de la explicación del principio de autonomía local (en su vertiente provincial) que se ha

llevado a cabo en otros apartados de este Informe. La garantía constitucional de la “autonomía provincial” parece desvanecerse en estos casos hasta hacerse prácticamente irreconocible.

4. En las líneas que siguen, haremos un sucinto repaso del proceso que ha conducido a la supresión de las diputaciones en las comunidades autónomas uniprovinciales. Expondremos, en efecto, que dicha supresión ha comportado un claro retroceso en cuanto al principio de autonomía local se refiere para, finalmente, acabar sugiriendo algunas propuestas de futuro con el fin de pretender recuperar, siquiera sea parcialmente, la autonomía provincial perdida. Si bien –tal como se ha dicho– nos referiremos en términos generales a las comunidades autónomas uniprovinciales, no trataremos en este informe las particularidades del régimen foral de Navarra.

5. La desaparición orgánica de las diputaciones provinciales en este caso no deriva de la propia Constitución, sino que es fruto de una decisión estrictamente política que se plasmó –como se ha visto– en la Ley de Procedimiento Autonómico y, posteriormente, en la Ley de Bases de Régimen Local. La disyuntiva que se planteó (o se es provincia–ente local o se es Comunidad Autónoma, sin que se explorase la posibilidad de la coexistencia de ambas instituciones) no venía predeterminada ni obligada por la Constitución. En otras palabras, la Constitución no predetermina el resultado de la supresión de las diputaciones y la integración de sus funciones en las instituciones de la Comunidad Autónoma.

6. Pese a este marco constitucional abierto, las primeras regulaciones estatutarias (curiosamente no todas) previeron ya esa “sustitución” institucional de las diputaciones provinciales por los órganos de la Comunidad Autónoma. La Disposición transitoria tercera del Estatuto de Cantabria de 1982 caminaba en esa dirección. El artículo 18 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Murcia de 1982 es, asimismo, expresivo a tal efecto. Lo mismo cabe decir de la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1983 de la Comunidad de Madrid. Ni que decir tiene que tales previsiones normativas condicionaban claramente la solución final del problema, que más tarde pretenderían resolver tanto la Ley del Proceso Autonómico como la Ley de Bases de Régimen Local, tal como se ha visto. Ya posteriormente, durante las reformas estatutarias de los años noventa, otros estatutos de autonomía, como los de La Rioja (artículo 13) y Cantabria (artículo 32), incidieron en un dato que ya era meridianamente obvio para esas alturas.

7. En definitiva, la disolución de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas, pese a no venir obligada constitucionalmente, quedó certificada tanto por el legislador básico u ordinario estatal como por los distintos legisladores estatutarios. Cabe destacar, en todo caso, que ningún Estatuto determinaba con precisión cómo se distribuirían las competencias de las diputaciones entre los distintos órganos de las comunidades autónomas. A lo sumo, a nivel estatutario se prevé alguna regla sobre cómo deberá llevarse a cabo tal reparto (por lo general será el Parlamento, mediante ley, el que lo llevará a cabo: artículos 32 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 18.3 del Estatuto de Autonomía de Murcia y 13 del Estatuto de Autonomía de La Rioja).

8. Pero la desarticulación orgánica de las diputaciones provinciales, en teoría, no vino acompañada de la desaparición “formal” de la provincia entendida como entidad local. Tanto el legislador estatal básico u ordinario como los estatutos de autonomía, con la ficción de la “integración”, perseguían depositar la defensa de los intereses propios de la provincia en los órganos de la Comunidad Autónoma. En este sentido, las institu-

ciones autonómicas se debían convertir, así, en una especie de Administración con dos almas: por un lado, debían defender los intereses propios como ente territorial autonómico, y, por el otro, atenderían –o se presume que así lo debían hacer– a los intereses propios de la provincia como entidad local. Con esta ficción se pretendía evitar la erosión o incluso vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, afirmándose que los intereses locales de la provincia no desaparecen pese a la supresión de las diputaciones.

9. Pero esto, tal y como lo hemos descrito, no es más que una ficción: el principio de autonomía local se ha visto afectado en las comunidades autónomas uniprovinciales. En aquello que hace referencia a la provincia, la autonomía sencillamente desaparece. Si conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (especialmente STC 32/1981) la provincia-ente local tiene un estatus constitucionalmente protegido, consistente en la reconocibilidad social y política, no es posible que la provincia sea reconocible tras la desaparición de sus órganos de gobierno. La Comunidad Autónoma uniprovincial no es, como se ha dicho, entidad local, y, por tanto, solo una ficción de tales características puede hacer mantener la idea de que tal entidad local sigue subsistiendo.

10. Respecto a los municipios, su autonomía se puede ver seriamente rebajada. Todo dependerá de cómo actúe la Comunidad Autónoma uniprovincial; esto es, si su “alma” autonómica no ciega u obstruye su “alma” local. En algunos casos, como es el supuesto de la Comunidad Foral de Navarra, la importante tradición local de su antigua Diputación Foral no ha impedido que su transformación en Comunidad Autónoma (*rectius*, Comunidad Foral) afecte a la actividad de asistencia y cooperación municipal.

11. Sin embargo, lo normal es que en una Comunidad Autónoma uniprovincial cuando un alcalde “mira” hacia arriba porque necesita apoyo, asistencia o cooperación, no encuentra a la Diputación Provincial, sino a la Comunidad Autónoma. Los servicios supra-municipales o intermunicipales los gestiona la Comu-

nidad Autónoma (salvo que esta haya creado en su legislación local una comarca, un área Metropolitana, un consorcio, u otro tipo de entidad local). El Plan de Obras y Servicios lo elabora, aprueba y gestiona la Comunidad Autónoma.

12. Bien es cierto que sobre todo esto es difícil generalizar, pues habría que llevar a cabo un análisis empírico que nos aportara información fidedigna para saber hasta qué punto la integración de las antiguas estructuras de las diputaciones provinciales en los órganos propios de las comunidades autónomas uniprovinciales se ha producido con menoscabo del principio de autonomía local y del carácter constitucional de la provincia como “agrupación de municipios”. Posiblemente, la realidad sea muy variopinta en matices, pero la mera intuición nos dice que las comunidades autónomas despliegan obviamente con mucha más intensidad sus competencias propias (como entidad políticamente descentralizada) que aquellas relacionadas con su “viejo traje” (posiblemente guardado en el armario) de “agrupación de municipios”.

13. En consecuencia, se puede presumir que, por regla general, el principio de autonomía local se ha visto considerablemente minorado: el segundo nivel de gobierno local sencillamente no existe como tal. Las comunidades autónomas reciben las competencias y funciones que corresponderían a la Diputación, que son ejercidas, de ese modo, por una Administración distinta que responde a intereses distintos: la cooperación no se realiza desde una Administración que forma parte de la misma comunidad política local, sino desde la Comunidad Autónoma. Efectivamente, la nota distintiva de todo este proceso, sumariamente descrito, no es otra que la imposible caracterización de la Comunidad Autónoma uniprovincial como entidad local, por mucho que se empeñe tanto el legislador básico estatal como el estatuyente.

14. Esa “integración”, por tanto, ofrece dudas más que razonables en el ámbito de la salvaguarda del principio constitucional de autonomía provincial, salvo que, por la mera actuación práctica de los órganos

autonómicos, se apueste decididamente por una interiorización efectiva de una función capital para reforzar la autonomía local (y, más concretamente, la municipal) en su respectivo territorio. Dicho de otro modo, la salvaguarda efectiva del principio de autonomía local tiene que venir empujada por la actividad material de la propia Comunidad Autónoma uniprovincial, y por la configuración institucional que la misma adopte con el fin de poder integrar en su seno la “voluntad local” en la toma de decisiones y en la ejecución de las respectivas políticas públicas. La Comunidad Foral de Navarra, con honda tradición en estas cuestiones, puede ser un ejemplo a seguir. El resto de comunidades autónomas –con mayor o menor intensidad– han desatendido por lo común esa importante faceta de “entes institucionales necesarios para la asistencia a los municipios”.

15. Esta minoración en la proyección local de las comunidades autónomas uniprovinciales se produce independientemente de la concepción que se tenga de las diputaciones provinciales como entes vicariales. Si se considera que las diputaciones tienen intereses propios, entonces la “integración” se los suprime, porque no es defendible que la Comunidad Autónoma, que también es Diputación Provincial, actúe antes en defensa de los intereses locales que en defensa de los intereses autonómicos. Si por el contrario las diputaciones no tienen intereses propios, porque en tanto que agrupación de municipios sus intereses vienen determinados por los de los municipios, entonces la afectación a la autonomía local también se ve afectada, porque lo que se suprime son los intereses comunes de los municipios o supramunicipales, que teóricamente tienen un mayor nivel de protección constitucional. Si conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional con la teoría de la reconocibilidad, los intereses supramunicipales o intermunicipales deben ser local-provinciales, en las comunidades autónomas uniprovinciales son autonómicos. En definitiva, la integración de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas no hace desaparecer únicamente los intereses provinciales, sino que también menoscaba los intereses municipales.

16. Frente a esta constatación de la minoración del principio de autonomía local en las comunidades autónomas uniprovinciales, se pueden formular propuestas para recuperar la autonomía provincial. Si bien las dificultades técnicas y políticas para llevar a buen puerto estas propuestas son considerables, vale la pena formularlas, siquiera sea como simple ensayo. Lo que parece bastante claro, sin embargo, es que la recuperación de los órganos de gobierno propios de las diputaciones no resulta viable en estos momentos. Es evidente que no es viable sugerir una vuelta atrás. Al cabo de casi treinta años de "integración", nadie parece tener esta idea en su agenda política, ni ha sido propuesta por ningún partido o institución. No entra en el horizonte de lo posible revivir una Administración que desapareció hace 30 años, y cuya recuperación nadie defiende.

17. Lo que cabe explorar, por tanto, no es la recuperación orgánica de las diputaciones, sino aprovechar los órganos existentes vinculados con el mundo local en las comunidades autónomas uniprovinciales y dotarlos de mayor poder de decisión. Desde hace ya cerca de veinte años existen en casi todas las comunidades autónomas órganos de participación local en las decisiones autonómicas relativas a las competencias locales o a la autonomía local en general.

18. Se trata de órganos de tipo consultivo, establecidos por ley o por reglamento autonómico, de composición generalmente mixta, cuya virtualidad ha sido prácticamente irrelevante. Por lo que ahora nos interesa, en las comunidades autónomas uniprovinciales estos órganos son: la Comisión Asturiana de Administración Local, la Comisión de Administración Local de Cantabria y Comisión de Comarca, el Consejo Riojano de Cooperación Local, el Consejo Regional de Cooperación Local en Murcia y la Comisión Foral de Régimen Local en Navarra. Únicamente en la Comunidad Autónoma de Madrid no existe un órgano de estas características.

19. En consecuencia, sería oportuno que, en el ejercicio por la Comunidad Autónoma de las funciones ca-

racterísticas de la provincia (asistencia y cooperación a municipios), estuviese no ya aconsejada por un órgano de participación local, sino que las decisiones a adoptar en el ámbito autonómico tuviesen que ser codecidas o consensuadas con dicho órgano. En este sentido, la participación influyente o un procedimiento de codecisión parecen ser capaces de recuperar la autonomía provincial hasta hacerla verdaderamente "reconoscible". Existe un caso donde parece claro y evidente que la participación local debe ser, si no "influyente", por lo menos sí bastante mayor que la simple audiencia: la elaboración y aprobación del Plan de Obras y Servicios (POS). La razón para ello es sencilla: dicha competencia en realidad no es de la Comunidad Autónoma, es una competencia que esta heredó de las diputaciones por subrogación o "integración".

20. ¿Cómo articular esta participación "influyente"? Existen varias opciones que se han articulado al hilo de la redacción del Estatuto de Autonomía de Cataluña: que el acto normativo o el Plan autonómico deba ser aprobado por el Parlamento mediante mayorías reforzadas y con audiencia del órgano de participación local; que en caso de informe negativo por parte del órgano de participación local la norma o Plan deba ser informado por el Consejo Consultivo, o que sea motivado de manera reforzada para reducir la arbitrariedad y facilitar el control por parte de las entidades locales. Otras opciones dentro del modelo de participación influyente (capacidad de veto del Consejo, dar entrada al Parlamento para dirimir conflictos o darle la vuelta a la situación, es decir, que sea el Consejo quien elabore el Plan y la Comunidad únicamente lo apruebe) no parecen viables.

21. Como ya se ha avanzado, esta propuesta de dotar de participación influyente a los órganos de participación local existentes, de naturaleza meramente consultiva, presenta dificultades políticas y técnicas para llevarse a cabo. Respecto a las políticas, parece que no existe un clima político o estado de opinión favorable a favor de este rearme provincial. Sin embargo, el aprovechamiento de partes inexploradas del Pacto Local o el importante impulso del principio de subsidiariedad,

podría cambiar este contexto político o estado de opinión desfavorables. Pese a este clima, no cabe olvidar que la última oleada de reformas estatutarias ha tenido muy en cuenta el mundo local, y se ha reconocido a nivel estatutario en muchos casos un núcleo básico de competencias locales. También se han potenciado los consejos locales, dotándoles de mayor robustez institucional y competencias. Parece, por tanto, que los legisladores estatutarios han tenido presente en todo momento el mundo local.

22. Respecto a las dificultades técnicas, es necesario escoger el instrumento normativo adecuado para introducir el modelo de participación influyente. Esta no es una cuestión sencilla. Sin lugar a dudas la Ley de Bases de Régimen Local parecería ser el instrumento más idóneo, pero no es fácil imaginar que el mismo legislador básico estatal que certificó la defunción de las diputaciones las “reviviese” obligando a las comunidades autónomas a establecer, para sus consejos o comisiones locales, un estándar mínimo de representatividad y –sobre todo– con funciones decisorias. Dejando de lado la legislación básica estatal, únicamente quedan dos posibles caminos. El primero es introducir el modelo de participación influyente en posibles reformas estatutarias futuras. El segundo consistiría en modificar la

normativa autonómica de regulación de los consejos y comisiones. Si bien este último camino es más fácil de recorrer, la reforma estatutaria permitiría una mayor seguridad y estabilidad para el modelo de participación influyente.

23. En definitiva, en las líneas anteriores se ha intentado mostrar que la supresión de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales ha afectado negativamente a la autonomía local. La pérdida orgánica de las diputaciones hace inviable la ficción que mantiene que la provincia como ente local pervive integrada en los órganos de la Comunidad Autónoma. Estos últimos forman parte de una Administración, la autonómica, que persigue sus propios intereses, en muchos casos, ajenos a los locales. Si bien la recuperación orgánica de las diputaciones no parece factible a día de hoy, se ha propuesto la posibilidad de aprovechar los órganos de participación local existentes hoy en día. Se trataría de cambiar su naturaleza meramente consultiva y articular un modelo de participación influyente que dotara de poder de codecisión a los entes locales. Pese a las dificultades políticas y técnicas que existen para implantar este nuevo modelo, esta propuesta permitiría recuperar, aunque solo en parte, la autonomía provincial perdida.

Las particularidades de las diputaciones forales como Gobierno intermedio

1. En el País Vasco las tres provincias –Álava, Guipúzcoa y Vizcaya–, denominadas más precisamente territorios históricos, son gobernadas y administradas por unas instituciones de honda tradición histórica que presentan notables diferencias con las diputaciones provinciales de régimen común. La estructura institucional de los territorios históricos, o si se prefiere su forma de gobierno, dista, por tanto, notablemente de las provincias de régimen común.

2. Su régimen especial o singular se ha desarrollado al amparo de la Disposición adicional primera de la Constitución española de 1978, que reconoció las particularidades del régimen foral vasco y permitió su desarrollo, siempre en el marco de la Constitución y los estatutos de autonomía.

3. En efecto, el Estatuto de Autonomía del País Vasco recogió este mandato constitucional y caracterizó a los territorios históricos como un “poder” del País Vasco conjuntamente con las instituciones autonómicas, les dotó de un “espacio competencial nuclear” (o, en palabras del Tribunal Constitucional, de un “núcleo intangible de la foralidad”), les confirió competencias de desarrollo normativo y de ejecución en aquellas materias que decidiese el Parlamento Vasco y, finalmente, les situó en el epicentro del sistema de financiación del País Vasco, convirtiéndose en el nivel de gobierno con competencias normativas en esta materia y en la Administración Pública recaudadora de los tributos.

4. Posteriormente, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de

la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos acabaría de perfilar los rasgos institucionales singulares de los territorios históricos como poder público territorial.

5. También el legislador básico estatal, en la importante Disposición adicional segunda de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, reconoció las particularidades de los territorios históricos que, entre otras facultades, gozaban de libertad de organización “sin que les sean de aplicación las (normas) contenidas en la presente Ley en materia de organización provincial”. Este marco normativo caracterizado por la singularidad fue reafirmado en seguida por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que puso mucho énfasis en la denominada “garantía de la foralidad”, robusteciéndose por tanto la institucionalidad de los territorios históricos (véanse, por ejemplo, las SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, 86/1988, de 3 de mayo, y 140/1990, de 20 de septiembre).

6. En definitiva, el marco constitucional y estatutario (y la legislación autonómica de desarrollo), así como el legislador estatal básico, han acabado configurando los territorios históricos como unas instituciones que se han distanciado claramente del patrón de las diputaciones provinciales de régimen común. Las diferencias entre ambos modelos se sintetizan en una diferente naturaleza de tales instituciones y abarcan tanto a su organización institucional y forma de elección, como a su ámbito competencial y su sistema de financiación.

7. En cuanto a su naturaleza, las instituciones forales tienen una naturaleza dual que conjuga su carácter (debilitado) de entidad local con el de poder público territorial, que se aproxima más en cierta medida a las comunidades autónomas uniprovinciales que a las propias diputaciones provinciales de régimen común. En efecto, por un lado, las instituciones forales pueden considerarse entidades locales y, por tanto, asumen las competencias de una Diputación Provincial de régimen común (Disposición adicional segunda, apartado segundo, de la Ley de Bases del Régimen Local). Pero, por otro lado, como se verá a continuación, su singularidad foral las dota de un conjunto de competencias y potestades que las aproxima a las instituciones comunes o autonómicas vascas.

8. Se puede afirmar, por tanto, que los territorios históricos asumen un doble papel: por un lado despliegan sus competencias como ente local y, por el otro, tienen un rol institucional que va más allá por sus peculiaridades forales. No cabe orillar, en todo caso, que con el paso de los años “el alma” de poder público territorial con fuerte contenido de autonomía política ha ido haciéndose con mayor espacio, y la dimensión local se ha ido paulatinamente atenuando.

9. En cualquier caso, ese proceso no ha tenido una evolución lineal y similar en todos los territorios históricos, pues las diferencias entre ellos en este punto son notables: los hay que tienen mayor conexión con los municipios y también los hay que muestran una preferencia por reforzar su carácter de entidad política. En qué medida esta opción institucional puede debilitar la autonomía municipal es algo que no procede examinar en estos momentos, pero las similitudes con lo expuesto en el caso de las comunidades autónomas son más que evidentes, y cabe reproducir aquí al menos parte de ese razonamiento.

10. Sin lugar a dudas una de las principales singularidades de las instituciones forales atañe a su forma de gobierno, y más expresamente a su organización institucional y la forma de elección. Los territorios históricos organizan libremente sus propias instituciones y dictan

las normas necesarias para su funcionamiento, sin que les sean de aplicación las normas relativas a la organización provincial de régimen común. En el ejercicio de esta capacidad de autoorganización, las instituciones de gobierno de los territorios históricos se han organizado sobre las premisas básicas de un sistema parlamentario, con tres piezas o elementos.

11. La peculiar organización institucional se caracteriza por los siguientes elementos: por un lado, las juntas generales como cámara de representación política de elección directa y con una estructura similar a la de cualquier Parlamento, el diputado general, en calidad de presidente de la Diputación Foral e investido por las juntas generales mediante un procedimiento de factura similar al existente en el Congreso de los Diputados o en los parlamentos autonómicos, así como la Diputación Foral como órgano ejecutivo colegiado, cuyos miembros son designados y cesados libremente por el diputado general. Si las diferencias entre la organización institucional son sustantivas en relación con las provincias de régimen común, más aún lo son en lo que afecta a la elección directa por parte de la ciudadanía de las juntas generales, que sin duda otorga un plus de legitimidad democrática a las instituciones forales.

