

Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España.

María Luisa Pérez Pérez (UJA).

RESUMEN:

La próxima reforma del Gobierno local en España y las líneas de transformación propuestas sobre la organización, funcionamiento, y competencias de la Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares nos ofrecen la oportunidad de reflexionar y contribuir, si ello es posible, a la concreción del nuevo papel que han de jugar estos gobiernos instrumentales, así como a la definición de nuevas políticas y formas de elaborarlas y gestionarlas.

NOTA BIOGRÁFICA:

Catedrática de Escuela de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Jaén. Ha realizado diferentes investigaciones y publicaciones científicas sobre la administración y gestión pública, especialmente en el campo de las políticas públicas, la administración local, la participación y la gobernabilidad y los estudios de género. Su trabajo "La atención primaria de salud como política pública en la C.A. de Andalucía" obtuvo en 1998 el Premio Blas infante de investigación (IAAP)

PALABRAS CLAVE: Gobierno local, relaciones intergubernamentales, gobiernos intermedios, políticas públicas.

Sumario: 1. Introducción. 2. Problemas actuales y retos de los gobiernos locales. 3. Las diputaciones provinciales: roles, demandas, agendas y políticas para el siglo XXI. 4. Los niveles intermedios de gobierno en el libro blanco sobre la reforma del gobierno local en España.

1. INTRODUCCIÓN

El debate planteado en nuestro país por la pervivencia de las provincias y sus órganos de gobierno, las diputaciones, no es ninguna novedad. Sin embargo, hoy por hoy el marco constitucional y la legislación general garantizan su existencia en España, aunque no es menos cierto que, en el mejor de los casos, de estas instituciones se reclama su adecuación a la nueva realidad española y, en otros casos, desde los primeros momentos democráticos se ha abogado por su desaparición (Fernández-Coronado, 2002: 13-14).

Como es sabido, todas las autonomías han optado por el desarrollo de una organización propia, contribuyendo de esta forma a la tan criticada inflación orgánica de las administraciones, generando nuevos centralismos autonómicos y desaprovechándose las potencialidades de unas organizaciones provinciales con una larga tradición política-administrativa a la que suman una importante capacidad de gestión y de adaptación a nuevas situaciones políticas y sociales¹⁹².

Esta afirmación la hacemos ante la constatación de que las Diputaciones Provinciales no sólo han seguido manteniendo sus funciones tradicionales, sino que muchas de ellas han asumido y desarrollado con fórmulas innovadoras nuevas demandas planteadas por los ayuntamientos y /o los ciudadanos, así como las funciones y competencias que las leyes les reconocen. Leyes que no siempre han sido todo lo claras y exhaustivas que, a nuestro juicio, debieran haber sido, sobre todo teniendo en cuenta que la cuestión provincial era y es un asunto poco pacífico en el contexto de la nueva organización territorial del Estado español. En este sentido, se ha señalado la parquedad de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Fernández-Coronado, 2002: 17) que, al no determinar competencias propias para la provincia y al habilitar a las CC.AA. para que atribuyan estas competencia mediante leyes sectoriales, ha dado lugar no sólo a la falta de atribución de competencias por determinadas leyes autonómicas, sino al hecho de que algunas CC.AA. (Comunidad Valenciana) hayan intentado hurtar a la provincia la competencia más específica de la Diputación Provincial: la asistencia y cooperación a los municipios.

¹⁹² En este sentido, véase: López-Nieto, Francisco, 1989. *La Administración pública en España*. Barcelona: Ariel, pp. 262-265.

La próxima reforma del Gobierno local en España y las líneas de transformación propuestas sobre la organización, funcionamiento, competencias, etcétera de la Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares nos ofrecen la oportunidad de reflexionar y contribuir, si ello es posible, a la concreción del nuevo papel que han de jugar estos gobiernos instrumentales, así como a la definición de nuevas políticas y formas de elaborarlas y gestionarlas.

2. PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En los últimos años los gobiernos locales han debido acomodarse a múltiples crisis y cambios acontecidos en los niveles nacionales e internacionales que han determinado modificaciones en sus pautas de funcionamiento, así como en los modelos organizativos y de gestión. En opinión de los expertos, los países democráticos europeos comparten una serie de problemas en relación con los gobiernos locales que han de resolver de cara a los próximos años y que pueden sintetizarse en los siguientes: el lugar del Gobierno local respecto a sus poderes y las relaciones con otros niveles de gobierno; modificaciones en la organización de la prestación de servicios locales, y las transformaciones en la gestión política del Gobierno local y el futuro de la democracia local¹⁹³.

La convicción generalizada de que se viven momentos de una profunda renovación del Gobierno y de las políticas locales se traduce en una prolífica producción de estudios y análisis centrados en aspectos político-administrativos del ámbito local, en consonancia con un evidente debate social y político¹⁹⁴. Sin pretensiones de ser exhaustivos vamos a tratar en este punto los aspectos que a nuestro juicio resultan más problemáticos en la actual situación de los gobiernos locales, derivados todos ellos de la evolución acontecida en los últimos años en las sociedades y Estados democráticos y que han determinado que el espacio local se vea inmerso en una complejidad insólita hasta ahora. No obstante, queremos precisar que estas notas problemáticas constituyen a la vez los retos más importantes a los que creemos que han de responder los gobiernos locales en los próximos años, por lo que los consideramos como nuevas posibilidades para hacer efectiva una acción de gobierno autónoma y con capacidad de incidencia sobre la comunidad local¹⁹⁵.

¹⁹³ Stoker, G., 1991. "Introduction: Trends in Western European Local Government", en Batley, R. – Stoker, G., *Local. Govern in Europe. Trends and Developments*, Londres: Macmillan.

¹⁹⁴ El escaso interés prestado a lo local desde el punto de vista científico y, concretamente, desde la Ciencia Política y de la Administración, se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones en nuestro país. La explicación de esta situación alude a factores diversos, pero, se destaca la importancia, centralidad y omnipresencia del Estado como realidad política y objeto de estudio científico y, por el contrario, el carácter subordinado, dependiente y meramente gestor de las instituciones políticas municipales. Véase, entre otros, Brugué, J. – Gomá, R. (1998): "Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización", en Brugué, J. – Gomá, R.: *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 15-17; Alba Tercedor, C.R. (1997): "Gobierno local y Ciencia Política: una aproximación", en Alba, C.R. – Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid - BOE, pp. 16-17.

¹⁹⁵ Hay que señalar que el renovado interés por lo local acontecido en la década de los noventa se ha visto aún más impulsado en nuestro país en las fechas coincidentes con los veinte años de ayuntamientos democráticos, cuya celebración dio lugar a la organización de múltiples foros académicos y políticos de debate y análisis en torno a lo municipal, así como a que las reflexiones sobre lo local ocuparan importantes espacios en los medios de comunicación. Además, este interés se produce en un momento en que lo local tiene posibilidades –y necesidades– de ocupar un lugar prioritario en los debates de políticos y politólogos, cuyas agendas habían estado preferentemente ocupadas por la cuestión autonómica y el recurrente tema estatal. Muestra de ello son muchas de las publicaciones surgidas de esos momentos cuya revisión nos permite realizar una síntesis de las cuestiones que de forma preferente ocuparon el interés de los debates, consideradas como los retos de futuro. Véase, entre otros: Longo, F. (Dir.), 1997. *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autònoms i Locals, Barcelona; VV.AA., 1998. "Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política social", en *Informe España 1997*, nº 5. Madrid: Fundación Encuentro, pp. 487-567; Font I Llovet, T., 1999. *Anuario del Gobierno Local 1998*, 4ª ed. Madrid: Diputación de Barcelona – Marcial Pons; Castillo Blanco, F.A. (Coord.), 1998. *Estudios sobre los Gobiernos Locales*, Granada: CEMCI; Botella Corral, J. (Coord.), 1999. *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal, Diputación de Barcelona. En este sentido, puede resultar de interés recordar un artículo que, poco antes de las elecciones municipales de 1999, se publicaba en la prensa nacional. Véase: Subirats, J., 1999. "Los próximos 20 años de gobierno local", en *Diario El País*, 5 de abril.