12. En efecto, las juntas generales están integradas en la actualidad por 51 junteros/as o apoderados/as, elegidos por sufragio universal y directo, en las elecciones forales que se celebran cada cuatro años simultáneamente con las municipales, en base a las circunscripciones geográficas en las que los distintos partidos presentan sus listas electorales. Las elecciones a juntas generales se regulan mediante una Ley del Parlamento Vasco, común para los tres territorios: la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Las juntas generales, a modo de parlamentos territoriales, ejercen la potestad normativa en el ámbito de sus propias competencias (cuyo producto normativo son las normas forales, una categoría normativa atípica que, en determinadas circunstancias, puede satisfacer plenamente la reserva de ley y que, en esos casos, es equiparable materialmente a esta), de las que destacan

las referidas a la materia tributaria derivadas del concierto económico, eligen al diputado general, aprueban los presupuestos a propuesta de la Diputación Foral y controlan la acción de esta.

13. La Diputación Foral es el órgano ejecutivo colegiado que, en la esfera de sus competencias, asume el gobierno y administración del territorio histórico, correspondiéndole la función ejecutiva, la potestad reglamentaria y la iniciativa normativa. Es, por tanto, el “Gobierno” del territorio histórico. La Diputación Foral se compone del diputado general, elegido por las juntas generales de entre sus miembros y los diputados forales a través de un procedimiento de investidura ya descrito. La naturaleza parlamentaria de la forma de gobierno se manifiesta en que (la mayoría de) las juntas generales otorgan la confianza (mediante la investidura) en el diputado general y esta únicamente se puede romper mediante la interposición de una moción de censura o la pérdida de una votación de confianza.

14. Otro elemento singular, posiblemente el más destacable a nuestros efectos, de las instituciones forales con respecto a las diputaciones provinciales de régimen común, es que disponen de un amplio haz de competencias sustantivas o materiales, superándose de este modo la mera concepción instrumental o complementaria de la institución. El artículo 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, conjuntamente con el artículo 7 de la Ley sobre Territorios Históricos, otorga a las instituciones forales competencias exclusivas en materia de carreteras y caminos, obras públicas, montes y aprovechamientos forestales y cultura; competencias de desarrollo y ejecución de las normas aprobadas por las instituciones comunes en materias como sanidad vegetal y animal o fomento del deporte; y competencias ejecutivas en materias como asistencia social, urbanismo o defensa contra incendios.

15. Sin duda, algunas de esas competencias materiales encuentran su explicación en los derechos históricos y, por tanto, engarzan –mediata o inmediatamente– con atribuciones que tradicionalmente ejercían

las propias diputaciones forales, pero otras muchas se atribuyen a los territorios históricos *ex novo* como consecuencia de un proceso de “novación” o “actualización” de sus competencias a partir de los presupuestos estatutarios, de lo dispuesto en la Ley del Concierto Económico y de las previsiones de la Ley de Territorios Históricos.

16. Entre sus competencias exclusivas destacan, por encima de todas, sus facultades en materia de régimen local. Las instituciones forales tienen competencia –al menos, formalmente– en materia de régimen electoral municipal, elaboran y aprueban el Plan Foral de Obras y Servicios, y asumen competencias en materia de bienes provinciales y municipales. Además, las instituciones forales tienen competencia para definir la planta local, la creación, supresión, segregación o alteración de los términos municipales. En este sentido, tanto Vizcaya como Guipúzcoa han regulado, mediante norma foral, estos temas, y exigen, entre otros requisitos, que para la creación de un municipio independiente por segregación de otro, cada uno de los municipios resultantes cuente con una población superior a 2.500 habitantes.

17. Son también las instituciones forales las competentes para la regulación de las entidades locales supramunicipales. Tanto Vizcaya como Guipúzcoa han optado por la regulación de las mancomunidades y consorcios y, en ambos casos, se opta por definir como entes locales a aquellos consorcios que gestionen intereses propios de los entes locales. Sin embargo, Álava ha optado por institucionalizar la Cuadrilla, ente comarcal, como una fórmula idónea para que los distintos intereses territoriales tengan su cauce de expresión, y para promover y gestionar servicios generales en su circunscripción. Y es que en Álava coexisten municipios de poca población con concejos o entidades de ámbito inferior al municipio, pero que no dependen de este, y cuadrillas, de carácter comarcal, cuyo máximo órgano es la Junta de Cuadrilla, cuyos miembros se designan por los plenos de los ayuntamientos en atención a los votos obtenidos en las elecciones municipales, teniendo en cuenta que cada Ayuntamiento designa el número de junteros que le corresponden en atención a su

población. También se regulan en Álava las hermandades, instituciones tradicionales, conformadas por los municipios y concejos para la gestión de servicios, pero que, salvo excepciones, no es una fórmula asociativa a la que se haya recurrido en la práctica.

18. El régimen de distribución de competencias en lo que afecta al régimen local se articula, por tanto, entre determinadas facultades que corresponden a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma (Parlamento y Gobierno Vasco) y aquellas otras que, por expresa previsión estatutaria o por conectarse directamente con los derechos históricos, son competencia de los territorios históricos. Ni que decir tiene que la complejidad es uno de los elementos inherentes a este modelo de reparto competencial, lo que se advierte más claramente en lo que afecta al sistema de financiación local.

19. En efecto, el elemento diferencial más importante y peculiar de los territorios históricos frente a las diputaciones de régimen común, lo constituye el relativo al régimen económico-financiero de las instituciones vascas, que tiene su reflejo también en el ámbito de la financiación local, tanto en lo que respecta al sistema tributario local como a la participación de las entidades locales en los tributos concertados. El sistema de concierto económico, por un lado, otorga potestad normativa a las instituciones forales en materia tributaria y, por otro, establece un sistema de recaudación y reparto de los ingresos entre las distintas Administraciones vascas que, sin duda alguna, sitúa a las instituciones forales en el epicentro del sistema.

20. Respecto a las potestades normativas en materia tributaria, el concierto económico señala a las instituciones forales como las instancias competentes para regular los tributos locales, con mención expresa al Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y otros tributos locales con arreglo a unos criterios de armonización previamente establecidos en el propio concierto económico. Además, se señala que las facultades de tutela financiera que, en cada momento, desempeñe el Estado en materia de

entidades locales, corresponderán a las instituciones competentes del País Vasco, sin que ello pueda significar, en modo alguno, un nivel de autonomía de las entidades locales vascas inferior al que tengan las de régimen común.

21. Pero es sobre todo en materia de recaudación y reparto de los ingresos tributarios donde el sistema de concierto económico atribuye un mayor protagonismo a las instituciones forales. En primer lugar, con independencia de que se trate de tributos concertados estatales o autonómicos, la recaudación de los mismos corresponde a las instituciones forales. Estas instituciones se convierten, por tanto, en los organismos recaudadores, mientras que las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma (Parlamento y Gobierno) únicamente tienen autonomía de gasto, no sobre los ingresos. En segundo lugar, una vez recaudados los tributos pertinentes, son las instituciones forales las encargadas de repartir los ingresos entre las distintas Administraciones vascas: se entregará el denominado Cupo al Estado (en concepto de compensación por las competencias ejercidas por el Estado en la Comunidad Autónoma vasca), se hará efectiva la aportación correspondiente a las instituciones comunes de acuerdo a los criterios fijados en la Ley de Aportaciones y, finalmente, el sobrante se repartirá entre la propia institución foral y los municipios. Este sistema de financiación enraizado en el concierto económico ha permitido establecer y pactar un modelo de financiación local singular, claramente diferenciado del modelo aplicado en territorio común, y ha posibilitado que las Administraciones autonómica, foral y municipal puedan disfrutar de un mayor nivel de recursos.

22. Todo este conjunto de peculiaridades que se han descrito permiten concluir que las instituciones forales se configuran como auténticos entes políticos o poderes públicos territoriales; en alguna medida –al disponer de una amplia autonomía financiera y de un importante sustrato de competencias materiales– disponen de un nivel de autogobierno que en nada tiene que envidiar al que tenían algunas comunidades autónomas antes del reconocimiento de las competencias en mate-

ria de sanidad y educación. En efecto, su elevado elenco de competencias sustantivas, así como su sistema de financiación singular y especial, dotan a las instituciones forales de amplia capacidad de decisión y autonomía. Esta robustez institucional de las instituciones forales se ve reforzada por la legitimidad democrática que ostentan fruto de la elección democrática de los junteros. En este sentido, el régimen foral es respetuoso con la preocupación democrática que siempre acompaña a las instituciones que ejercen potestades y competencias de impacto directo en la ciudadanía. El régimen foral, por tanto, cumple con la exigencia de mayor legitimidad democrática a mayor asunción de competencias y potestades.

23. Asimismo, este perfil robusto y político de las instituciones forales ha comportado alguna disfunción que debe tenerse en cuenta. Si bien se ha señalado la naturaleza dual de las instituciones forales, no cabe ninguna duda –tal como ya se ha expuesto– de la preeminencia de su carácter foral sobre el provincial. Preeminencia de la que se ha derivado un debilitamiento de aquellas funciones ligadas a su condición de Diputación Provincial (asistencia, cooperación, garantía de servicios municipales, planes provinciales de obras, etc.) y el reforzamiento de aquellas más equiparables a las del Estado o Comunidad Autónoma. El ejercicio en la práctica de esas funciones derivadas de su condición de Diputación Provincial no obedece a una política, previamente concertada, de asistencia, cooperación, o de garantía de prestación de servicios integral, previamente definida, que los municipios pueden solicitar y exigir, en su caso, sino que es respuesta a situaciones concretas, y responde a criterios de oportunidad. En este sentido, las soluciones institucionales propuestas para las comunidades autónomas uniprovinciales podrían trasladarse, *mutatis mutandis*, al panorama institucional foral.

24. Resulta, cuando menos, paradójico que quien dispone de un amplio abanico de competencias materiales y financieras, también en materia local (es decir, quien es llamado a definir el contenido siquiera sea parcial del Gobierno local), sea a su vez el garante de los

servicios municipales y de su autonomía. Las instituciones forales son entes intermedios para la prestación de servicios municipales (en su condición provincial) y a su vez tienen la competencia para definir y regular los entes intermedios para la prestación de esos servicios (en su condición de foral). Y la experiencia corrobora esta dificultad. Las competencias materiales propias forales configuran un nivel de gobierno claramente diferenciado del nivel de gobierno local, lo que, sin duda, origina que aquellas competencias que le corresponden en su condición de Diputación Provincial no se ejerzan con igual intensidad.

25. Las diputaciones no han interiorizado que, en determinados casos, y en su calidad de diputaciones provinciales, puedan configurar, junto con los municipios, el nivel de gobierno local. En este sentido, sería deseable que se clarificase con cierta precisión el papel de las instituciones forales en aquella parte que se corresponde con las competencias derivadas de su naturaleza provincial como garante de la equidad territorial y la prestación integral de servicios.

26. Pero esta reconversión “local” de los territorios históricos presenta –como se ha dicho– dificultades notables en estos momentos. Tal vez la solución a este problema es la facultad (competencia exclusiva) que tienen los territorios históricos vascos de construir la intermunicipalidad. En efecto, esta es una competencia que no corresponde al Parlamento Vasco, sino a las juntas generales de cada territorio histórico. Pues, efectivamente, la única vía real de reforzar la autonomía municipal en el País Vasco pasaría, por un lado, por crear un sistema de intermunicipalidad fuerte; y, por otro, mediante la configuración de alguna suerte de consejos de políticas públicas de cada territorio histórico en los que los municipios pudieran participar activamente en el diseño de tales políticas, y actuaran como órganos de alerta temprana en supuestos de vulneración de sus propias competencias.

27. La articulación efectiva del municipalismo vasco y su inserción con los niveles de gobierno intermedios (territorios históricos), pasan necesariamente por la

aprobación de un nuevo marco normativo compuesto de dos piezas: la primera, una Ley municipal de Euskadi todavía pendiente; y la segunda, una redefinición de las relaciones entre diputaciones forales y

municipios, así como una vertebración de la intermunicipalidad, tareas ambas que deben corresponder a las normas forales municipales de cada territorio histórico.

El Gobierno intermedio en Canarias: los cabildos

1. Los cabildos gozan de una extensa trayectoria histórica como órganos de gobierno de las islas que componen el archipiélago canario. Con la división provincial de Javier de Burgos en 1833, las Islas Canarias se estructuraron en una única provincia con capital en Santa Cruz de Tenerife. Esta estructura uniprovincial creó un importante malestar en la Isla de Gran Canaria, cuya capital, Las Palmas, se sintió relegada a un segundo plano. Para solventar el denominado “pleito insular”, en 1912 el Gobierno central de Canalejas decidió crear los cabildos, que a partir de entonces convivieron con los órganos de gobierno de la provincia con sede en Santa Cruz de Tenerife.

2. El Estatuto Provincial de 1925 cambió la denominación de las instituciones de gobierno de la provincia: la Diputación Provincial de Canarias pasó a denominarse Mancomunidad Provincial Interinsular de Cabildos, reconociéndose así la pujanza de estos. Finalmente en 1927 las Islas Canarias fueron divididas en dos provincias, articulándose de este modo dos mancomunidades provinciales con sede en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.

3. A partir de 1978 y, especialmente, tras el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, los cabildos se han convertido en el Gobierno intermedio por excelencia. La entonces Disposición transitoria séptima (ahora Disposición transitoria sexta) del Estatuto traspasó todas las competencias, medios y recursos de las mancomunidades provinciales interinsulares a las instituciones de la Comunidad Autónoma.

4. La Ley de Bases de Régimen Local, por su parte, en un afán de mantener el régimen provincial en Canarias y como respuesta al desmantelamiento de las mancomunidades operado por el Estatuto, declaró en 1985 en su artículo 41.2 la “subsistencia” de las “mancomunidades provinciales interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales”. La Ley de Bases también esbozó una mínima composición orgánica de las mancomunidades: “están integradas por los presidentes de los cabildos insulares de las provincias correspondientes, presidiéndolas el del Cabildo de la isla en que se halle la capital de la provincia”.

5. Pese a este intento del legislador básico estatal, las mancomunidades actualmente únicamente ejercen un papel representativo y, por tanto, se trata de órganos inoperativos desde el punto de vista institucional. Podemos afirmar, por tanto, que, pese a la división biprovincial de las Islas Canarias y la existencia de las mancomunidades provinciales interinsulares, el Gobierno intermedio en las Islas Canarias es ejercido por un total de siete cabildos insulares (El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote y Tenerife).

6. Los cabildos, de la misma manera que lo serán luego los consejos insulares de las Illes Balears, se han configurado como instituciones híbridas o de doble naturaleza: son a la vez instituciones de la Comunidad Autónoma y entidades locales que se encargan del gobierno y administración de las Islas. La Ley 14/1990, de 26 de julio, de las Administraciones Públicas de Cana-

rias, reconoció de inmediato esta naturaleza híbrida de los cabildos (artículo 5). Y a diferencia de las Illes Balears, el reconocimiento estatutario de esta doble naturaleza no se hizo esperar hasta la última oleada de reformas estatutarias.

7. En efecto, en la reforma estatutaria llevada a cabo en el año 1996, el hoy vigente artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, recogió esta naturaleza híbrida de los cabildos. Por su parte, el legislador básico estatal no ha sido ajeno a esta especificidad o singularidad canaria. El artículo 41.1 de la Ley de Bases de Régimen Local ha reconocido a los cabildos como un régimen especial que vendrá configurado por el Estatuto de Autonomía de Canarias y por la Disposición adicional decimocuarta de la propia Ley de Bases.

8. En este marco de singularidad, el Estatuto de Autonomía de Canarias ha apostado por configurar a los cabildos como instituciones con un perfil propio y autónomo. A diferencia de la reforma estatutaria balear de 2007, que reconoce a nivel estatutario competencias a los consejos y por tanto blindo a estos de intrusiones competenciales de los legisladores estatal y autonómico, el Estatuto de Autonomía de Canarias no atribuye de manera expresa y detallada competencias a los cabildos.

9. Pese a esta falta de blindaje competencial, el Estatuto canario ofrece tres elementos que refuerzan institucionalmente a los cabildos. En primer lugar, reconoce, como no podría ser de otra manera por derivar de su naturaleza de entidad local, la autonomía constitucionalmente garantizada de los cabildos (artículo 23.2). En segundo lugar, se reconocen expresamente a los cabildos "intereses propios" y, por tanto, no se articulan los cabildos como instituciones de carácter instrumental o meramente complementario al servicio de otras Administraciones Públicas. En tercer y último lugar, si bien no se establece un listado estatutario de competencias, el artículo 23.4 reconoce que en todo caso los cabildos deben ostentar "competencias propias" y, en

su caso, aquellas que les sean transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma.

10. Esta regulación estatutaria en materia competencial debe ser completada con la importante articulación del principio de subsidiariedad que llevan a cabo los artículos 9 y 10 de la Ley 14/1990. Se trata, en materia de Gobiernos intermedios en España, de una previsión inédita y de indudable valor para el papel de los cabildos. Según la formulación de la Ley 14/1990, corresponde ejercer una competencia sobre una materia a la Comunidad Autónoma cuando, "siempre que concorra un interés regional", se dé cualquiera de las siguientes circunstancias: "Que la adecuada satisfacción del interés público [...] hagan preciso el desempeño regional de las funciones que abarquen la competencia" o "que la naturaleza de la actividad o el servicio prestado impongan su organización regional por razones sociales, de eficacia o de economía". Cuando no concurren estas circunstancias, las competencias en cuestión podrán ser delegadas a los cabildos "por razón de los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos". En resumen, la Ley 14/1990 establece un sistema de distribución competencial entre los órganos autonómicos y los cabildos basado en la determinación del interés prevalente sobre la materia (regional o insular), y la escala territorial adecuada para la prestación de la competencia o servicio en cuestión.

11. Con base en estos principios, el artículo 43 de la Ley 14/1990 atribuye a los cabildos competencias propias en materia de coordinación de servicios municipales, asistencia a municipios, prestación de servicios supramunicipales, planes insulares de obras y servicios, así como el fomento y administración de los intereses peculiares de la isla. En este sentido, el legislador autonómico ha recogido, como competencias propias de los cabildos, aquellas reconocidas con carácter general a toda Diputación Provincial de régimen común, haciendo valer, por tanto, el artículo 41.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, que reconoce que los cabildos asumirán las competencias de las diputaciones.

12. Pero este núcleo competencial propio de los cabildos, derivado de su naturaleza de entidad local, debe complementarse con un amplio listado de competencias que la Comunidad Autónoma les transfiere. Es aquí donde la naturaleza híbrida de los cabildos se muestra con más claridad. La Disposición adicional primera de la Ley 14/1990 establece que corresponde a los cabildos la "competencia administrativa", entre otras, en las siguientes materias: servicios forestales, acuicultura, granjas experimentales, protección del medio ambiente, espacios naturales, caza, infraestructura rural, carreteras, puertos, obras hidráulicas, transportes, ferias, espectáculos públicos, turismo, vivienda, deportes, artesanía, servicios sociales, etc. De conformidad con el principio de subsidiariedad antes mencionado, el criterio a seguir para transferir competencias a los cabildos en las materias citadas es la concurrencia del "interés insular" (artículo 45 de la Ley 14/1990). El elenco de competencias de los cabildos se cierra con la delegación de competencias a los cabildos por parte de la Comunidad Autónoma en materia de ejecución de obras públicas de interés general (Disposición adicional segunda de la Ley 14/1990) y la futura delegación de la gestión de los parques nacionales, una vez el Estado transfiera su gestión a la Comunidad Autónoma.

13. No cabe olvidar que, como manifestación de la interiorización autonómica de los cabildos, estos últimos ostentan la "representación ordinaria del Gobierno y la Administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley" (artículo 23.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Además, los cabildos ostentan la iniciativa legislativa (artículo 12.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias). Como consecuencia de estas funciones de representación institucional, así como de las importantes y numerosas competencias autonómicas que los cabildos ejercen por transferencia, el artículo 23.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias prevé la potestad de coordinación del Gobierno canario sobre la actividad de los cabildos.

14. Dado este elevado nivel competencial de los cabildos, la forma de elección de los consejeros no podía ser otra que la elección democrática directa. La amplia capacidad de intervención de los cabildos en la vida ciudadana debido a sus amplias facultades y competencias ha desembocado en la necesidad de legitimarlos democráticamente. Es precisamente en el régimen electoral donde se hace más patente la diferencia entre los cabildos y las diputaciones provinciales de régimen común. Si bien tanto el legislador estatutario como el autonómico guardan silencio sobre el sistema electoral de los cabildos, la Ley Orgánica 5/1981, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, ha equiparado, en términos generales, el régimen electoral de consejeros y concejales. El artículo 201 establece que los consejeros en cada isla serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, en una urna distinta a la destinada a la votación para concejales. El presidente del Cabildo será el candidato primero de la lista más votada. Y, del mismo modo que en el ámbito municipal, el presidente del Cabildo puede ser destituido mediante moción de censura. El régimen de elección y destitución, por tanto, asemeja los cabildos al municipio y, también en cierta medida, a las instituciones autonómicas: se trata de instituciones con plena legitimidad democrática directa.

15. Otra importante diferencia con las diputaciones provinciales de régimen común y también con los consejos insulares de las Illes Balears radica en la forma de organización y funcionamiento. En aplicación del régimen especial previsto en la Disposición adicional decimocuarta de la Ley de Bases de Régimen local, a los cabildos de Tenerife y Gran Canaria les es de aplicación de forma obligatoria por su número de población el régimen de organización previsto para los municipios de gran población. Por reconocimiento expreso del Parlamento de Canarias, también es de aplicación el régimen de organización de municipios de gran población a los cabildos de La Palma y Lanzarote. Quedan sometidos, por tanto, al régimen general de organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales de régimen común los cabildos de Fuerteventura, La Gomera y El Hierro.

16. En el apartado relativo al sistema de financiación de los Gobiernos locales intermedios se han mencionado las particularidades de los cabildos. Sin lugar a dudas, en comparación con las diputaciones provinciales de régimen común, los cabildos gozan de mayor autonomía y suficiencia financiera. Esta mayor autonomía estriba en el hecho de que sus ingresos vía tributos constituyen un porcentaje elevado de la totalidad de sus recursos, sin ser tan determinantes las transferencias como en el caso de las diputaciones provinciales de régimen común.

17. El mayor volumen de ingresos a través de tributos proviene de la participación de los cabildos en el Régimen Económico-Fiscal de Canarias. A esta singularidad, el artículo 158 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, añade que a los cabildos les será de aplicación el régimen de financiación general de las diputaciones provinciales de régimen común. Se establece como excepción a esta previsión que a los cabildos se les cederá únicamente el porcentaje correspondiente del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de los impuestos Especiales sobre Cerveza, sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y Bebidas Derivadas. Pese a esta excepción, tal y como hemos visto con anterioridad, los cabildos son los Gobiernos intermedios –con excepción de las diputaciones forales vascas– que de mayor volumen de recursos han dispuesto por habitante, de España (884 euros per cápita). Dado que el REF se fundamenta en los tributos indirectos IGIC (Impuesto General Indirecto Canario) y AIEM (Arbitrio sobre la Importación y Exportación de Mercancías), la caída del consumo por la actual crisis ha provocado una espectacular reducción de sus ingresos y, en consecuencia, de sus Presupuestos.

18. Hemos hecho referencia con anterioridad al elevado número de competencias autonómicas que han sido transferidas a los cabildos. El artículo 48 de la Ley 14/1990 prevé, como garantía para la suficiencia financiera de los cabildos, que toda competencia transferida tiene que ir acompañada de los adecuados recur-

sos y medios, tanto financieros como personales, para su ejercicio. Puede concluirse, en términos generales, que así se ha procedido en las competencias autonómicas que se han ido transfiriendo a lo largo del tiempo a los cabildos.

19. Finalmente es necesario referirse a las potestades de la Comunidad Autónoma en materia de financiación sobre los cabildos. De nuevo como consecuencia de la interiorización autonómica de los cabildos y, sobre todo, debido al amplio número de competencias ejercidas por transferencia, el artículo 20 de la Ley 14/1990 prevé que la Comunidad Autónoma “coordine las políticas fiscales, financieras, presupuestarias y de endeudamiento” de los cabildos. Esta facultad de coordinación se ejercerá a través de un Plan cuatrienal, elaborado por el Gobierno y aprobado por el Parlamento de Canarias, donde se fijen “los objetivos de ingresos, los máximos gastos y los límites de endeudamiento de las Administraciones canarias”. En todo caso, el propio artículo 20 establece que dicha coordinación deberá realizarse con pleno respeto a la autonomía financiera reconocida a las entidades locales.

20. El punto de partida de los cabildos es muy distinto del de las diputaciones provinciales de régimen común. Su naturaleza híbrida, es decir, el hecho de ser considerados mucho más que entidades de naturaleza local, y sobre todo la asignación de ámbitos materiales de competencias, eleva su fortaleza institucional y convierte a los cabildos en instituciones que ostentan un carácter mucho más allá de la mera instrumentalidad o complementariedad con la Administración municipal. El Estatuto de Autonomía de Canarias y la Ley 14/1994 expresan un mayor reconocimiento de la naturaleza política de los consejos, aunque conservando aún expresiones como “competencias administrativas” para referirse a las facultades de los cabildos cuando ejercen competencias autonómicas transferidas. No obstante, se puede concluir que el nivel de robustez institucional de los cabildos es considerable, y, posiblemente (si nos alejamos del dato meramente formal), en la práctica el nivel de autogobierno de los cabildos es, sin duda (como acredita su nivel de gasto), muy notable.

21. Básicamente esta fortaleza institucional se fundamenta en tres ejes: En primer lugar, los cabildos ostentan un conjunto de competencias amplio. Si bien es verdad que este núcleo competencial no está garantizado estatutariamente, parece que ha gozado de estabilidad a lo largo del tiempo. Puede destacarse que desde 1990 los cabildos tienen transferido un número muy elevado de competencias autonómicas. Además, el principio de subsidiariedad reflejado en la Ley 14/1990 es un instrumento poderoso en manos de los cabildos en materia competencial. Como se-

gundo eje de esa robustez institucional destaca, sin duda, la legitimidad democrática directa de los cabildos. Se trata de instituciones visibles para el ciudadano, prácticamente equiparables en cuanto a régimen electoral a los municipios. En tercer y último lugar, pero no menos importante, los cabildos gozan de un sistema de financiación singular, que los ha convertido en el Gobierno intermedio –con las excepciones ya señaladas– con mayor volumen de ingresos de España, y, por tanto, la autonomía financiera aporta solidez a la actuación de los cabildos.

El Gobierno intermedio en las Illes Balears: los consejos insulares

1. A imagen y semejanza de las instituciones forales del País Vasco, las diferentes islas que conforman el archipiélago balear están gobernadas por unas instituciones, los consejos insulares, que se caracterizan por su naturaleza híbrida o dual: son a la vez entidades locales e instituciones de la Comunidad Autónoma. Esta caracterización institucional fue reconocida por la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares, vigente hoy en día en el nuevo régimen estatutario. En su artículo 4 esta Ley establece que “los consejos insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y, al mismo tiempo, Administraciones locales”.

2. Pese a este reconocimiento expreso de la Ley 8/2000, la condición de institución de la Comunidad Autónoma de los consejos insulares ha gozado, hasta la reforma estatutaria del año 2007, de inciertos anclajes estatutarios. El antiguo artículo 18 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, no incluía en el sistema institucional autonómico a los consejos insulares. Por su parte, el antiguo artículo 39 del texto estatutario, hacía mención expresa a la naturaleza de entidad local de los consejos.

3. Si a este contexto estatutario le añadimos lo dispuesto en el artículo 41.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, que declara aplicables las normas de organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales a los consejos, la faceta de entidad local de los consejos gozaba de un extenso reconocimiento.

4. La reforma estatutaria de 2007, sin embargo, ha cambiado este panorama y ha elevado a nivel esta-

tutario la concepción dual de los consejos establecida en la Ley 8/2000, con una clara inclinación hacia la vertiente autonómica de los consejos. Con plena claridad, el nuevo régimen estatutario considera a los consejos insulares instituciones de la Comunidad Autónoma (artículos 39 y 63.1). En este sentido, desaparece del texto estatutario toda referencia a los consejos como entidades o corporaciones locales, así como cualquier remisión al legislador básico en materia de régimen local. Sin lugar a dudas, el legislador estatutario ha apostado por interiorizar en el entramado institucional autonómico a los consejos y, por tanto, potenciar su vertiente de Administración autonómica en perjuicio de su faceta de entidad local.

5. Más allá de esta interiorización autonómica, la reforma estatutaria ha comportado un evidente refuerzo institucional de los consejos, que se refleja en el reconocimiento a nivel estatutario de un elevado techo competencial y de nuevas facultades y potestades. El artículo 70, bajo la denominación de “competencias propias”, atribuye a los consejos competencias en una larga lista de materias: urbanismo, régimen local, servicios y asistencia social, deportes, cultura, carreteras y caminos, turismo, artesanía, ordenación territorial, caza, juventud, agricultura, etc. La regulación de este núcleo competencial en una fuente del derecho como el Estatuto no es un dato menor, ya que el reconocimiento estatutario de tales materias garantiza un nivel de autogobierno a los consejos insulares y condiciona, por tanto, el margen de configuración normativa del legislador.

6. Además, los artículos 72 y 73 del Estatuto reconocen tres facultades que aún refuerzan más la capacidad de actuación de los consejos en el ámbito de sus competencias propias: se les reconoce la capacidad para ejercer la actividad de fomento, la “fijación de políticas propias” y la potestad reglamentaria. Tanto la garantía estatutaria de un haz de competencias propio insoslayable por el legislador, como la posibilidad de definir políticas propias, convierten a los consejos en entes dotados de amplia autonomía y con una naturaleza netamente política.

7. Finalmente no puede olvidarse que los consejos suman a sus competencias propias atribuidas estatutariamente todas aquellas otras que les corresponden como entidad local de conformidad con la legislación básica de régimen local, que no son otras, como ya hemos visto, que las tareas de coordinación, asistencia y complementariedad en relación con los municipios.

8. Este fuerte perfil institucional y de naturaleza política se refuerza con la posibilidad que tienen los consejos de asumir “la función ejecutiva” mediante transferencia o delegación por parte de la Comunidad Autónoma en materias tales como montes y aprovechamientos forestales, aguas, obras públicas, sanidad, enseñanza o contratación administrativa.

9. Relacionado directamente con la interiorización autonómica a la que hemos aludido con anterioridad, este perfil alto de nivel de institucionalidad de los consejos se colma con el reconocimiento de la iniciativa legislativa en los términos del artículo 47.2 del Estatuto y con la posibilidad de ejercer funciones administrativas y de gestión ordinaria de la Comunidad Autónoma (artículo 80 del Estatuto). En definitiva, más allá de configurarse como una institución autónoma y de perfil propio con competencias materiales sustantivas, los consejos también se convierten en órganos desconcentrados de la Administración autonómica.

10. El nuevo Estatuto de Autonomía ha supuesto, también, un cambio sustancial en el sistema electoral de los consejos insulares. A diferencia de las diputacio-

nes provinciales de régimen común, los consejos siempre han gozado de un sistema de elección democrática directa. En el Estatuto de Autonomía de 1983, los miembros del Consejo eran los diputados elegidos en cada isla para el Parlamento autonómico. En otras palabras, los diputados del Parlamento eran al mismo tiempo miembros del Consejo Insular correspondiente a la isla en la que habían sido elegidos.

11. En la reforma estatutaria de 1999 se dio un primer paso para desvincular ambas instituciones: se permitió la posibilidad de que tanto los diputados como los consejeros renunciasen a su escaño y fueran sustituidos por el siguiente de la lista, con un máximo del 50% de los electos de cada candidatura en cada circunscripción electoral. Finalmente, la reforma estatutaria de 2007 articula un sistema de elección mediante listas separadas para el Parlamento y el Consejo Insular, sin perjuicio de que una misma persona pueda repetir en ambas listas. En definitiva, el nuevo Estatuto de Autonomía apuesta por articular un proceso electoral propio y diferenciado para los consejos, dotándoles por tanto de mayor visibilidad para la ciudadanía, de un perfil más propio y exclusivo y, en fin, de mayor legitimidad democrática.

12. La reforma estatutaria de 2007 ha apostado, como hemos visto, por interiorizar en la esfera autonómica a los consejos y en gran parte diluir su naturaleza de entidad local. Es en el ámbito de la forma de gobierno y su régimen de funcionamiento donde esta problemática aflora con mayor intensidad y donde se pueden producir fricciones con la legislación básica estatal en materia de régimen local.

13. En efecto, el régimen de organización y funcionamiento de las diputaciones provinciales de régimen común, aplicable a los consejos de conformidad con el artículo 41.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, queda alterado por la propia regulación estatutaria. Según el artículo 63.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, son órganos necesarios del Consejo el Pleno, el presidente y el Consejo Ejecutivo. Este último se caracteriza por ser un órgano colegiado de gobierno cuyos

miembros son elegidos libremente por el presidente, sin la necesidad de que sean miembros electos del Pleno. Esta caracterización del Consejo Ejecutivo se aleja de la Junta de Gobierno, cuyos miembros son elegidos por el presidente entre los miembros electos del Pleno, que se articula en el artículo 35 de la Ley de Bases de Régimen Local para las diputaciones provinciales de régimen común. Por otro lado, al Pleno se le atribuyen las funciones de nombrar al presidente, de controlar al ejecutivo, la función presupuestaria y normativa.

14. Parece bastante claro, por tanto, que el legislador estatutario se ha alejado del modelo de organización de la legislación básica estatal previsto para las diputaciones de régimen común, y se ha aproximado más a un modelo de corte parlamentario. Los rasgos característicos del sistema de gobierno resultante son una separación orgánica más nítida entre los órganos de gobierno y de control, así como una distribución de funciones, la ejecutiva y la deliberativa, más clara.

15. En todo caso, parece evidente que el legislador estatutario ha querido alejarse del legislador básico estatal en materia de régimen local, confinando la regulación de la organización y funcionamiento de los consejos a una Ley de mayoría reforzada (su aprobación, modificación o derogación requerirá una mayoría de 2/3 partes). Queda por ver si el inciso final del artículo 68 del Estatuto ("respetando la legislación básica del Estado") será entendido por nuestro Tribunal Constitucional como una remisión únicamente a la legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (léase, Ley 30/1992), o también debe entenderse referido a las bases en materia de régimen local.

16. Como se puede observar en el apartado relativo a la financiación de los Gobiernos locales intermedios, los consejos insulares y los cabildos gozan de una mayor autonomía financiera. Si bien sus ingresos provienen en gran parte de transferencias de los niveles estatal y autonómico, reciben vía tributos mayor porcentaje de ingresos que las diputaciones provinciales de régimen común. Pese a esta situación de partida, la refor-

ma estatutaria de 2007 también ha centrado su objeto en el sistema de financiación de los consejos insulares.

17. En efecto, el antiguo artículo 68 del Estatuto de Autonomía se limitaba a reconocer la autonomía financiera de los consejos. Los actuales artículos 137 y 138, sin embargo, detallan con mayor exactitud los principios rectores y las líneas maestras del sistema de financiación de los consejos. Sobre todo cabe destacar que el propio Estatuto tiene en cuenta el nuevo esquema competencial de los consejos y, por tanto, establece que el sistema de financiación debe asegurar un adecuado nivel de ingresos para ejercer tanto las competencias propias como las transferidas o delegadas. En este sentido y de nuevo en clave de la interiorización autonómica de los consejos, el Estatuto prevé la creación de un fondo para garantizar un nivel similar de prestación y de eficiencia en la gestión de los servicios por parte de cada Consejo, cuando estos ejerzan competencias autonómicas.

18. Todo lo que se ha expuesto nos permite plantear una clara conclusión: las diferencias entre los consejos insulares y las diputaciones provinciales de régimen común son notables. En cuanto a su naturaleza, se trata de instituciones de carácter dual que, a partir de la reforma estatutaria de 2007, se inclinan más por su vertiente autonómica en perjuicio de su naturaleza local. Los consejos presentan un elevado nivel institucional que se forja en un núcleo competencial propio, que no puede ser alterado por los legisladores estatal y autonómico.

19. Su perfil institucional no se limita, por tanto, a un ente de carácter instrumental o complementario tal como están configuradas actualmente las diputaciones provinciales de régimen común, por el contrario se trata de una institución con un amplio abanico de competencias sustantivas a partir de las cuales puede fijar políticas propias en un amplio abanico de materias.

20. También, a diferencia de las diputaciones provinciales de régimen común, este nivel institucional se refuerza por su sistema de elección, que le proporcio-

na legitimidad democrática directa y mayor visibilidad de cara a la ciudadanía, así como por una forma de gobierno de corte parlamentario que permite separar mejor las funciones entre los distintos órganos y por tanto mejorar de este modo la imputación de responsabilidades. Finalmente la reforma estatutaria de 2007 ha reforzado la autonomía financiera de los consejos que, sustentada en una mayor fuente de ingresos vía tributos, se encontraba en una mejor situación que las diputaciones provinciales de régimen común.

21. Cabe plantear hasta qué punto este peculiar sistema de gobierno local intermedio que representa el

Consejo Insular dedicará buena parte de sus políticas públicas a salvaguardar efectivamente la "autonomía municipal" o, en cambio, sus esfuerzos institucionales se volcarán más sobre aquellos ámbitos relativos a las competencias propias. Aunque cabe presumir que en la asignación de estas se ha tenido en cuenta la naturaleza "local" de las mismas. No obstante, la configuración de los consejos insulares como "institución de la Comunidad Autónoma" podría absorber muchas energías y limitar su papel de entidad local. Encontrar un justo equilibrio entre ambas opciones es, posiblemente, una de las claves para reforzar el carácter de gobierno local de los consejos insulares, sin que ello vaya en detrimento de su naturaleza dual.

La comarca como Gobierno local intermedio

1. La realidad material de la comarca es doble. Por un lado, como una entidad local cuyos rasgos varían en la legislación que en cada caso la reconoce y diseña. Por otro, la comarca como realidad geográfica. Ningún otro ente territorial –salvo las islas y con las precisiones expuestas– presenta, en efecto, esa dualidad de perspectivas tan marcadas.

2. Lo anterior añade cierta complejidad a los análisis que sobre este ente se realizan. En no pocos casos se afirma y reivindica la comarca como un ente de la organización local cuando su existencia en realidad solo ha sido afirmada en estudios geográficos, sin conexión con una tradición en la organización territorial de una determinada unidad política, ya sea una nación, una región o una estructura estatal.

3. La Constitución deliberadamente deja abierta la puerta para la creación de comarcas cuando expresamente establece en su artículo 141.1 que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”. Esta previsión es indicativa del momento constitucional de entonces, cuando en ciertos territorios que iban a constituirse en comunidades autónomas se planteaba ya la introducción en su organización territorial de entes locales de carácter supramunicipal diferentes de las provincias. Pero lo cierto es que, en general, el arraigo de la comarca como ente local intermedio había sido durante el período del Estado liberal absolutamente inexistente.

4. Tras esa tímida acogida o reflejo constitucional, serían los estatutos de autonomía (y no todos ni mucho

menos), los que se mostrarán receptivos hacia esa fórmula de intermunicipalidad hasta entonces apenas explorada. Así, nos encontramos desde un primer momento tres opciones posibles sobre la comarca:

- a) Una opción que no contiene referencia alguna a la comarca, lo que no supone en modo alguno que se cierre la posibilidad de su existencia; esto es, la indefinición estatutaria no impedía que el legislador autonómico se inclinara por esa vía.
- b) Otra opción ha sido prever de manera expresa la eventual creación y regulación de la comarca por la legislación de la Comunidad Autónoma.
- c) La tercera opción, que en la práctica solo se materializa en el Estatuto catalán, es la de dar carta de naturaleza a la comarca como ente de necesaria presencia en la organización territorial de la Comunidad Autónoma.

5. Es preciso constatar en estos momentos que no existe una definición o caracterización de la comarca ni en la Constitución, ni en los estatutos, ni en la legislación básica del Estado, ni tampoco la había habido en nuestra legislación local con anterioridad a la Constitución. De todo ello se puede inferir con meridiana claridad que la comarca tenía un débil arraigo (por no decir prácticamente inexistente) en el panorama institucional local en España.