A) De administraciones a gobiernos locales

En primer lugar entendemos que los municipios y sus instituciones han de convertirse en espacios políticos en el sentido más genuino del término, generalizándose la consideración de los ayuntamientos como unidades autónomas de gobierno que tienen una estructura de poder de decisión propia¹⁹⁶. Al respecto, se ha puesto de manifiesto cómo durante mucho tiempo, incluso desde el ámbito científico, se ha ignorado la vertiente política de lo local, así como su especificidad, sobre todo en su comparación con el ámbito del poder político y del Gobierno por excelencia: el estatal. El uso de los términos “Administración local” / “Gobierno local” es expresión de estos debates. Entendemos que en el momento actual no puede ignorarse la existencia y progresiva consolidación de los gobiernos locales, en la medida en que tanto desde el punto de vista legal, como cada vez más en la realidad, disponen de unos recursos de poder propios, autonomía para la gestión de sus intereses y posibilidad de decidir y ejecutar políticas exclusivamente locales (Alba Tercedor, 1997: 17).

Así, si durante la etapa democrática los ayuntamientos españoles han debido hacer frente a múltiples carencias en servicios e infraestructuras básicas para la población, actualmente, además de la gestión cotidiana de estos servicios y una vez superada buena parte de las carencias iniciales, llega la hora de definir cuál es el modelo de municipio que se pretende construir. Hoy es preciso que ideas y valores afloren para hacer frente a dilemas cada vez más acuciantes y, en cierta medida, nuevos, y sin que exista la alternativa del incrementalismo o de la mera respuesta reactiva. Los próximos años serán clave para los municipios que no quieran verse simplemente arrastrados por las dinámicas impuestas por otros niveles de decisión. Como dice Subirats, en cada dilema aparecerán temas como la mayor o menor voluntad de luchar contra la exclusión o el grado de protagonismo público, social o mercantil en cada política, lo que obligará a poner en juego todas las capacidades de dirección estratégica y de proyecto de ciudad. Y eso sin duda supera los límites de la gestión para resituar a la política en el centro del debate.

B) Participación de los actores locales en el diagnóstico, decisión y ejecución de las políticas

El segundo reto importante tiene que ver con la participación de los actores locales en las políticas de este ámbito. Hay coincidencia en afirmar que no resulta fácil hablar con precisión de políticas locales, pues en muchas ocasiones las respuestas a los intereses y demandas locales trascienden este espacio. Estas externalidades propias de lo local hacen que con frecuencia el peso de las organizaciones estatales o regionales (pensemos en la financiación y los mecanismos de control) sea de tal calibre que es difícil concebir la existencia de políticas propiamente locales. Sin embargo, al margen de que se comparta la idea de que la solución de los problemas locales exige la intervención y colaboración de los tres niveles de gobierno, es evidente que los cambios económicos y los procesos de urbanización han reforzado notablemente la autonomía real de los gobiernos locales, aumentando su participación en el gasto público total y jugando un papel reforzado en la implementación de las políticas públicas decididas en otros ámbitos¹⁹⁷. Desde un plano teórico se han estudiado las diferentes formas de intervención de los gobiernos locales en el proceso de las políticas públicas, dibujándose un escenario diverso que puede ir desde la inacción, como respuesta adversa a las políticas de otros niveles de gobierno, la participación reactiva (aplicación negativa de políticas de otros niveles), la participación en programas de los gobiernos centrales (subvenciones), o la colaboración en la puesta en marcha y ejecución de políticas nacionales o regionales. Finalmente, cabe la decisión y ejecución de programas en el marco del ejercicio de las competencias propias del ámbito local. El peso de cada una de estas posibilidades estará en función de los diferentes contextos históricos y políticos derivados de la conformación del sistema de Gobierno local, la existencia de estructuras políticas centralistas o federales, el modelo de distribución territorial-espacial, etcétera¹⁹⁸.

En nuestro país, todo apunta a que los ayuntamientos tendrán un mayor protagonismo no sólo en la gestión sino en la toma de decisiones en relación con las políticas públicas, sobre todo con las que inciden directamente en el bienestar de los ciudadanos. Los municipios han pasado muchos años haciendo de gestores de políticas de bienestar decididas en el nivel estatal o autonómico. En estos años e impelidos

¹⁹⁶ Dahl, R., 1961. *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press.