6. La comarca se prevé, en todo caso, como un ente local supramunicipal con un ámbito territorial inferior

al de la provincia, con personalidad y capacidad de decisión, que la diferencia por completo de lo que sería una mera demarcación. En cierta medida, sus diferencias con la provincia son de escala, pues su configuración de facto (allí donde se ha implantado) parte de los mismos presupuestos conceptuales: se trata de una "agrupación de municipios" y pretende asumir, por principio, aquellas competencias o prestar aquellos servicios que, de acuerdo con la capacidad de gestión y la naturaleza de la actividad, se prestan mejor a escala comarcal que municipal. No obstante, al menos en las experiencias que hasta ahora se han materializado, el tamaño de las comarcas no mejora cualitativamente las posibilidades de gestión que ofrece la propia provincia, por lo que competir con la misma por razones de escala no les da, en principio, ninguna ventaja comparativa.

7. Menos consenso existe en torno a otras dos cuestiones:

- a) La primera cuestión, del todo fundamental, es si la comarca solo se relaciona con los municipios de su territorio, o si la comarca cumple funciones de relación con la Administración superior, la Administración de la Comunidad Autónoma, y si opera, por tanto, como célula de la Administración periférica de la Comunidad Autónoma. La duda fundamental parte del dato de que la comarca –y este es un hecho determinante de su naturaleza– surge o emana por voluntad del legislador autonómico: es decir, es el Parlamento autonómico y no el poder local el que decide crear una comarca o extender el hecho comarcal, así como asignarle las competencias consiguientes.
- b) La segunda cuestión es si la comarca es un ente generalizado en todo el territorio o si puede tener expresión singularizada en ciertas zonas con rasgos geográficos muy marcados. Esta tampoco es una cuestión menor, aunque algunas veces tal solución vendrá impuesta por el propio Estatuto o será una solución abierta a la configuración del propio legislador autonómico.

8. La legislación de las comunidades autónomas que han regulado las comarcas en su territorio ofrece respuestas muy diversas, y aún del todo opuestas, a estas cuestiones. La generalización de la comarca en todo el territorio ha sido la opción adoptada en Cataluña y Aragón, principalmente. Es en estas dos comunidades autónomas donde el proceso comarcal ha ido más lejos. En un caso, Cataluña, desde 1987, y en el caso de Aragón de forma mucho más reciente. En Galicia se optó en su día por la fórmula de implantar este tipo de demarcaciones con la forma de fundaciones comarcales, pero tal solución ha sido recientemente suprimida. Mientras que en Castilla y León solo se ha creado una comarca. Por tanto no es rasgo constitutivo de la comarca su generalizada presencia en el territorio. Pueden crearse comarcas en número tal que no se extiendan a la totalidad del territorio, e incluso pueden crearse comarcas con carácter singular.

9. La segunda cuestión sobre su carácter solo de entidad local o, además, periférico de la Administración de la Comunidad Autónoma, es una cuestión que no encuentra solo respuesta en la legislación local, sino que hay que acudir a la legislación sobre organización de la Comunidad Autónoma y al ejercicio mismo de su potestad de autoorganización. En este caso la comarca solo ha desarrollado la vertiente local, en su relación con los municipios. Algunos servicios de la Administración autonómica sí que han utilizado la demarcación comarcal como su ámbito territorial de prestación, pero en ningún caso se ha montado sobre la comarca la Administración periférica de la Comunidad Autónoma.

10. La experiencia comarcal llevada a cabo en algunas comunidades autónomas pone de manifiesto el escaso arraigo y reconocimiento social de esta entidad. Los principales puntos críticos serían los siguientes:

- a) En primer lugar se advierte una desigual implantación de la comarca en las zonas rurales y en las urbanas. En las zonas urbanas su arraigo es nulo, aunque en algunos casos (no en todos) la comarcalización general del territorio ha alcanzado a las partes más urbanizadas del mismo.

- b) En las zonas rurales, en las que predominan los pequeños municipios, la comarca puede resultar operativa y encajar adecuadamente, pero todo dependerá de cómo se articule efectivamente la intermunicipalidad, pues si la comarca solapa o duplica una serie de servicios que venía prestando anteriormente la Diputación Provincial las ventajas pasarían a ser inexistentes, puesto que se pretende crear una nueva estructura allí donde ya existe una institución con tradición y arraigo. No obstante, se puede afirmar como regla general que allí donde funcionaban mancomunidades y otras fórmulas de cooperación entre municipios, funciona ahora de manera razonablemente satisfactoria la comarca (aunque aquí también puede haber excepciones).
- c) En cambio, en las zonas urbanas y, en general, allí donde se detecta la presencia de grandes municipios, la comarca tiene dificultades por afirmarse, y cuenta en no pocos casos con la oposición de ese gran municipio o de sus representantes políticos. Es frecuente que la orientación y adscripción política de los cargos de gobierno de los grandes municipios difiera de la que normalmente se da en los pequeños municipios, sobre todo en los municipios rurales. De hecho puede afirmarse que la comarca tiene complejo encaje en espacios muy urbanizados o con la presencia de ciudades de tamaño mediano o grande. Más bien se puede afirmar que, en estos casos (como atestiguan algunas experiencias) puede calificarse de una entidad superflua.
11. Estos problemas pueden evitarse situando a los grandes municipios al margen de la estructura comarcal. Una fórmula muy común y satisfactoria en el Derecho comparado. Las comarcas no cubrirían así la totalidad del territorio, sino que se ocuparían sobre todo de las zonas rurales en las que son frecuentes los pequeños municipios. En cambio, los grandes municipios sí que disponen de medios y estructura que les facultan para una mayor y más segura oferta de servicios. No tiene ya sentido la presencia de un ente que cubra sus limitaciones y que lo único que puede originar son roces con sus responsables políticos.
12. En cualquier caso, esta solución institucional (dejar fuera de las comarcas a los grandes municipios) pretende resolver el mismo problema al que persigue dar satisfacción la institución provincial, pues es evidente que entre grandes municipios y provincias existen, por lo común, los mismos desencuentros. Lo que cabe plantear, en todo caso, es si la solución comarcal es un mecanismo institucional que pretende suplantar a la provincia como ente local intermedio, o es viable la convivencia pacífica con esta. Sobre ello volveremos en su momento.
13. El segundo punto crítico tiene que ver con la legitimación democrática indirecta y con el ya criticado tamaño de las comarcas como espacio territorial insuficiente para mejorar las capacidades generales de gestión. En lo que afecta a su legitimidad democrática, la comarca reitera las mismas insuficiencias que las ofrecidas por la provincia. Nada se ha avanzado en este punto. La comarca tiene un déficit de legitimidad democrática y de visibilidad institucional, pues el sentido de pertenencia a la comarca por parte de los ciudadanos es cualitativamente menor que la vinculación de estos a su propia provincia (que, a pesar de todos los embates recibidos, sigue siendo muy alta).
14. El tercer punto crítico de la experiencia comarcal es que no se han tendido puentes de conexión entre la comarca y la Administración autonómica. La circunscripción comarcal no es percibida por los ciudadanos como punto de encuentro ordinario con la Administración autonómica. En realidad, son pocos los casos en que la comarca cumple un papel de Administración indirecta, siendo este, por lo común, asignado a la institución provincial o a entidades asimilables a esta, tal y como ocurre por ejemplo con los *Kreise* alemanes, posiblemente (aunque con las diferencias marcadas según los *Länder*) el más vigoroso y operativo Gobierno local intermedio en la Europa occidental. Tal como se ha visto en su momento, el *Kreis* tiene claramente una doble función: por un lado es un ente local que opera en el inmediato nivel supramunicipal; por otro, en el *Kreis* existe una estructura administrativa, nucleada en torno al *Landrat*, que constituye la unidad de la Administra-

ción periférica del *Land*. La articulación de este doble frente ha hecho particularmente operativa a esta entidad tal como destacan todos los analistas.

15. En el caso de España, la apuesta por disponer de una entidad local que actuase como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma se inclinó legislativamente por la Diputación Provincial, a través de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico. Sin embargo, esa apuesta, tal como se ha visto en detalle, apenas si ha tenido arraigo, salvo en alguna Comunidad Autónoma. Sin embargo, la utilización de la comarca para esos menesteres solo se advierte –y de forma muy tímida– en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Aun así, en este caso (así como más tímidamente aún en el catalán), las funciones que ejercitan las comarcas son, por una parte, competencias que proceden de la pretensión de “vaciar” las competencias de las diputaciones (no de otro modo se entiende la atribución generalizada de competencias de asistencia y cooperación), y, por otra, competencias autonómicas que serán ejercidas con determinados controles por las instancias comarcales, una vez se lleven a cabo los procesos de transferencias.

16. Objetivamente, sin embargo, la comarca y la provincia no tienen por qué ser incompatibles. Desde una perspectiva formal, buena parte de los estatutos de autonomía que contemplan la comarca hacen además mención expresa de la provincia. Por lo demás, cuando allí se han creado las comarcas han quedado todas dentro de los términos provinciales. Tal vez el punto de distancia fundamental para hacer efectiva esa “interiorización” es la configuración de la comarca, a partir de los presupuestos constitucionales, como una institución “diferente” de la provincia. Pero esa diferenciación no debería impedir que la comarca sea interiorizada como una demarcación de la actividad y de la prestación de servicios, en su caso, de la propia Diputación Provincial.

17. No obstante, la realidad práctica camina por otros derroteros: la comarca, allí donde se ha implantado de

forma generalizada, encuentra dificultades notables para incorporar como entidad local un círculo de atribuciones que sea diferente al propiamente provincial, dando como resultado un solapamiento institucional en ocasiones injustificable y, en todo caso, ineficiente en términos de duplicidad del gasto público más grave aún en una etapa de marcada crisis fiscal.

18. Hay algún estudio, particularmente en Aragón, que ha llevado a cabo un análisis de rendimiento institucional de las comarcas, poniendo de relieve el incremento de costes que tal implantación ha generado y el peso de los gastos corrientes de esas estructuras, a todas luces desproporcionados. Pero ciertamente no hay estudios exhaustivos o generales de tales realidades institucionales. Realmente sería muy interesante conocer si todo ese entramado institucional (en nada menor, ya que multiplica los Gobiernos locales intermedios provinciales a pequeña escala) ha producido una mejora de la autonomía local en términos de eficacia y eficiencia. Dicho de otro modo: la legitimidad institucional por la eficiencia de las comarcas es algo que está todavía por probar, sobre todo en términos comparativos con el escalón provincial.

19. El problema de fondo, como antes se señalaba, se sitúa en que el nivel de gobierno comarcal se decide desde los órganos de la Comunidad Autónoma (sin perjuicio de que se prevea la consulta a los municipios afectados), pero completamente al margen del nivel provincial de gobierno local. En otros términos, la comarca se inserta autonómicamente en un espacio de intermunicipalidad en el que convive (pero sobre todo “compite”) con la provincia, una entidad local garantizada constitucionalmente.

20. Este efecto competitivo entre comarca y provincia nos sitúa en un terreno fácil, en el que la demagogia o las soluciones simples son muy recurrentes: uno de los dos niveles sobra. Posiblemente este no sea el enfoque correcto del problema. Lo realmente relevante es crear una intermunicipalidad funcional, racional y eficiente. Y en esa lógica cabe insertar la clave institucional: se dispone, en efecto, de instituciones longevas, con amplia

trayectoria efectiva y larga experiencia en estos ámbitos; ¿qué sentido tiene prescindir de unas instituciones arraigadas para hacer hueco a una institucionalidad frágil que todavía no ha acreditado ni mínimamente cuáles son sus rendimientos institucionales?

21. La comarcalización puede y debe ser una vía de refuerzo de la autonomía local, pero tal sentido debe hallarlo insertando tal proceso en clave provincial; es decir, debería producirse un proceso de comarcalización inteligente que se enmarcara dentro de la proximidad de la provincia al territorio (incluso, como demarcación propiamente provincial) y en el seno de la realización de competencias funcionales e instrumentales, pero también de competencias materiales a favor de la comunidad local. No se refuerza la autonomía local desvertebrando la comunidad local en espacios de gobierno superpuestos.

22. El problema actual de la comarcalización en determinadas comunidades autónomas radica, principalmente, en que la comarca se ha configurado como una suerte de entidad local intermunicipal alternativa a la propia provincia, pero ambas siguen subsistiendo, ya que la provincia tiene garantía constitucional.

23. El problema fundamental es que la comarca debe insertarse en un modelo coherente de “comunidad política local” y, por tanto, como un elemento vertebrador más de ese mismo modelo. Se deben evitar, así, todos los efectos disfuncionales que la comarca arrastra tras de sí, sobre todo aquellos que tienen que ver con la duplicidad y solapamiento funcional que presenta frente a la provincia, pues ello provoca ineficiencia y multiplicación no justificada del gasto público.

24. La comarca es creada por el legislador autonómico, mientras que la provincia está garantizada constitucionalmente. Esa dicotomía de origen parece dar a entender que la provincia es algo ajeno a la Comunidad Autónoma (cuando, como se ha visto, se encuentra en el propio origen de esta), mientras que la comarca –se estima– es algo propio. Esta concepción es a todas luces equivocada, pues fractura de forma inequívoca la

configuración del sistema político local, cuya pieza esencial es el municipio y, complementariamente, por las razones expuestas, la propia provincia.

25. La única solución cabal al problema es que la comarca se inserte de modo coherente y sistemático en la “comunidad política local”. Y para ello lo más razonable es que las actividades funcionales y, en su caso, la prestación de servicios que lleve a cabo la provincia puedan ser objeto de comarcalización, lo que garantizaría una mayor proximidad y una mejor prestación de tales actividades y servicios. La primera opción, por tanto, es que la comarca se inserte dentro de la propia provincia como una demarcación propia para el ejercicio de las competencias provinciales en favor de los municipios y de sus propios ciudadanos.

26. La opción expuesta, sin embargo, no ha sido la transitada por las diferentes comunidades autónomas que han generalizado la provincia como entidad local intermedia y, en su caso, como instancia periférica de prestación de servicios autonómicos. Lo más habitual ha sido configurar a la comarca como Gobierno local intermedio “y alternativo” a la propia realidad provincial, produciendo una suerte de solapamiento o duplicidad (mejor dicho, réplica) de las competencias locales que desempeñaba la Diputación Provincial. Esta opción parte de la lectura (hasta cierto punto discutible) de que las competencias de asistencia técnica y cooperación no son exclusivas de las provincias y pueden ser ejercidas en términos de concurrencia por cualquier otra entidad local. Si esto es así, la disolución de la garantía constitucional de la provincia es una posibilidad más que real, por lo que su propia esencia en el ámbito competencial se puede poner en cuestión.

27. No cabe pensar que se avance mucho en el desarrollo de la autonomía local mediante la pretensión de orillar a unas instituciones tradicionales como son las diputaciones provinciales, que llevan décadas ejerciendo sus competencias por medio de estructuras administrativas apropiadas, a través de la emergencia de unas estructuras territoriales intermedias de nuevo cuño como son las comarcas, cuya funcionalidad en el

sistema integral del Gobierno local está todavía por acreditar y que, en algunos casos, han dado ya viva muestra de sus más que evidentes déficits institucionales.

28. En efecto, la configuración de las comarcas como alternativa a la provincia es una opción que ha sido explorada con carácter general principalmente en Cataluña y Aragón. En el primer caso desde 1987 y en el segundo de forma más reciente. En ambos casos todavía no se ha hecho un análisis empírico de cuáles son las ventajas comparativas de esa opción frente al hecho provincial. Lo cierto es que ambas realidades locales, con menores o mayores tensiones, conviven en el mismo espacio territorial y ejerciendo, en algunas ocasiones, competencias solapadas o duplicadas. Si se evidencia tal duplicidad o solapamiento, no cabe duda de que el modelo representaría un ejemplo de uso ineficiente de los limitados recursos públicos.

29. Si se pretende instaurar la comarca como Gobierno local intermedio fuera de la propia organización provincial, convendría definir claramente qué tipo de competencias diferentes a la que desarrollan las diputaciones provinciales deben llevar a cabo tales entidades locales. Porque si no se advierte una diferenciación nítida de ámbitos competenciales, cosa que cabe considerar como enormemente compleja, lo más razonable es, teniendo en cuenta la garantía constitucional de la provincia, que se inserten como demarcaciones propias de la actividad provincial (lo que les privaría de su carácter de entes dotados de personalidad jurídica), o lisa y llanamente que no se pongan en funcionamiento (que es, por otra parte, lo que ha hecho la inmensa mayoría de las comunidades autónomas). Pretender que con su constitución desplacen y cuestionen la propia existencia de las diputaciones provinciales es des-

membrar y desarticular la configuración de la idea de "comunidad política local", de la que tanto municipios como provincias y comarcas deben formar parte.

30. Con ello no quiere excluirse la posibilidad de que la comarca pueda constituirse, efectivamente, como un Gobierno local intermedio con singularidad propia y diferenciada de la propia provincia. Ello puede encontrar pleno sentido en los casos de creación de comarcas singulares o específicas, aunque también en estos supuestos se puede (y se debe) articular las mismas con la Diputación Provincial (por ejemplo que esta institución pueda prestar, asimismo, a tales entidades asistencia técnica o, en su caso, los servicios públicos que tenga encomendados).

31. Asimismo, en aquellos supuestos en los que la provincia como ente local ha quedado difuminada, tales como el caso de las comunidades uniprovinciales (y, en menor medida, los territorios históricos), la comarca puede jugar un papel relevante como Gobierno local intermedio a partir del cual se puedan ejercer las competencias de asistencia y cooperación a los municipios y, en su caso, aquellas otras de contenido prestacional que por economías de escala sean factibles.

32. El planteamiento que en todas estas propuestas late, no es otro que vertebrar un sistema de gobierno local coherente y eficiente, que evite solapamientos y duplicidades, palie las disfunciones y, asimismo, reduzca el impacto que sobre el gasto público tiene la adopción de un modelo institucional no basado en criterios de racionalidad y de simplificación. La comarca puede tener un campo potencial de desarrollo de importancia fuera de lo común inserta en el propio ámbito competencial de la provincia o, en aquellos casos antes citados, como entidad local intermedia diferenciada.

El área metropolitana como Gobierno local intermedio

1. El área metropolitana se configura en nuestro ordenamiento jurídico como una agrupación forzosa de municipios, de lo que se derivan importantes consecuencias sobre su régimen jurídico, que han condicionado intensamente la utilización de esta figura en nuestro Estado de las autonomías. Además, esa "agrupación forzosa" plantea de inmediato un problema nada menor, como es el de determinación de cuáles son los límites o la delimitación del territorio del área (esto es, qué queda dentro y qué queda fuera).

2. La necesidad de distinguir entre las agrupaciones y asociaciones de municipios ha sido señalada tanto en el *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local en España*, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas en el año 2005, como en la doctrina más autorizada. La distinción entre uno y otro tipo de entidades se basa tanto en su fundamento como en su régimen jurídico diferenciado.

3. Las asociaciones de municipios, entre las que se encuentran las mancomunidades y los consorcios, se configuran como una fórmula asociativa de carácter voluntario, cuyo fundamento se asienta sobre la potestad de autoorganización y el derecho de asociación de las entidades que las constituyen, y, en lo que hace a las entidades locales, en última instancia, en la autonomía local constitucionalmente reconocida.

4. Las agrupaciones de municipios, categoría en la que habría que incluir a comarcas y áreas metropolitanas, se caracterizan por ser, en menor o mayor medida, una imposición autonómica, concebida como un límite

a la autonomía municipal, que se justifica en la concurrencia de razones de interés general de corte supralocal, que son las que hacen necesaria y oportuna la decisión autonómica.

5. Este carácter "impositivo" tal vez sea el que aleje tales soluciones institucionales (comarcas y áreas metropolitanas) de la propia realidad local y las distancie de la idea de configurar una "comunidad política local" integrada y coherente, junto al resto de piezas institucionales constitucionalmente necesarias tales como municipios, en primer lugar, y provincias, en segundo.

6. La configuración del área metropolitana como agrupación forzosa de municipios, que se pretende fundamentar en la potestad de organización de la Comunidad Autónoma, cuando no directamente en las competencias de esta sobre la organización territorial, la sitúa entre las técnicas interadministrativas de coordinación, por tanto, de carácter obligatorio, y necesitada de Ley para su creación, siendo mayor el espacio normativo propio del legislador autonómico que en el caso de las asociaciones de municipios.

7. Sin embargo, la fundamentación de la creación de las áreas metropolitanas en competencias propias de la Comunidad Autónoma (tales como las potestades de autoorganización y la organización territorial) y su tímido engarce con el principio de autonomía local, así como con la configuración de un sistema local coherente e integrado, tal vez sea, paradójicamente, su mayor debilidad. Pues no cabe duda de que las áreas metropolitanas son entidades locales, pero por tal motivo lo

razonable es que en su proceso de creación, sin perjuicio de que sea formalizado a través de Ley, el papel de los municipios afectados, así como de las diputaciones provinciales, fuera mucho más intenso del que actualmente le dota la legislación básica estatal.

8. Las mancomunidades y los consorcios, como asociaciones de municipios, se insertan en el cuadro de las técnicas de cooperación interadministrativa existentes en nuestro ordenamiento, por lo que se basan en la voluntariedad, creándose mediante convenio. En cambio, el área metropolitana, como agrupación de municipios, se inserta entre las llamadas técnicas de coordinación forzosa, por tanto, tiene carácter obligatorio, y requiere de Ley para su creación. Reiteremos, por tanto, las objeciones antes citadas sobre esa obligatoriedad.

9. La Constitución Española de 1978 no reconoce expresamente la figura del área metropolitana. A pesar de ello, constituye un lugar común entre la doctrina administrativista española sostener que el fundamento para que el legislador pueda regular y constituir áreas metropolitanas se encuentra en los artículos 141.3: "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia" y 152.3 del texto de la Constitución: "Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica". Entre las entidades locales que pueden encontrar su fundamento en estos preceptos constitucionales, que no están dotadas de garantía constitucional, y que son de configuración legal, estarían las áreas metropolitanas.

10. Las áreas metropolitanas han sido recogidas (expresa o tácitamente) también, en muchos casos, aunque no en todos, por los estatutos de autonomía. Su regulación estatal básica se encuentra en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, si bien se trata de una materia que, según la doctrina constitucional, está sometida a un alto grado de interiorización autonómica, por lo que su regulación final, respetando las prescripciones básicas, corresponde al

legislador autonómico. Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que las líneas generales de la institución de las áreas metropolitanas y, por tanto, de su contenido, vienen determinadas en la propia legislación básica que el legislador de desarrollo debe obviamente respetar. Tal vez una mejora del marco regulador básico en la línea antes esbozada, podría dar a las áreas metropolitanas una inserción más intensa en el "sistema político local".

11. La figura del área metropolitana ha sido institucionalizada por algunos estatutos de autonomía, utilizando para ello fórmulas bien diversas, que pueden sistematizarse en cuatro categorías:

- a) Estatutos de autonomía en los que no hay referencia alguna a la posibilidad de crear áreas metropolitanas, no siendo posible siquiera basarse en la mención a las agrupaciones de municipios de los artículos 141.3 y 152.3 CE, puesto que esta no existe en el texto o se ha ejercido decantándose por una opción distinta. Son los casos de los estatutos de Cantabria, Canarias, Navarra, e Illes Balears.
- b) Estatutos de autonomía en los que, aun no habiendo mención expresa a las áreas metropolitanas, se refleja la habilitación de los artículos 141.3 y 152.3 CE, mediante referencia a las agrupaciones de municipios, o a la existencia de un nivel supramunicipal; en cualquier caso, sin cerrarse a un concreto tipo de ente local, formulando la previsión de forma abierta. Esto es lo que pasa con los estatutos del País Vasco, Madrid y Extremadura.
- c) Estatutos de autonomía en los que, aun no habiendo referencia expresa a las áreas metropolitanas, la fórmula de los artículos 141.3 y 152.3 CE se ha acogido en varios sentidos, incluyendo la mención a la posibilidad de crear "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos", lo que permite incluir al área metropolitana en el supuesto de hecho de la norma. Son los estatutos de Galicia y Castilla-La Mancha.

d) Estatutos de autonomía en los que hay una mención clara y expresa a la posibilidad de crear áreas metropolitanas. Así se ha hecho en los estatutos de Cataluña, Asturias, Murcia, Valencia, La Rioja, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

12. A la vista de esta regulación, puede decirse que, en aquellas comunidades autónomas en las que el fenómeno metropolitano es un problema y quiere abordarse su solución jurídica, se ha institucionalizado la figura del área metropolitana en el Estatuto de Autonomía. A su vez, puede constatarse una tendencia, en las reformas estatutarias de los últimos años, a incluir el área metropolitana en aquellos estatutos de autonomía en los que antes no se incluía. A pesar de todo, lo cierto es que esta regulación estatutaria no ha supuesto en ningún caso grandes novedades respecto de lo establecido en la legislación estatal básica.

13. Además, la regulación estatutaria del área metropolitana no predetermina la utilización real de esta figura, que, en la mayoría de los casos, no ha sido luego aplicada por la Comunidad Autónoma. Así, aunque ha sido bastante usual la regulación autonómica de las áreas metropolitanas a través de las leyes de régimen local, lo cierto es que, finalmente, raras han sido las ocasiones en las que se ha cerrado la operación con la creación efectiva de estas entidades mediante Ley.

14. El área metropolitana es una entidad local de carácter dispositivo, que puede o no existir, según lo decida el legislador autonómico, y cuya configuración final, como una entidad de tipo territorial o institucional, depende en último extremo de este, a quien está entregado casi todo su régimen jurídico, respetando en todo caso las prescripciones estatales básicas. Esto es así porque, según el Tribunal Constitucional, el área metropolitana es una entidad sometida a un alto grado de interiorización autonómica.

15. El carácter abierto de la regulación estatal básica, permite que el legislador autonómico configure el área metropolitana dentro de un margen de disponibilidad muy grande, que no prejuzga, en principio, el carácter

territorial o institucional de la Administración Pública resultante, siendo ambas opciones posibles en nuestro ordenamiento.

16. El margen de configuración de que goza el legislador autonómico en esta materia es, efectivamente, bastante amplio. Pero no lo es menos el condicionamiento que tiene por parte del legislador autonómico, aunque en ocasiones la inercia puede más que la innovación. En efecto, la creación de las áreas metropolitanas debe llevarse a cabo previa audiencia de las diputaciones provinciales; sin embargo, una vez constituidas aquellas, el órgano de gobierno provincial desaparece completamente de la organización institucional del área, y, por tanto, de la gestión de ese tipo de entidades.

17. Cabe plantearse racionalmente si no cabría insertar de algún modo más intenso a la Diputación Provincial en la propia organización institucional del área, o en ella solo deben estar presentes (que es la opción por la que se inclina el legislador básico) los propios municipios. ¿No debe haber, por tanto, ninguna relación ni orgánica ni funcional entre área metropolitana y Diputación Provincial?; ¿no es posible articular de algún modo esa relación?; ¿deben ser ambos Gobiernos locales intermedios configurados como compartimentos estancos? No parece que sea la solución institucional más razonable.

18. En otro orden de cosas, nuestro ordenamiento jurídico permite que el legislador autonómico configure el área metropolitana tanto bajo la forma de una Administración Pública territorial o general como bajo la forma de una Administración Pública institucional o especializada. En el primero de los casos, el fundamento de la creación del área metropolitana se encuentra claramente en las competencias sobre organización territorial de la Comunidad Autónoma, dada la incidencia que la creación de un ente de este tipo tiene sobre la distribución del poder público en el territorio autonómico. En el segundo de los casos, su fundamento reside, sin más, en la potestad de organización de la Comunidad Autónoma, que le permite

crear entes instrumentales. Ambos modelos se encuentran vigentes en la actualidad, el primero es el caso del Área Metropolitana de Barcelona, el segundo el de las entidades metropolitanas sectoriales valencianas.

19. Solo cuando se opte por configurar al área metropolitana como una Administración Pública de tipo territorial o general, puede calificarse a esta de Gobierno local intermedio en un sentido estricto. Mientras que cuando se la defina como una Administración institucional o especializada, dadas sus limitaciones como ente instrumental, no podemos hablar de otra cosa que de ente local intermedio.

20. En el supuesto de que se decida crear el área metropolitana como una entidad territorial, el límite de las competencias y facultades a asumir por esta, estaría en todo caso en el desconocimiento del núcleo competencial propio de municipios y provincias, vinculado a la autonomía local garantizada por la Constitución, y, en su caso, por el Estatuto de Autonomía, y por aquellas leyes que asuman una función de garantía de esta.

21. El carácter abierto de los preceptos básicos estatales permite las dos opciones, que dependerán en último caso del legislador autonómico. De hecho, estos son los dos modelos vigentes en nuestro Estado, como puede constatarse del análisis de las tres únicas áreas metropolitanas que existen: el Área Metropolitana de Barcelona y las dos entidades metropolitanas sectoriales o funcionales del Área Metropolitana de Valencia: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia y la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de Valencia.

22. El escaso arraigo del área metropolitana, como solución diseñada específicamente en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local con el fin de abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano, es una realidad. Lo constata la existencia de solo tres entidades metropolitanas en todo el país, una en el Área de Barcelona, dos en la de Valencia.

23. Que en un país eminentemente urbano la creación de áreas metropolitanas no haya cristalizado es muestra evidente de que algo no ha funcionado. Este fracaso se explica, fundamentalmente, por la configuración del área metropolitana como instrumento de coordinación interadministrativa, que la Comunidad Autónoma impone por la fuerza a las entidades locales, careciendo de las notas de la voluntariedad y la flexibilidad que requiere hoy día la solución de lo metropolitano.

24. Tampoco –es cierto– las comunidades autónomas, principales responsables de adoptar esta medida, han querido su implantación. Más preocupadas por salvaguardar su espacio de poder propio, las comunidades autónomas parecen haber asumido la competencia para crear áreas metropolitanas con la vista puesta en no crearlas, o, incluso, en eliminarlas, allí donde estas pudieran suponer un contrapoder político local generador de enfrentamientos con las instancias autonómicas.

25. La limitada institucionalización de áreas metropolitanas en nuestro país contrasta, sin embargo, con el apogeo que esta fórmula de gobierno local está teniendo en los últimos años en Europa y en el resto del mundo. La urbanización permanente nos conduce inexorablemente a tejidos de ciudades articulados en torno a áreas o redes de municipios y, por tanto, a soluciones institucionales muy próximas a las áreas metropolitanas u opciones del mismo tipo, como luego se verá.

26. Y esta débil implantación tal vez se deba al innegable acento “autonómico” que el legislador local ha puesto en este tipo de soluciones institucionales en detrimento de su identidad “local”. Las áreas metropolitanas deberían insertarse cómodamente en el panorama institucional local, pero para ello es necesario que el “impulso” local (tanto de municipios como, incluso, de las provincias) sea determinante.

27. Constatado el poco arraigo del área metropolitana, descubrimos que en la práctica lo que funcionan

son técnicas alternativas de solución de lo metropolitano, que no se han diseñado en principio para ello por el legislador, pero que se están utilizando igualmente, demostrándose útiles y eficaces.

28. De entre estas técnicas alternativas, destacan, por razón de su proliferación, las fórmulas asociativas de entidades locales, tales como las mancomunidades de municipios y los consorcios, que por su voluntariedad y su flexibilidad han alcanzado un notable éxito en la solución de lo metropolitano. El consorcio metropolitano resulta especialmente idóneo, porque permite integrar en un mismo ente de cooperación a todas las Administraciones Públicas con intereses en el territorio: ayuntamientos, Diputación Provincial y Administración autonómica. Sobre ellas nos detenemos expresamente en el siguiente epígrafe del Libro Verde.

29. También es posible que entidades locales supra-municipales, como la provincia, la comarca o la isla, asuman funciones metropolitanas, proyectando una organización interna diferenciada, dotada de funciones específicas, sobre aquella parte del territorio en la que se sitúe el área metropolitana. En cualquier caso, ninguna de estas fórmulas debe concebirse como una alternativa única, que cierre el paso al uso simultáneo de otras técnicas. El carácter diferenciado y variable del hecho metropolitano casa mal con planteamientos de este tipo.

30. Efectivamente, el problema central que presenta la (in)aplicación de la figura de las áreas metropolitanas es, sin duda, su configuración como entes creados por la Comunidad Autónoma que se insertan, con mayor o menor (in)comodidad, en la realidad local existente. Sin embargo, caben otras opciones, entre las que no se puede descartar que el hecho metropolitano sea interiorizado como una parte de la política de la entidad provincial por medio de una organización diferenciada, como podría ser una "Agencia Metropolitana", en la que participaran conjuntamente los municipios integrados y los propios órganos de la provincia.

31. La solución de las agencias metropolitanas que no se configuraran con formas jurídicas ya existentes (por ejemplo, consorcios) exigiría una regulación general de las mismas a través de una norma con rango de ley (ley básica o ley de desarrollo), y tal vez pudieran ofrecer una solución institucional más óptima para hacer efectiva la idea de "comunidad política local" integrada y coherente, e insertar en la misma cómodamente la realidad metropolitana. En este caso, la intervención de la Comunidad Autónoma sería únicamente en el momento, en su caso, de regular el régimen jurídico general de este tipo de agencias, salvo en el caso de que lo hubiera hecho previamente el legislador autonómico.

32. Esta solución institucional no debería impedir, sin embargo, que las áreas metropolitanas se configuren como Gobiernos locales intermedios en aquellos casos en que no compitan institucionalmente con la provincia como ente local. Nos referimos expresamente a las comunidades autónomas uniprovinciales y, con las matizaciones que han sido expuestas, a los territorios históricos.

33. La pretensión última de estas propuestas no es otra que, por un lado, dar salida a una necesidad objetiva que se incrementará con el paso del tiempo, como es la de configurar espacios locales de gobierno metropolitano, y, por otro, constituir una comunidad política local integrada y coherente, que basada en el principio de autonomía local reciba las menores intromisiones posibles por parte de otros poderes públicos territoriales y, particularmente, de las comunidades autónomas.

34. La legitimidad democrática de las áreas metropolitanas es, asimismo, indirecta, y no mejora cualitativamente la existente en el caso de las provincias. Desde el punto de vista competencial, se debe evitar a toda costa que las áreas metropolitanas ejerzan, con carácter general, competencias funcionales en materia de asistencia y cooperación con los municipios, solapándose y duplicando lo que es el núcleo competencial básico en estos momentos de la provincia.

Mancomunidades y consorcios: ¿Gobiernos locales intermedios o entes locales intermedios?

1. El denominador común de provincias, mancomunidades de municipios y consorcios es que todos ellos son agrupaciones de municipios y responden en su configuración a la idea diseñada por el legislador básico de la centralidad del municipio, pero no comparten una misma naturaleza y fundamento. Aunque, frente a ese denominador común, las diferencias de naturaleza entre aquella (provincia) y estos (mancomunidades y consorcios) son más que evidentes.
2. En concreto, desde el punto de vista de su origen, tal como se ha visto, pueden distinguirse las agrupaciones forzosas de las agrupaciones voluntarias de municipios. Las agrupaciones voluntarias de municipios, denominadas “asociaciones de municipios”, son aquellas que sí encuentran su origen en la voluntad del municipio para crear un nuevo tipo de entidad local de ámbito territorial superior al propio.
3. En el caso de comarcas y áreas metropolitanas, tales Gobiernos locales de naturaleza intermedia –como se acaba de ver más arriba– tienen una impronta de algún modo “coactiva o imperativa”, sin perjuicio de que en ambos casos se haya de oír el parecer de los municipios afectados (y en el caso de las áreas también de las diputaciones) y de que, de acuerdo con las reglas previstas en la legislación básica local, la creación de las comarcas pueda ser rechazada por un número de municipios que represente un determinado porcentaje de la población del territorio correspondiente.
4. Es necesario diferenciar claramente entre las dos categorías indicadas. Al margen de la existencia de algunos puntos de contacto, lo cierto es que su existencia obedece a fundamentos distintos, y están sometidas a regímenes jurídicos diferenciados. Por consiguiente, ofrecer un tratamiento conjunto, tal y como se ha hecho en algunos de los nuevos estatutos de autonomía, puede generar confusión.
5. El riesgo de solapamiento competencial exige una necesaria delimitación funcional de las agrupaciones forzosas y voluntarias de municipios. Riesgo que se traduce en la posibilidad de que ambas hagan simultáneamente lo mismo. Este aspecto es, sin duda, importante, pues –como ya se ha visto– uno de los males endémicos de nuestro sistema de gobierno local consiste en la superposición desordenada (y, en algunos casos, arbitraria) de entidades locales intermedias que, en muchas ocasiones, pretenden dar respuesta a los mismos problemas con competencias solapadas. Una articulación coherente y racional del sistema de gobierno local requiere examinar este desde una perspectiva de conjunto (“desde arriba”), y no como un cúmulo informe de soluciones institucionales.
6. Y, en última instancia, en que pueda producirse un progresivo desplazamiento de la provincia en el ejercicio de las funciones que le son propias.
 - a) Hay, efectivamente, un riesgo de solapamiento en las competencias materiales o sustantivas. La concurrencia en la prestación material de un mismo servicio por los municipios a través de fórmulas asociativas y de la provincia, es ya una patología que solo encontrará su cura, tras un adecuado

diagnóstico, a través de una más clara delimitación de las competencias que corresponden a cada tipo de Gobierno local.

- b) Riesgo de solapamiento en la competencia instrumental. La función de asistencia y cooperación a los municipios es una competencia propia –quizá la más visible en estos momentos– de la provincia, pero, dado sus contornos funcionales o instrumentales, se presta inevitablemente a que pretenda ser un ámbito de concurrencia ejercido por otras instituciones, aunque el legislador básico la atribuya expresamente a las diputaciones provinciales. De entrada, el recurso a las fórmulas asociativas puede interpretarse como un mecanismo de asistencia, que permite el incremento del nivel de capacidad de gestión de los municipios que se asocian. Cuando el instrumento asociativo está limitado únicamente a los municipios, como es el caso de la mancomunidad, puede interpretarse como un mecanismo de asistencia recíproca dentro del nivel municipal. Pero también pueden tener atribuida legalmente esa función de asistencia a los municipios otras entidades públicas de ámbito supramunicipal, diferentes a la provincia. Así, la Comunidad Autónoma correspondiente. Y, dentro del ámbito local, en su caso, otras entidades locales supramunicipales (por ejemplo, la comarca).

7. Evidentemente, esta situación descrita no puede ser sino profundamente insatisfactoria, pues si el contenido esencial de la autonomía provincial en estos momentos gira en torno a tales competencias funcionales y las mismas puede ser desarrolladas (o, al menos, así lo incentiva el propio legislador autonómico y, en cierta medida, el básico) por otras entidades locales, el proceso de vaciamiento de la institución provincial está servido, y la generalización de las disfunciones y patologías que un modelo tan irracional conlleva se convierte en moneda corriente.

8. Existe así un riesgo evidente de que se produzca un desplazamiento de la provincia en el ejercicio de la función de asistencia, en favor de esos otros entes titulares

de la misma función, desplazamiento que, de producirse, afectaría al “núcleo duro” de las competencias provinciales. Puede representar un peligro, en este sentido, la utilización de la fórmula asociativa municipal que permite la participación como miembro de otros tipos de sujetos: el consorcio. Cabe imaginar la constitución de consorcios integrados por una entidad supramunicipal dotada de la función de asistencia y que sea diferente a la provincia (por ejemplo, la comarca) y los municipios de su demarcación territorial, cuyo objeto incluya la asistencia y cooperación en un sector determinado. Satisfechas sus necesidades a través del instrumento consorcial, no se requerirá –o en mucha menor medida– el auxilio de la provincia. Insistimos en que tales soluciones institucionales –sin perjuicio de que sean viables formalmente, esto es, que la “ley lo permita”– no dejan de producir sino resultados absolutamente disfuncionales sobre un sistema local que se desvertebra y fragmenta en realidades institucionales que se superponen entre sí.

9. Es necesario aclarar las cosas en este punto y racionalizar el discurso. Algunas ideas que pueden contribuir a ello son las siguientes:

- a) El ordenamiento jurídico atribuye a la provincia la función de asistencia y cooperación a los municipios, pero no parece impedir (en algunos casos, lo fomenta) que otros entes locales intermedios ejerzan concurrencialmente tales atribuciones competenciales;
- b) El ordenamiento jurídico reconoce y garantiza el derecho de asociación de los municipios, pero también establece un límite: el respeto a la autonomía (y su contenido competencial) de los otros entes, incluida, claro está, la provincia;
- c) La provincia puede ejercer su función de asistencia y cooperación no solo en relación con el municipio individualmente considerado, sino también teniendo como destinatarias las asociaciones municipales e, incluso, podría volcar tales competencias sobre comarcas y áreas metropolitanas, si así se previera

expresamente. También podría la provincia, como así se prevé en algún caso, prestar asistencia a mancomunidades (por ejemplo, en Extremadura) o consorcios;

- d) La provincia puede colaborar con otras entidades públicas en el ejercicio de la función de asistencia y cooperación al municipio.

10. La garantía de las competencias de la provincia frente a las mancomunidades de municipios y los consorcios. Este límite se traduce principalmente en el respeto de las competencias de esos otros entes. El Tribunal Constitucional ha reconocido al legislador la libertad para aumentar o disminuir el nivel competencial de los entes locales existentes. Pero, en relación con los constitucionalmente garantizados, provincia y municipio, con esa misma reiteración, impone un doble límite a dicho legislador. Primero: no puede eliminar por entero las competencias, esto es, no puede proceder a un total vaciamiento competencial. Y segundo: la disminución de competencias solamente puede hacerse con razón suficiente. Ambos límites encuentran un mismo fundamento constitucional: el respeto a la autonomía local. Dado el rango constitucional de este imperativo, a pesar de que el Tribunal está pensando en el legislador ordinario, entendemos que estos límites son igualmente extensibles a todo legislador infraconstitucional. Esta cuestión ya ha sido objeto de puntual análisis en el Capítulo Segundo de este Libro Verde.

11. Conviene ahora detenerse en una sucinta reflexión sobre el reconocimiento estatutario del derecho a asociarse de los municipios y, en concreto, sobre la garantía y límite del derecho. El derecho de asociación de los municipios debe respetar la autonomía de la provincia constitucionalmente reconocida y garantizada, cuyo núcleo esencial consiste en la existencia de un "ámbito funcional diferenciado" donde las provincias disfruten de un poder decisorio propio, identificado por el Tribunal Constitucional con la función de asistencia y cooperación a los municipios radicados en su territorio.

12. La capacidad de gestión constituye un requisito para la prestación de servicios municipales y puede entrar en conflicto con la imposición legal de servicios obligatorios a los municipios. Es perfectamente posible, en efecto, que la ley obligue a prestar un servicio respecto del cual el municipio no tiene la capacidad de gestión necesaria. Consciente de este problema, el legislador articula dos soluciones: la primera –y prioritaria– es incrementar la capacidad de gestión del municipio; la segunda, de carácter subsidiario a la anterior, es la dispensa al municipio de la prestación del servicio y, paralelamente, su prestación por otra entidad pública.

13. Son tres los mecanismos legalmente previstos para el incremento de la capacidad de gestión de los municipios: la fusión de municipios, la asociación de unos municipios con otros y la asistencia al municipio por entidades locales intermedias (en particular, por la provincia). No son mecanismos excluyentes, sino que, al contrario, resultan compatibles. Constatada la inviabilidad política de la fusión (al menos en la práctica existente en los años de desarrollo constitucional), cabe realizar seguidamente algunas observaciones en relación con los dos restantes:

- a) Fomento de las asociaciones municipales. Intervención de las provincias. Esta labor de fomento corresponde principalmente a las comunidades autónomas, pero nada impide, antes al contrario, resulta aconsejable, que en ella colaboren también las provincias e, incluso, que se involucren directamente en tales procesos.
- b) Pluralidad de formas de ejercicio de la función de asistencia y cooperación al municipio de la provincia. La provincia dispone de diferentes alternativas a la hora de ejercer la función que le corresponde de asistencia y cooperación al municipio:
- i. *Asistencia provincial individualizada a los municipios.*
 - ii. *Asistencia provincial a fórmulas asociativas municipales.*

iii. *Integración de la provincia en una fórmula asociativa municipal.*

iv. *Asunción por la provincia de actuaciones relativas al ejercicio de competencias del municipio: encomienda de gestión y delegación.*

14. El consorcio, por consiguiente, se presenta como un instrumento capaz de asociar municipios y provincias. El consorcio, es una entidad de carácter voluntario (excepción hecha de los consorcios legales de la Carta Municipal de Barcelona), que puede ser constituida por cualquier tipo de entidad local con otras Administraciones Públicas para finalidades de interés común, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los propios de las entidades locales (artículo 87.1 LBRL).

15. La concurrencia de diferentes entes públicos en el ejercicio de la función de asistencia y cooperación a los municipios justifica la existencia de reglas legales para asegurar el orden y evitar disfunciones entre las diferentes Administraciones implicadas. La práctica demuestra, sin embargo, que poner orden en este caos no es sencillo. Nuestro legislador de régimen local –y también el sectorial– lo ha intentado con un éxito más que discutible.

16. La relación entre la provincia y las fórmulas asociativas municipales (mancomunidades y consorcios), entendida de un modo equivocado, puede ser foco de tensiones, traducidas, principalmente, en un solapamiento competencial entre ambos e, incluso, en un progresivo desplazamiento de la primera por las segundas en el ejercicio de sus funciones.

17. Un primer factor que ayuda a generar esa tensión son los planteamientos que ponen en cuestión la existencia misma o, al menos, la funcionalidad de la provincia. Ejemplo de ello lo encontramos en el debate que ha rodeado el establecimiento de las veguerías y las comarcas en Cataluña o de las comarcas en Aragón. Y un segundo factor que igualmente contribuye a potenciarla es el progresivo fortalecimiento, también en el plano

legal, de las fórmulas asociativas municipales. Sirva de ejemplo la regulación sobre las mancomunidades “integrales” contenida en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, puesto que en esta Ley las diputaciones provinciales quedan en un papel de relativa secundariedad, aunque se les reconozca la posibilidad (en concurrencia con la Comunidad Autónoma) de asistir y cooperar con tales mancomunidades integrales.

18. La superación de estas –y otras– posibles tensiones entre provincia y fórmulas asociativas municipales pasa por ofrecer un adecuado encaje entre ambas realidades. Encaje que supone seguramente el fomento de dichas fórmulas asociativas, pero también la fijación clara de sus límites. Y que supone igualmente una clara delimitación de la posición y funciones de la provincia en nuestro sistema local. Incluida la fijación del papel de la provincia en relación con los municipios asociados.

19. Algunos datos empíricos significativos sobre la figura de la mancomunidad de municipios, ponen de manifiesto que es significativo el número de municipios (de más de 10.000 habitantes) que no forman parte de ninguna mancomunidad: 29% en Andalucía, 45% en Cataluña y 7% en Galicia (media de 30,1% del total de municipios examinados). Y, observados desde la perspectiva de los tramos de población, resulta que son los municipios de tamaño intermedio (de 20.001 a 50.000 y de 50.001 a 100.000 habitantes) los más proclives a mancomunarse. Por último, la distribución funcional de las mancomunidades pone de relieve que, aunque el abanico es muy amplio, las tres funciones más usuales que desempeñan son: recogida de residuos y limpieza viaria (19,4%), saneamiento y abastecimiento de aguas (15,7%) y regulación económica, epígrafe en el que se incluye la promoción económica local (15,7%).

20. Por lo que se refiere a los consorcios, el uso de la figura es amplio, extendido y, en algunos casos, intensivo. Sirva el dato de que el 96,5% de los municipios objeto del estudio forman parte, por lo menos, de un

consorcio. En todos los tramos de población se supera el 90% y se roza la unanimidad en el tramo que comprende los municipios de 20.001 a 50.000 habitantes. La alta participación en consorcios es un denominador común en las tres comunidades autónomas: roza el 100% en Cataluña, 95,9% en Andalucía y 90,9% en Galicia. Por último, y desde una perspectiva funcional, el abanico de funciones que desarrollan los consorcios es de una gran variedad. En cualquier caso, las funciones que encabezan la lista no coinciden con los servicios municipales obligatorios; así, por destacar los primeros: regulación económica, que incluye promoción económica local (22,9%); promoción y difusión de la cultura (8,9%); turismo (6,8%), y medio ambiente (6,5%).

21. El hecho evidente es que ambas soluciones institucionales han sido muy transitadas más como fórmulas de gestión de la intermunicipalidad que como Gobiernos locales intermedios propiamente dichos. La multiplicación de mancomunidades y la proliferación de consorcios denota, al menos, la existencia de un problema: el ámbito municipal se queda muchas veces corto como espacio para el desarrollo efectivo de competencias locales, por puras razones de limitación de las capacidades de gestión (de escala) o porque las competencias asignadas a los municipios son, en realidad, competencias locales que deben ser ejercidas por niveles territoriales intermedios.

22. Lo cierto es que tanto mancomunidades como consorcios son entidades locales con competencias especializadas, y no pueden tener una configuración de Gobiernos locales intermedios, a pesar de los intentos que se han hecho en alguna Comunidad Autónoma de transformar a las mancomunidades en entes locales intermedios de carácter "integral" (Extremadura), lo que no deja de plantear algunas dudas sobre su correcto encaje en el marco normativo actual. Aparte de todo ello hay que poner de relieve los problemas (inegables) de gobernabilidad que plantean, por un lado, las mancomunidades y, por otro, las dificultades de hacer efectivo el principio de responsabilidad política de los gobernantes, que se diluye u oculta por completo, en el caso de los consorcios. Esta caracterización hace que tales entidades locales intermedias tengan más el carácter de entes instrumentales que de entidades que forman parte de la comunidad política local en sentido estricto.

23. La provincia debería, en todo caso, participar activamente en la conformación de consorcios e impulsar, asimismo, la creación de mancomunidades donde sea necesario, debiendo ofrecer a tales entidades la asistencia técnica oportuna. Pero conviene que se deslinde claramente cuáles son las funciones de tales entidades y que, en ningún caso, se solapen o dupliquen competencias provinciales, salvo que, como en el caso de los consorcios, la entidad provincial forme parte determinante de los órganos de gobierno de aquel.

Conclusiones

Conclusiones

1. Del análisis comparado que se ha llevado a cabo en el presente Libro Verde se puede identificar claramente cómo en los países examinados de la Unión Europea la diversidad en la conformación de los Gobiernos locales intermedios es una constante como resultado –obvio por otra parte– de los diferentes contextos constitucionales existentes, de la forma de Estado, de las distintas tradiciones y procesos de evolución histórica en cada caso, así como de las reformas del Gobierno local que se han puesto en funcionamiento en esos países en las últimas décadas.
 - a) La práctica totalidad de los países analizados dispone de niveles de gobierno local intermedios, con las excepciones de Austria, Finlandia, Luxemburgo y Portugal. En el primer caso, se trata de un Estado de estructura federal sobre un ámbito territorial limitado, que convierte en superflua la creación de otro escalón de gobierno entre el municipio y el *Land*. Y en los otros la escasa población, por un lado, o la existencia de regiones administrativas, por otro, hacen innecesario ese nivel de gobierno local intermedio.
 - b) En todos los países analizados, salvo en España, los sistemas electorales (con variantes que ahora no procede analizar) se asientan sobre principios de elección directa.
 - c) La regla general, también con la singular excepción española, es que tales Gobiernos locales intermedios disponen de competencias materiales, que comparten en algunos casos con competencias de naturaleza funcional. Estas últimas son más acusadas en aquellos países en los que predomina la atomización y el minifundismo municipal. En todo caso, las competencias materiales asignadas varían de uno a otro contexto en función del papel institucional que se le quiera dar al Gobierno local intermedio en la arquitectura de poderes públicos del Estado en cuestión.
 - d) Los sistemas de financiación, una vez más con la excepción española y alguna otra (Alemania), tienen una dependencia relativa de la financiación vía
2. Sin embargo, a pesar de estas diferencias marcadas y de los procesos de reforma del escalón local de gobierno que se están impulsando en buena parte de estos países, se observa una tendencia general a reforzar el papel de los Gobiernos locales intermedios. Esto es así –por lo que ahora interesa– en los países de Europa meridional, cuya nota distintiva es el “localismo político” dominante, donde se produce una tensión evidente entre la necesidad de fortalecer los Gobiernos locales y la fragmentación existente que debilita sustancialmente su capacidad de gestión. La necesidad objetiva de fortalecer el segundo escalón del Gobierno local en estos casos es obvia si se quiere reforzar institucionalmente el Gobierno local.
3. El panorama expuesto de los Gobiernos locales intermedios en los diferentes países de la Unión Europea analizados ofrece, no obstante, una serie de ideas-fuerza que conviene retener para tener una idea cabal del alcance del problema en España. A saber:

transferencias, existiendo algunos modelos en los que la financiación a través de ingresos propios es el elemento dominante (países nórdicos).

4. El proceso de formación de la provincia como entidad local en España ha sido complejo y dilatado en el tiempo. En todo este proceso se denota una tensión evidente entre la configuración inicial de la provincia como brazo ejecutor de la Administración del Estado en el territorio, y su configuración posterior como un “modelo dual” a través de la figura del gobernador civil (figura bicéfala que representaba al Gobierno central y era, a su vez, presidente de la Diputación Provincial), hasta desembocar finalmente en una entidad local dotada de autonomía.

5. Lo cierto es que el proceso histórico descrito ha estado salpicado de innumerables reformas del régimen local en una suerte de rueda sin fin. La estabilidad institucional de la provincia no ha sido –en lógica correspondencia con la inestabilidad político-constitucional del país– la nota dominante de ese devenir histórico.

6. En apretada síntesis cabe formular, como cierre, algunas ideas complementarias a las anteriores relativas al proceso de formación histórica de las provincias descrito en este Informe:

- a) La provincia como entidad local ha tenido serias dificultades de encontrar acomodo efectivo en el desarrollo del Estado liberal español durante los siglos XIX y XX. Si exceptuamos algún período de Gobiernos liberales progresistas (sexenio revolucionario), la provincia no adquiere su reconocimiento expreso como entidad local, paradójicamente, hasta el Estatuto provincial de 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera, y, aun así, algunas interferencias de la Administración del Estado seguirán vivas.
- b) Cabe significar que los sistemas electorales para las diputaciones provinciales no solo se han basado en el sufragio indirecto, sino que ha habido también

experiencias –si bien puntuales– de sufragio directo e, inclusive, otras de sistema electoral mixto. No obstante, el (viejo) partido judicial ha estado siempre omnipresente como circunscripción electoral desde 1835, aunque en ocasiones reordenado a través de la figura de los distritos.

- c) La provincia ha ido asumiendo, también es cierto que debido a esa doble condición, competencias sustantivas o materiales de cierta importancia. No solo se ha limitado a ejercer competencias funcionales, aunque estas últimas, debido al particular proceso de vaciamiento paulatino de aquellas, se han terminado imponiendo.
 - d) Posiblemente, el régimen político franquista haya sido uno de los períodos que más ha pesado en el declive de la institución provincial como entidad local se refiere, sobre todo la pérdida de la (aun limitada) autonomía provincial adquirida.
 - e) A las puertas de la Constitución de 1978, la provincia se perfilaba como una institución muy expuesta a los nuevos vientos de las demandas territoriales que comienzan a tomar cuerpo durante los años de la transición política. La legislación electoral provincial, aprobada en pleno proceso constituyente, opta ya por una legitimación democrática indirecta del Gobierno provincial. Sin embargo, el panorama territorial español estaba ya incubando un cambio de magnitudes considerables.
7. La provincia (con la obvia excepción de las comunidades autónomas, constituidas a partir de la disposición transitoria segunda de la Constitución) tuvo un papel estelar en el proceso de creación del Estado autonómico, de acuerdo con el principio dispositivo. Y el reflejo en la Constitución de la institución provincial es, sin duda, muy evidente. Sin embargo, su doble (hasta cierto punto confusa) caracterización de la provincia como entidad local, por un lado, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, por otro, no ayuda en el proceso de reforzamiento de la idea de autonomía provincial.

8. La autonomía provincial está reconocida constitucionalmente, y no es de menor calidad que la prevista para los municipios. Lo que ocurre es que la técnica de la garantía institucional se ha mostrado como claramente insuficiente para salvaguardar plenamente la autonomía provincial frente a un paulatino vaciamiento competencial, ya que solo es útil para evitar la supresión de la institución y, en su caso, para paliar un vaciado completo de sus atribuciones.

9. Pero el problema fundamental del (escaso) vigor de la autonomía provincial procede principalmente de la fuerza que ha adquirido el principio dispositivo también en este ámbito. Los estatutos de autonomía han ido regulando de forma distinta y diferente en su intensidad la provincia y, en suma, delimitando el alcance de la autonomía provincial. Esto, sin embargo, era una opción, puesto que la interiorización de la provincia podría haber dado lugar (y en algún caso así ha sido) no a un vaciamiento del nivel de gobierno provincial, sino a su fortalecimiento como nivel de gobierno local intermedio. De tal modo que es el binomio Constitución más estatutos el que ha terminado definiendo el alcance efectivo de la autonomía provincial en cada caso. Esta interiorización de la provincia en el ámbito autonómico ha implicado un claro debilitamiento de la misma, que no ha sido paliado –a pesar del mayor tratamiento del Gobierno local y del mejor tratamiento de la provincia en algunos casos– por los estatutos de autonomía de “segunda generación”.

10. Este panorama fragmentado o de “geometría variable” de la autonomía provincial no es en sí mismo negativo, salvo que de sus consecuencias se derive un debilitamiento de la institución provincial. Y, si así fuera, tal efecto solo puede ser amortiguado mediante una reforma constitucional que precise más su contenido (hipótesis muy poco transitable) o, en su caso, a través de una modificación de la legislación básica de régimen local que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional más reciente, fije una serie de ámbitos materiales como principios competenciales o estándares mínimos de competencias que deberá tener la provincia, sin perjuicio de que tales ámbitos competencia-

les puedan ser superados por lo previsto en los propios estatutos o, más precisamente, en las leyes que los desarrollen.

11. En línea con lo expuesto, bien se puede concluir que la autonomía provincial constitucionalmente garantizada ha sufrido un proceso de erosión permanente y paulatina, como consecuencia de la interpretación casuística que de la misma ha venido haciendo la jurisprudencia, así como derivado de la enorme diversidad de las regulaciones estatutarias que, pretendiendo hacer efectivo “el principio dispositivo” sobre una institución reconocida y garantizada constitucionalmente, se han venido plasmando tanto en los estatutos “de primera generación” como de “segunda” sobre el papel y función de la institución provincial. Reconducir este proceso a parámetros de racionalidad exige o una modificación de la legislación básica, en los términos expuestos, o un cambio de la propia jurisprudencia constitucional y ordinaria que modifique parcialmente sus desdibujadas líneas de protección de la autonomía provincial. Las provincias son, en suma, instituciones políticas del Estado constitucional. Y, por una razón o por otra, esa dimensión debe verse reforzada.

12. El minifundismo municipal actualmente existente en España requiere necesariamente un nivel de gobierno local intermedio que garantice la autonomía municipal para que esta sea realmente efectiva. La provincia es el escalón de gobierno intermedio más apropiado tanto por tradición, capacidad de gestión y experiencia en el ejercicio de tales funciones, como por solidez institucional contrastada frente a otras fórmulas institucionales emergentes que no han terminado de cristalizar.

13. Pero no solo es el minifundismo local el que justifica objetivamente a la provincia como Gobierno local intermedio, ya que el desarrollo de determinadas competencias, sean funcionales o materiales, se ubica en términos de eficiencia de forma más idónea en un nivel territorial de gobierno como es el provincial.

14. El nivel provincial de gobierno se justifica tanto por ser la pieza nuclear de la intermunicipalidad como

por configurarse como un Gobierno local con un marco de atribuciones propias, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (y sobre todo con el fin de evitar que la competencia “salte” de lo local a lo autonómico). Efectivamente, hay competencias locales que, por razones de escala, requieren ser ejercidas por un Gobierno local distinto al municipal como es la provincia.

15. La Diputación Provincial, en su actual configuración constitucional, es el órgano representativo de la provincia y ejerce “el gobierno y la administración” de esta. Por tanto, la Diputación es un órgano de gobierno que ejerce funciones de naturaleza política y no solo de carácter administrativo, que debe priorizar sus decisiones, así como sus recursos. Se debe reforzar el papel de las diputaciones como “Gobierno provincial”. También en el campo de las atribuciones funcionales hay un recorrido efectivo para establecer prioridades políticas a través, por ejemplo, de un sistema de concertación con los municipios y de evaluación ulterior de tales políticas.

16. Las competencias provinciales actualmente atribuidas tienen un carácter abierto e impreciso, lo que condiciona directamente el diseño organizativo de las Administraciones provinciales, que se muestra así muy plural y da lugar a modelos muy diferentes. Si bien es cierto que la organización institucional necesaria es común, no lo es menos que la Administración provincial general e institucional ofrece un amplio abanico de opciones en función de las políticas públicas que cada entidad provincial desarrolla. Sería razonable que las diferentes diputaciones provinciales dispusieran de un marco común organizativo básico, sin perjuicio de hacer efectivo el principio de autoorganización en cada caso.

17. En lo que afecta a la naturaleza representativa de la institución, la Diputación Provincial tiene una legitimidad democrática indirecta, debido al sistema de representación establecido por el legislador orgánico electoral (y que deriva del modelo fijado en 1978). Este sistema se aparta del espíritu de las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local y tiene como efec-

to una desactivación –siquiera sea parcial– del potencial político de la institución como Gobierno local plenamente representativo, por la lejanía que se entabla con los propios ciudadanos. El sistema actual presenta algunas disfunciones, además, tanto en la representación como en el diseño de las circunscripciones electorales (un modelo que, en cualquier caso, debería adaptarse a la situación presente). No hay, además, un escrutinio de los electores sobre la gestión gubernamental, ni propiamente hablando campañas electorales provinciales, lo que rebaja la efectividad del principio democrático.

18. Sin perjuicio de las opiniones que se vierten en el presente Libro Verde en la dirección de implantar un sistema de representación directa en la institución provincial, justificado en el reconocimiento a la provincia de competencias materiales, es, a todas luces, oportuno y razonable que sean las diferentes fuerzas políticas las que lleguen a un acuerdo sobre cuál ha de ser el sistema electoral que, finalmente, se implante. En todo caso, se hace imprescindible replantear el estado actual de cosas en esta materia con el fin de reforzar el papel institucional de las diputaciones provinciales y, sobre todo, de acentuar su legitimidad democrática. A tal efecto cabe introducir un proceso de reflexión sobre la reforma de su sistema electoral, en la línea de acoger alguna de estas tres alternativas: a) reformar el actual sistema de representación indirecta; b) implantar un sistema de representación directa; y c) incorporar un sistema mixto. Este proceso debe relacionarse con la reforma de su sistema competencial. Asimismo, las instituciones provinciales deben apostar por impulsar sistemas de transparencia, reforzar el estatuto de la oposición e introducir códigos de buen gobierno, con el fin de fortalecer la calidad democrática de la institución.

19. El sistema electoral ha condicionado, junto con otros muchos factores, el modelo de organización institucional y la propia estructura administrativa de las diputaciones provinciales. La forma actual de gobierno provincial está asentada en parámetros tradicionales y dispone de la misma estructura de gobierno que los municipios de régimen común (por tanto, de los

municipios pequeños y medianos). Se debe incorporar en la organización institucional provincial elementos que refuercen el papel del Pleno como órgano de control y fiscalización del Gobierno provincial, así como de aprobación de normas, y fortalecer la configuración de un Gobierno provincial con competencias ejecutivas propias articulado en torno a la figura del presidente y de la Junta de Gobierno. Ello no implica, en ningún caso, replicar la forma de gobierno de los municipios de gran población a la escala provincial, pues tiene aspectos sustancialmente mejorables y se ha de optar por establecer una organización institucional necesaria mínima adecuada a las necesidades reales de la provincia (a sus propias competencias) y que permita la virtualidad ulterior del principio de autoorganización provincial.

20. Las diputaciones provinciales deben apostar decididamente por un refuerzo de la legitimación institucional a partir del incremento de su propia eficiencia, lo que obliga a introducir en tales instituciones una cultura de "reinención", "innovación", "modernización" o de "cambio de paradigma" organizativo que se asiente sobre los siguientes ejes:

- a) Un impulso de la cultura de gestión vinculada al control de resultados que permita la medición del impacto de las políticas antes, durante y después de su implantación.
- b) Una simplificación y racionalización de las estructuras administrativas y especialmente de su Administración institucional.
- c) Una mejora continua de sus procesos de gestión, con una constante simplificación de trámites y supresión de cargas administrativas a través del desarrollo de las TIC.
- d) Una apuesta por una Administración de calidad en la prestación de servicios.
- e) Un desarrollo de la innovación y el diseño de las políticas locales.

- f) Una optimización en la gestión de los recursos económicos que además de más transparente y eficiente en términos de control, permita conocer el coste de los servicios públicos prestados.
- g) Una apuesta por insertar directivos públicos profesionales que impriman procesos de modernización *top-down* en las respectivas organizaciones.
- h) Una inversión en el fortalecimiento institucional de los RRHH de las diputaciones tanto por razones endógenas (captar talento y apostar por la excelencia) como por razones exógenas (apoyo de profesionales cualificados a los municipios).
- i) Un reforzamiento de las actuales plantillas en la línea de la tecnificación y especialización en función de las necesidades, así como construir modelos de carrera profesional basados en la cultura del desempeño y de la evaluación.
- j) Un impulso de la sociedad del conocimiento y de la gestión de redes.

21. Las diputaciones provinciales tienen que impulsar (en aquellos casos en que no lo hayan hecho ya) un proceso de modernización, e insertar en su funcionamiento cotidiano procesos de innovación continua con la finalidad de fomentar el principio de buena administración, convertirse en "el espejo institucional de los municipios" a través de buenas prácticas de gestión y ganar así la legitimidad por la eficiencia tan necesaria para reforzar su papel institucional, más aún en un período de acusada crisis fiscal. Este es el reto inmediato para el mandato 2011-2015. En ello se juegan gran parte de su futuro.

22. A las diputaciones provinciales se les han atribuido a partir de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 una serie de competencias de corte funcional o instrumental, principalmente configuradas a través de una concepción servicial del ente provincial en relación con los diferentes municipios. Esta opción del legislador básico contrasta fuertemente con la situación existente

en los países de la Unión Europea y, además, se aleja de la configuración tradicional de la provincia en nuestro sistema institucional de reparto de responsabilidades públicas.

23. El modelo de Estado constitucional, desde la perspectiva de la organización territorial, ha conducido a un evidente fortalecimiento institucional de las comunidades autónomas y a un proceso de interiorización (relativa) de los Gobiernos locales, más acusado en el caso de las provincias. Ese proceso, que pudo tener desenlaces distintos, ha conducido sin embargo, por un lado, a un vaciamiento gradual de las competencias de la provincia a favor de la instancia autonómica, así como, paradójicamente, por otro, a un cierto solapamiento funcional o duplicidad de sus atribuciones que se ha materializado, en algunos casos, por la emergencia de niveles de gobierno local intermedios y entes locales del mismo carácter diferentes de la provincia, que han creado una imagen desarticulada de la intermunicipalidad, aparte de erosionar a las propias competencias provinciales.

24. El análisis de las competencias provinciales debe hacerse a partir de los criterios de legitimidad constitucional e institucional de las mismas y, en especial, en su dimensión democrática (que ya ha sido examinada) y por la eficiencia o por sus resultados o rendimientos institucionales. Y, bajo este punto de vista, constitucionalmente la provincia dispone de una legitimidad suficiente, pero en el plano competencial se puede avanzar mucho para que esa legitimidad sea óptima y revierta en una legitimación institucional más fuerte.

25. El reforzamiento de su legitimidad constitucional y, sobre todo, de su legitimidad institucional, debe provenir necesariamente de la atribución de un haz de nuevas competencias al nivel provincial de gobierno y que estas tengan un contenido material o sustantivo. Ello no es óbice para que se sigan manteniendo las competencias actuales y, particularmente, las relativas a asistencia a los municipios.

26. En cualquier caso, se debe llevar a cabo una reasignación de competencias que refuerce el poder polí-

tico de la provincia y se base en tres criterios: asimetría, diversidad y flexibilidad.

27. Ese incremento cuantitativo y cualitativo de las competencias municipales se debe proyectar sobre una serie de ámbitos. A saber:

- a) La asistencia y cooperación se debe mantener como una de las competencias nucleares (dada la consideración de la provincia como “agrupación de municipios”), pero se debe llevar a cabo –a imagen y semejanza de lo que ha hecho la Ley andaluza de autonomía local– una diferenciación analítica de las distintas tareas asistenciales.
- b) Se deben reconocer a la provincia una serie de competencias en materia de prestación de servicios, ya sea por razones de escala o porque algunas de ellas ya se vienen ejerciendo de facto y otras que son perfectamente identificables en función de una serie de indicios.
- c) Hay que potenciar las competencias provinciales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, también en razón de las economías de escala, pero en ciertos casos por la necesidad de “abrir distancias” entre los intereses particulares y los lugares de adopción de las decisiones políticas.
- d) Asimismo, cabe reconocer a la provincia competencias sobre la intervención en actividades privadas y de fomento en una serie de ámbitos.

28. Esta reordenación institucional de las competencias locales plantea de inmediato el problema de quién y cómo ha de hacerla efectiva. Salvo que se lleve a cabo una reforma de la Constitución que camine en esa dirección, la única posibilidad de reforzar el papel de la provincia como ente local dotado de competencias propias es a través, por un lado, de la reforma de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, y, por otro, de la interiorización de esas líneas de intervención por parte de los diferentes legisladores autonómicos.

29. En relación con el primer punto, se considera necesario que la nueva regulación básica del Gobierno local que está en proceso de elaboración, se haga eco de la necesidad de reforzar las competencias de las diputaciones provinciales, asignándoles no solo competencias funcionales, sino determinando que intervendrán también en ámbitos materiales específicos. Las materias en las que las diputaciones podrían cumplir eficazmente servicios y competencias propias son, entre otras, medio ambiente, desarrollo económico y social, ordenación territorial, cultura e inmigración.

30. Y por lo que afecta al segundo punto, hay que partir de que los estatutos de autonomía configuran una realidad muy plural en cuanto a la posición de la provincia en el entramado local de gobierno se trata. La solución más cabal para reforzar el papel competencial de la provincia (sin perjuicio de apurar las posibilidades que a tal efecto ofrezca la definición del nuevo marco básico del Gobierno local), consiste necesariamente en la suscripción de un Pacto de Estado (o, cuando menos, una política formalizada de amplio consenso) entre las diferentes fuerzas políticas sobre cuáles han de ser las líneas maestras de reordenación del sistema de competencias locales, con el fin de asignar a la provincia aquellas que por razones de escala o por criterios de eficiencia deban ser desarrolladas por los niveles de Gobiernos locales intermedios.

31. La posición relativamente marginal de la provincia frente al municipio no se observa solo en el ámbito competencial, sino que se proyecta de modo nítido en el terreno de la financiación. Los Gobiernos locales intermedios en España (diputaciones de régimen común, consejos y cabildos insulares), representan una parte pequeña del gasto público local: el 13,5%.

32. Este dato es indicativo, efectivamente, del poco protagonismo que se ha querido dar en España a los Gobiernos locales intermedios. En el conjunto del sistema de gobierno local, el municipio es el ente que gestiona la mayoría de los recursos, y los Gobiernos locales intermedios, especialmente las diputaciones de régimen común, se ven relegadas a una mera función de

asistencia y complementariedad municipal con una gestión marginal del gasto público local.

33. Pese a este contexto, algunos Gobiernos locales intermedios han desplegado una importante labor no únicamente en el ámbito de su función de asistencia y cooperación con el municipio, también en el ejercicio de algunas competencias materiales o sustantivas. Aquí se observa nítidamente el contraste entre competencias atribuidas por el legislador y las realmente realizadas.

34. Si analizamos el comportamiento del gasto de los Gobiernos locales intermedios, podemos concluir que su labor de asistencia y cooperación se traduce en la transferencia de importantes recursos a otros entes, sobre todo ayuntamientos y consorcios. Los Gobiernos locales intermedios se convierten, por tanto, en agentes inversores y en una importante fuente de financiación de los municipios. En aquello que hace referencia al ejercicio de competencias sustantivas, destacan sobre todo dos ámbitos en los que los Gobiernos locales intermedios han llevado a cabo un mayor volumen de gasto: la producción de bienes de carácter social (promoción y difusión de la cultura, bienestar social, prevención y extinción de incendios, servicios asistenciales, hospitales y centros de salud), y de bienes económicos (carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas, infraestructuras básicas y transporte y mejora del medio ambiente).

35. El sistema de financiación que se articula para sufragar este comportamiento de gasto varía en función del Gobierno local intermedio en cuestión. Si bien los consejos y cabildos insulares gozan de un mejor sistema de financiación basado en una mayor autonomía financiera (disponen de un mayor volumen de ingresos vía participación en tributos), las diputaciones de régimen común ven seriamente cercenada su autonomía y suficiencia financieras. Las diputaciones de régimen común se nutren en un porcentaje muy elevado (un poco más del 80% del total de sus ingresos) de las transferencias del Estado y, en algunos casos, de las comunidades autónomas.

36. Sin lugar a dudas, este sistema de financiación basado principalmente en las transferencias convierte a las diputaciones de régimen común en instituciones dependientes. Se debe añadir al problema descrito que se observa una importante disparidad en cuanto al volumen de ingresos transferidos entre diputaciones de régimen común. Algunas diputaciones de régimen común disponen de muchos más recursos que otras. Si bien el criterio de población parece adecuado para distribuir los recursos, el modelo de financiación ha de introducir otras variables, tales como la dispersión geográfica o la solidaridad interterritorial, que pueden justificar determinadas asimetrías en la distribución de los recursos.

37. Cabe, por tanto, mejorar cualitativamente el modelo de financiación de las diputaciones provinciales, sobre todo si se produce la reordenación competencial por la que se ha venido abogando en el presente Informe. Se trataría, en suma, de hacerlas mucho menos dependientes de la financiación vía transferencia y de reforzar, en consecuencia, sus ingresos autónomos vía tributos propios, pero sobre todo por la participación en tributos del Estado y de las comunidades autónomas, en lógica correspondencia con las responsabilidades asumidas. Obviamente, esta reforma se debería llevar a cabo en el marco de la pendiente e inaplazable reforma del sistema de financiación local.

38. Sin embargo, los Gobiernos locales intermedios no se acaban en España en las diputaciones provinciales, pues hay un amplio espectro institucional que, por distintas razones y causas, ha ido configurando un mapa institucional de la intermunicipalidad en el Estado de las autonomías ciertamente dispar y sin un patrón común. En efecto, las singularidades insulares cualifican notablemente la especificidad de esos Gobiernos (locales) intermedios. Lo mismo sucede con las diputaciones forales o con la Comunidad Foral de Navarra a partir de la Disposición adicional primera de la Constitución. Pero, junto a ello, está la "integración" (*rectius*, supresión) de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales.

39. A este conglomerado institucional de Gobiernos locales intermedios se le añaden aquellos otros que, con anclaje estatutario o legal, han sido creados por las comunidades autónomas: comarcas y áreas metropolitanas. Y junto a estos cabe añadir otras estructuras intermedias (más bien con vocación de gestionar "determinados" servicios públicos) tales como mancomunidades y consorcios, cuya proliferación en el escalón local de gobierno es viva muestra de la debilidad de un sistema de intermunicipalidad que debería girar sobre la provincia como entidad local constitucionalmente garantizada.

40. En las comunidades autónomas uniprovinciales las diputaciones sufrieron un proceso de integración, que en la práctica fue una supresión. La desaparición orgánica de las diputaciones implicó que la Administración autonómica asumiera un doble papel y, por tanto, se encargara de la defensa tanto de los intereses autonómicos como, cuando haga falta, de los intereses locales de la provincia. Sin embargo, de esas dos "almas" pudo siempre más la autonómica que la local, pues esta última se fue diluyendo paulatinamente hasta prácticamente ser reducida a una Dirección General de una Consejería.

41. Cabe plantear hasta qué punto esa dedicación menor (o de baja intensidad) de las comunidades autónomas uniprovinciales a su presunta dimensión local no ha supuesto una minoración del principio de autonomía local, tanto desde el punto de vista provincial (los intereses propios de la provincia son desatendidos por falta de órganos propios que los defiendan) como municipal (los municipios no reciben asistencia y cooperación por parte del segundo nivel de gobierno local, puesto que no existe). La Comunidad política local, compuesta por municipios y provincias, no está articulada en este caso: pues no cabe duda de que la Comunidad Autónoma no es "una agrupación de municipios".

42. Sin lugar a dudas, la recuperación de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales es, hoy en día, un objetivo completamente inviable. Pese a ello, para superar las limitaciones des-

critas, se deben buscar soluciones institucionales a través de determinados órganos donde los municipios puedan asumir un papel codecisor en aquellas materias que les afecten (por ejemplo, en la elaboración y aprobación del Plan de Obras y Servicios).

43. En las Islas Canarias los cabildos se han configurado como instituciones híbridas o de doble naturaleza: a la vez se consideran instituciones autonómicas y locales. Creados en 1912, los cabildos son en la actualidad el Gobierno local intermedio por excelencia en el archipiélago canario. El régimen especial de los cabildos determinado por el Estatuto de Autonomía de Canarias, la legislación básica y la legislación autonómica convierte a los cabildos en unas instituciones claramente diferentes a las diputaciones de régimen común en cuestiones como las competencias ejercidas, el sistema electoral, su organización y funcionamiento y su sistema de financiación.

44. Los cabildos disponen de un amplio listado de competencias sustantivas o materiales, configurándose como una institución que va mucho más allá de ser complementaria o de ejercer funciones instrumentales de apoyo a los municipios, como en el caso de las diputaciones de régimen común. En la práctica el volumen de competencias transferidas a los cabildos es considerable y son por tanto instituciones con un elevado techo competencial. En segundo lugar, los cabildos gozan de legitimidad democrática directa. El sistema de elección se asemeja a la elección democrática directa de los municipios y se aleja del sistema electoral indirecto de las diputaciones de régimen común.

45. En cuanto a su organización y funcionamiento, por imperativo de la legislación básica a los cabildos de Tenerife y Gran Canaria les es de aplicación el régimen de organización previsto para los municipios de gran población. El Parlamento canario ha decidido aplicar este régimen, también, a los cabildos de La Palma y Lanzarote. Los cabildos de Fuerteventura, La Gomera y El Hierro quedan sometidos al régimen de organización y funcionamiento de las diputaciones de régimen común.

46. Por último, y seguramente como característica que más aleja a los cabildos de las diputaciones de régimen común, es que los primeros gozan de una amplia autonomía y suficiencia financiera. Los cabildos son los Gobiernos locales intermedios que han gozado de un mayor volumen de ingresos por habitante (884 euros per cápita), aunque hoy también se ven afectados por la situación de crisis económica global.

47. Los consejos insulares ostentan una doble naturaleza: por un lado, son instituciones autonómicas, por el otro son órganos de gobierno de las islas, y, por tanto, instituciones locales. Tras la reforma estatutaria de 2007, se ha confirmado la naturaleza híbrida de los consejos, acentuando su vertiente autonómica y, en esa medida, cabrá esperar hasta qué punto pueda verse afectada su naturaleza local. En todo caso, la reforma estatutaria de 2007 ha comportado un refuerzo institucional de los consejos en todos los frentes. Los consejos se articulan como instituciones autónomas, que defienden sus propios intereses y despliegan una actividad política, propia y sustantiva, alejada de la mera complementariedad o función instrumental de las diputaciones de régimen común.

48. Seguramente este refuerzo institucional se muestra con mayor claridad en el ámbito competencial. Los consejos disponen de "competencias propias" en un amplio listado de materias sustantivas o materiales. Se trata de un ámbito competencial propio protegido a nivel estatutario. Este reconocimiento de un amplio ámbito competencial propio y sustantivo viene acompañado por un sistema electoral que dota a los consejos de legitimidad democrática directa. Asimismo, los legisladores estatutario y autonómico han decidido desplazar el régimen de organización y funcionamiento de las diputaciones de régimen común, en principio aplicable a los consejos, y han apostado por implantar una forma de gobierno de corte parlamentario.

49. Todos estos cambios en materia competencial, en el régimen electoral y en materia de organización y funcionamiento han acabado por configurar a los consejos como instituciones autónomas, fortalecidas institucio-

nalmente y de perfil propio, con todas las ventajas que esto supone.

50. Los tres territorios históricos vascos –Álava, Guipúzcoa y Vizcaya– están gobernados por unas instituciones con una estructura institucional o forma de gobierno muy diferente a las diputaciones de régimen común. Este perfil singular se ha desarrollado al amparo de la Disposición adicional primera de la Constitución.

51. Las singularidades de las diputaciones forales en comparación con las diputaciones de régimen común abarcan tanto a su naturaleza institucional como a su organización y forma de elección, su ámbito competencial y su sistema de financiación. En cuanto a su naturaleza, las diputaciones forales son instituciones híbridas: son entes públicos territoriales que forman parte de los “poderes” de la Comunidad Autónoma y entidades locales al mismo tiempo, aproximándose a la situación existente en las comunidades autónomas uniprovinciales. En aquello que hace referencia a su organización y forma de elección, las diputaciones forales han ejercido su potestad de autoorganización y se han estructurado mediante un sistema de corte parlamentario, gozando de legitimidad democrática directa.

52. El ámbito competencial de las diputaciones forales abarca un amplio abanico de competencias sustantivas o materiales que alejan a las diputaciones forales de las funciones complementarias o instrumentales que ejercen las diputaciones de régimen común. Sin duda, algunas de esas competencias materiales encuentran su explicación en los derechos históricos.

53. Finalmente, y como una de las singularidades más importantes, las diputaciones forales gozan de un sistema de financiación que garantiza una amplia autonomía y suficiencia financiera. Son las diputaciones forales las encargadas de recaudar los tributos y, posteriormente, distribuirlos entre todas las Administraciones Públicas que ejercen competencias en el País Vasco. Las diputaciones forales se convierten en la Administración clave, como órgano recaudador y distribuidor de recursos, del País Vasco.

54. La comarca en España ha tenido una débil y en muchos casos, inexistente implantación en el marco institucional local. La comarca no aparece expresamente mencionada en el texto constitucional. La LBRL tampoco ofrece una regulación mucho más detallada del ente comarcal. La comarca, por tanto, es una creación de las comunidades autónomas, en no pocas ocasiones alejada del propio impulso local (de los municipios y sobre todo de las provincias) y como una suerte de alternativa (no confesada) al nivel provincial de gobierno.

55. Caben diferentes opciones autonómicas en relación con la división del territorio en comarcas. La división comarcal puede generalizarse a toda la Comunidad Autónoma, o puede hacerse caso por caso a través de la aprobación de una Ley específica. El grado de interiorización de la entidad comarcal no es homogéneo en todas las comunidades autónomas. Los estatutos de autonomía difieren en el tratamiento que hacen del espacio comarcal.

56. La construcción de la intermunicipalidad, por tanto, en aquellas comunidades autónomas pluriprovinciales que han optado por la comarca, conlleva una compleja convivencia entre provincia y comarca, sobre todo porque no se ha sabido (o no se ha querido) diferenciar un espacio competencial propio de la comarca diferente del de la provincia. El resultado es un modelo de intermunicipalidad de duplicidad o de competencias concurrentes, muy poco eficiente en términos económicos, y escasamente racional, que vulnera además la autonomía provincial constitucionalmente reconocida y garantizada.

57. La comarca puede encontrar su ámbito de actuación inserta en el propio ámbito competencial de la provincia o como entidad local intermedia diferenciada. La posibilidad de que la comarca pueda constituirse como un Gobierno local intermedio con singularidad propia y diferenciada de la propia provincia, podría tener sentido en los casos de creación de comarcas singulares o específicas, aunque también en estos supuestos se debería de articular un sistema de relaciones con la

Diputación Provincial. Como Gobierno local intermedio puede ser una fórmula de intermunicipalidad idónea en el caso de las comunidades uniprovinciales.

58. La funcionalidad de las comarcas en el sistema institucional local no ha dado muestra alguna hasta la fecha de resultar una solución idónea. Por tanto, si no se consigue una clarificación y distinción entre los ámbitos competenciales de las provincias y de las comarcas no parece razonable desplazar a las diputaciones provinciales por las comarcas, porque de este modo se estaría favoreciendo la fragmentación (y una cierta competencia) de la idea de “comunidad política local” de la que tanto las provincias como las comarcas forman parte.

59. El área metropolitana es una entidad local de carácter dispositivo, que puede o no existir, según lo decida el legislador autonómico, y cuya configuración final, como una entidad de tipo territorial o institucional, depende en último extremo de este, a quien está entregado casi todo su régimen jurídico, respetando en todo caso las prescripciones estatales básicas. La interiorización autonómica de este tipo de entidades es también muy intensa.

60. El ordenamiento jurídico actual permite que el legislador autonómico configure el área metropolitana tanto bajo la forma de una Administración Pública territorial o general como bajo la forma de una Administración Pública institucional o especializada. Solo cuando se opte por configurar al área metropolitana como una Administración Pública de tipo territorial o general, puede calificarse a esta de Gobierno local intermedio en un sentido estricto. En el segundo caso solo podríamos hablar de ente local intermedio.

61. El escaso arraigo del área metropolitana en España, como solución diseñada por el legislador básico, para abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano, parece ser una evidencia en estos momentos. Y contrasta además con el auge de esta fórmula del Gobierno local en Europa y el resto del mundo. Tal vez los errores en su diseño son obvios. El problema central que presenta la figura de las áreas

metropolitanas es, sin duda, su configuración como entes creados por la Comunidad Autónoma que se insertan con mayor o menor acierto en la realidad local existente. Una mejora del marco regulador básico de las áreas metropolitanas, favoreciendo un mayor protagonismo de los municipios afectados y de las diputaciones provinciales en la creación y gestión de este tipo de entidades, podría otorgar a las áreas metropolitanas una inserción más cómoda en el “sistema político local”. Las diputaciones deberían, así, tener un liderazgo institucional en el proceso de configuración de las áreas metropolitanas.

62. Constatado el escaso arraigo del área Metropolitana, descubrimos que en la práctica lo que funcionan son técnicas alternativas de solución de lo metropolitano, como las mancomunidades de municipios y los consorcios, que por su voluntariedad y su flexibilidad han alcanzado un notable éxito en la solución de lo metropolitano, sin estar inicialmente diseñadas por el legislador para ese propósito. También la provincia, la comarca o la isla, pueden asumir funciones metropolitanas, proyectando una organización interna diferenciada, dotada de funciones específicas, sobre aquella parte del territorio en la que se sitúe el área metropolitana. La creación en el marco de la provincia de las agencias metropolitanas podría ser una solución institucional óptima para hacer efectiva la idea de “comunidad política local” integrada y coherente, e insertar en la misma cómodamente la realidad metropolitana.

63. La intermunicipalidad ha sufrido un intenso proceso de articulación plural (o de geometría variable) a través de la proliferación o multiplicación de mancomunidades y de consorcios. Y este proceso apunta, por un lado, a un problema evidente, que no es otro que la limitación de las capacidades de gestión de muchos municipios, y, por otro, es una muestra de que la provincia (o algunas provincias) ha sido desplazada del ejercicio de aquellas competencias que está llamada a desarrollar en estos momentos.

64. La provincia, en su calidad de entidad nuclear de la intermunicipalidad, debería, en todo caso, participar

activamente en la conformación de consorcios e impulsar, asimismo, la creación de mancomunidades donde sea necesario, debiendo ofrecer a tales entidades la asistencia técnica oportuna. No puede ser orillada o ninguneada en estos procesos, tal como está ocurriendo en algunos casos recientes de institucionalización de mancomunidades o, en su caso, de consorcios. Conviene, por tanto, que se deslinde claramente cuáles son las funciones de tales entidades y que, en ningún caso, se solapen o dupliquen competencias provinciales, salvo que, como en el caso de los consorcios, la entidad provincial forme parte determinante de los órganos de gobierno de aquel.

65. No es de recibo que tales entidades asuman concurrentemente competencias que están ya asignadas a la provincia (asistencia y cooperación a los municipios con carácter general). Por tanto, el derecho de asociación de los municipios debe respetar la autonomía de la provincia, constitucionalmente reconocida y garantizada, cuyo núcleo esencial consiste en la existencia de un "ámbito funcional diferenciado" donde las provincias disfruten de un poder decisorio propio, identificado por el Tribunal Constitucional con la función de asistencia y cooperación a los municipios radicados en su territorio.

66. La superación de estas –y otras– posibles tensiones entre provincia y fórmulas asociativas municipales pasa por ofrecer un adecuado encaje entre ambas realidades. Encaje que supone seguramente el fomento de dichas fórmulas asociativas, pero también la fijación clara de sus límites. Y que supone igualmente una clara delimitación de la posición y funciones de la provincia en nuestro sistema local, incluida la fijación del papel de la provincia en relación con los municipios asociados.

67. En suma, la provincia (y, en concreto, su órgano representativo y de gobierno, la Diputación Provincial) debe articularse como el eje vertebrador de la intermunicipalidad dentro de un sistema coherente, racional y eficiente de sistema político local. La actual fragmentación, solapamiento y duplicidad de diferentes niveles de gobierno local intermedio (así como de entidades locales del mismo carácter) ofrecen un panorama cargado de no pocas ineficiencias. Ordenar la intermunicipalidad no significa negar o reducir la plena efectividad del principio de organización de cada ente local ni impedir las formas de agrupación voluntaria municipal, únicamente representa estructurar el espacio local de gobierno bajo premisas de racionalidad, con la mirada siempre puesta en prestar los mejores servicios a los ciudadanos a un menor coste.

Decálogo de Recomendaciones

Decálogo de Recomendaciones

A partir de lo expuesto tanto en el Libro Verde como en sus Conclusiones, se pueden sugerir una serie de Recomendaciones con el fin de que sean valoradas, en su caso, tanto por el legislador como por aquellas instancias políticas con facultades para impulsar un proceso de adecuación de los Gobiernos locales a la realidad existente en la segunda década del siglo XXI.

Tales recomendaciones son las siguientes:

1. **Cualquier proceso de reforma o de actualización de las diputaciones provinciales, debe actuar necesariamente sobre los tres ejes** capitales en los que se asienta el poder público provincial: **las competencias, la forma de gobierno (sistema electoral y organización institucional) y la financiación. La forma de paliar el proceso de erosión que ha venido sufriendo la provincia** en España, como consecuencia de la frágil protección que le otorga la garantía institucional y de la diversa posición de aquella en los diferentes sistemas autonómicos, **exige una mejor definición de tales ejes en la legislación básica**, así como una receptividad más elevada de la jurisprudencia hacia el papel central de la provincia en un sistema articulado de intermunicipalidad.

2. **La intermunicipalidad**, sin perjuicio de las competencias de que al efecto disponen las comunidades autónomas para adaptarla a sus propias peculiaridades territoriales, **es un asunto que tiene inevitables proyecciones sobre la organización del Estado**, pues dependiendo de la mayor o menor fortaleza de ese sistema intermunicipal se protegerá con mayor o

menor intensidad la propia autonomía local. **La provincia, por determinación constitucional, debe ser la pieza central de la arquitectura institucional básica de la intermunicipalidad, con la única excepción de las islas.**

3. **El minifundismo municipal** actualmente existente, así como el ejercicio de determinadas competencias o la prestación de ciertos servicios por razones de escala, **conducen directamente a situar a la provincia como escalón de gobierno intermedio más apropiado**, tanto por tradición como por experiencia y capacidad de gestión, **para articular la intermunicipalidad. Las soluciones institucionales emergentes de otros Gobiernos locales intermedios** (complementarios o alternativos a la provincia) **no han dado, hasta la fecha, resultados satisfactorios**, lo que justifica más aún la existencia de la provincia (junto con las islas) como elemento nuclear de la intermunicipalidad.

4. **Con el fin de reforzar la legitimidad institucional y democrática de las diputaciones provinciales** (y, en su caso, adecuarla a las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local), así como de dotar de mayor calidad representativa y visibilidad a tales instituciones, **cabe introducir un proceso de reflexión sobre la reforma del sistema electoral de las diputaciones provinciales, que atienda a una de las tres soluciones siguientes: a) reformar el sistema actual de representación indirecta; b) implantar un sistema de representación directa; o c) incorporar un sistema mixto de representación.** Mejorar la calidad democrática de la institución y

su buen gobierno exige, además, optar por la transparencia, reforzar el estatuto de la oposición y establecer códigos de buen gobierno en las instituciones provinciales.

5. La forma de gobierno de las diputaciones provinciales está asentada en parámetros tradicionales: es idéntica a la de los municipios de régimen común. **Se debe incorporar en la organización institucional provincial elementos que refuercen el papel del Pleno como órgano de control y fiscalización, así como de aprobación de normas, y fortalecer la configuración de un Gobierno provincial con competencias ejecutivas propias, articulado en torno a la figura del presidente y de la Junta de Gobierno.**

6. Asimismo, **las diputaciones provinciales** –con el fin de poder desarrollar plenamente sus cometidos institucionales– **deben reforzar su legitimidad por la eficiencia, mediante la implantación gradual de un cambio de paradigma organizativo** que se asiente sobre las siguientes premisas:

- a) Impulsar una cultura de gestión de control de resultados vinculada a la medición del impacto de las políticas.
- b) Simplificar y racionalizar sus estructuras administrativas.
- c) Implantar la mejora continua de los procesos de gestión con el apoyo y desarrollo de las TIC.
- d) Apostar por una Administración de calidad en la prestación de servicios.
- e) Optimizar la gestión de los recursos económicos para conseguir una mayor transparencia y eficiencia en términos de control y coste de servicios.
- f) Insertar una estructura directiva profesionalizada.
- g) Innovar y diseñar políticas públicas locales.

h) Invertir en las personas como el capital más importante que tienen las organizaciones. En particular, impulsar la configuración de plantillas muy tecnificadas y establecer sistemas de carrera profesional en el marco de una cultura de evaluación del desempeño.

i) Impulsar la sociedad del conocimiento y la gestión en redes.

7. **La provincia debe avanzar en el reforzamiento de sus propias competencias**, con el fin de apuntalar su legitimidad institucional y desarrollar su naturaleza de poder político territorial. **El reconocimiento de competencias propias a las diputaciones provinciales debe ir dirigido a mejorar la eficiencia del sistema de gobierno local en su conjunto.** A tal efecto, **se deben atribuir a las provincias competencias de carácter material o sustantivo, sin perjuicio de mantener y mejorar las competencias funcionales** que actualmente desempeñan. Asimismo, se les deben reconocer las competencias que vienen ejerciendo, ya sea como competencias propias o a través de un sistema de delegación (en los casos en que tales competencias sean de la Comunidad Autónoma). Ese reforzamiento de competencias de las diputaciones provinciales se ha de hacer efectivo, ya sea a través de la reforma de la legislación básica o por medio de un reajuste de las competencias locales por parte del legislador autonómico, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (que así aparece recogido en algunos estatutos).

8. **La posición relativamente marginal de la provincia frente al municipio se observa igualmente en el campo de la financiación, derivada tal vez del reducido marco competencial que actualmente se reconoce a tales poderes públicos territoriales. No obstante**, las provincias son agentes inversores y una fuente importante de financiación de los municipios a través de los servicios que presta. Asimismo, **ejercen un volumen considerable de gasto en la producción de bienes de carácter social y de bienes económicos. Se debe por tanto adecuar la finan-**

ciación de las diputaciones provinciales a las competencias que ejercen actualmente, y establecer un sistema de financiación provincial menos dependiente de las transferencias y más vinculado a las competencias que efectivamente se les atribuyan, con el fin de mejorar su autonomía y suficiencia financiera. **La mejora cualitativa del sistema de financiación provincial se debe hacer en el marco de la futura reforma legal de la financiación local** y, obviamente, en paralelo a la nueva redefinición institucional y competencial de las diputaciones provinciales en la nueva legislación básica de gobierno local.

9. **Las diputaciones provinciales y el resto de Gobiernos locales intermedios han de tener un protagonismo efectivo en el proceso de elaboración de la futura legislación básica de Gobiernos locales,** con el objeto de que pueda cristalizar en tal normativa ese reforzamiento del escalón provincial como centro neurálgico de la intermunicipalidad, y como Gobierno local dotado de competencias propias. **El carácter nuclear de la provincia en la arquitectura de la intermunicipalidad debe contribuir a superar el actual estadio de confusión que ofrece**

ese espacio institucional, con la multiplicación, escasamente ordenada, de niveles de Gobiernos locales intermedios y de entes locales del mismo carácter.

10. **Se requiere, en suma, un amplio consenso (que se puede articular incluso como Pacto de Estado) entre las diferentes fuerzas políticas que conforman el arco parlamentario en el Estado constitucional, que tenga por finalidad sentar las bases de un proceso de ordenación racional y eficiente de los Gobiernos locales intermedios y que gire en torno a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, como piezas maestras para hacer efectivo el principio de autonomía local y salvaguardar asimismo la autonomía municipal o la capacidad para priorizar políticas que han de tener nuestros ayuntamientos.** Razones de mejor prestación de los servicios públicos a los ciudadanos en términos de eficiencia deben estar detrás de todas estas decisiones políticas. Reordenar el espacio local de gobierno y, en concreto, los Gobiernos locales intermedios es una reforma estructural necesaria para reforzar la calidad de nuestras instituciones y proveer mejores servicios a la ciudadanía.

Anexo

Relación de personas que han participado
en el proceso de elaboración del Libro Verde

Anexo. Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración del Libro Verde

Dirección: Rafael Jiménez Asensio (Fundación Democracia y Gobierno Local)

Coordinación: Mayte Salvador Crespo (Universidad de Jaén)

Equipo de Redacción del Libro Verde:

Rafael Jiménez Asensio (Fundación Democracia y Gobierno Local)

Mayte Salvador Crespo (Universidad de Jaén)

Joan Solanes Mullor (Universidad Pompeu Fabra)

Coordinación de los diferentes Capítulos:

Manuel Medina Guerrero (Universidad de Sevilla)

Enrique Orduña Prada (Universidad Autónoma de Madrid)

Francisco Velasco Caballero (Universidad Autónoma de Madrid)

Manuel Zafra Víctor (Universidad de Granada)

Grupo de Prospectiva sobre las diputaciones provinciales de la Fundación Democracia y Gobierno Local:

Amalia Ballesteros Alba (coordinadora del grupo. Fundación Democracia y Gobierno Local)

Mariano Berges Andrés (Diputación de Zaragoza)

José Miguel Carbonero Gallardo [Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI),
Diputación de Granada]

Jesús Colás Tenas (Diputación de Zaragoza)

Marina Espinosa de Castro (Diputación de Barcelona)

Carmen Lucas Lucas (Diputación de Valladolid)

José Manuel Pardellas Rivera (Diputación de A Coruña)

Alfonso Yerga Cobos (Diputación de Sevilla)

Personas que han elaborado documentos de trabajo para la elaboración del Libro Verde por encargo de la Fundación Democracia y Gobierno Local:

Miguel Beltrán de Felipe (Universidad de Castilla-La Mancha)

Xavier Bertrana Horta (Diputación de Barcelona)

Jose Vicente Cortés Carreres (Diputación de Valencia)

José Antonio Duque Díaz (Cabildo Insular de Tenerife)

Marina Espinosa de Castro (Diputación de Barcelona)

José Esteve Pardo (Universidad de Barcelona)

Rafael Fernández Montalvo (Tribunal Supremo)

Alfredo Galán Galán (Universidad de Barcelona)

Iñaki Galdeano Larizgoitia (Universidad del País Vasco)

Manuel Medina Guerrero (Universidad de Sevilla)

Enrique Orduña Prada (Universidad Autónoma de Madrid)

Enrique Orduña Rebollo (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal)

Francisco Toscano Gil (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla)

Francisco Velasco Caballero (Universidad Autónoma de Madrid)

Maite Vilalta Ferrer (Universidad de Barcelona)

Manuel Zafra Víctor (Universidad de Granada)