¹⁹⁷ Norton, A., 1994. *International handbook of regional and local government. A comparative analysis of advanced democracies*, Birmingham: Inlogov.

¹⁹⁸ Meny, I., 1985. “Les politiques de las autoridades locales”, en Grawitz, M. – Leca, J., eds., *Traité de Science Politique*. París: Presses Universitaires de France.

por demandas cada vez más específicas e individualizadas han logrado ir configurando un espacio propio, el de los servicios personales, que son una aportación específicamente local al Estado de bienestar. Pero ello se ha hecho de manera poco cohesionada, sin un catálogo explícito e integrado de servicios, sin una concepción global de las necesidades y de las propias capacidades de la comunidad. Los próximos años de Gobierno local exigirán ir definiendo esa "ciudad de las personas", a la que muchos aluden, transfiriendo a los municipios políticas básicas como las educativas y sanitarias de primer nivel, permitiendo así construir modelos de bienestar local específicos y más próximos.

C) Más políticas y más integradas

Por otra parte, los gobiernos locales han de lograr una mayor integración de políticas y una oferta más compleja de las mismas. El problema de la integración o, en sentido contrario, la descoordinación, no es exclusivo de los gobiernos municipales, pero es en la escala local donde mejor se percibe la dificultad de afrontar problemas que tienen distintas dimensiones (fracaso escolar, sostenibilidad, conservación del mobiliario urbano, apropiación y uso no segmentado de los espacios urbanos, entre otros) desde el respectivo negociado o sector especializado. El Gobierno local que quiera afrontar los próximos años con voluntad transformadora deberá no descuidar la construcción de espacios de decisión y gestión integrada de sus políticas. Por otra parte, decimos que la oferta de políticas será más compleja ya que a la profundización y desarrollo de políticas ya incluidas en las agendas locales (urbanismo, transporte, sociosanitarias, culturales, etcétera), se unirá el desarrollo de políticas que en otros tiempos quedaban al margen de la intervención pública local, como el medio ambiente, las telecomunicaciones, la promoción económica y el empleo¹⁹⁹. En el espacio local se ha venido percibiendo paulatinamente que vivimos en un mundo interdependiente, donde lo local y lo global se mezclan continuamente. En este sentido, como dice Subirats, los gobiernos locales deberán no sólo hacer lo que se espera de ellos, "pensar globalmente y actuar localmente", sino también, y sobre todo, "pensar localmente y actuar globalmente"(Subirats, 1998:504). La construcción de municipios cohesionados y capaces de servir a sus comunidades dependerá también de la capacidad de construir una Europa que vaya más allá de un mercado y una moneda común. Y también de la capacidad de mantener vivas las sensibilidades y las actuaciones solidarias con lo más cercano y lo más lejano. En efecto, hoy podemos constatar que muchas de las de las políticas que deben ponerse en marcha en el espacio local, como las están medioambientales, las de sostenibilidad, de inmigración, etcétera, están determinadas y afectan a ámbitos no sólo nacionales sino internacionales²⁰⁰.

D) Participación ciudadana en las políticas locales

Otro de los retos, el que más nos interesa en este momento y relacionado con los anteriores hace referencia a cuestiones aparentemente de procedimiento pero que son de fondo o, si se quiere, fundamentales. Nos referimos a la necesidad de que el desarrollo de todos los demás retos conlleve una mayor y mejor participación de los ciudadanos. Es cierto que esto no es nuevo como planteamiento de partida, pues ya en 1978 se decía que "el pueblo entraba en los municipios". Hoy, valorando retrospectivamente la situación, es evidente que esa expresión era más un deseo, más bien ingenuo, que una realidad. La realidad es que los gobiernos locales han ido logrando profesionalizar y tecnificar sus

¹⁹⁹ En este sentido, Brugué y Gomá han realizado un diseño de "estructura tipo de la oferta de políticas locales" en la que incluyen tres ámbitos de intervención identificando en cada uno de ellos objetivos y políticas concretas. Por una parte el "ámbito económico-laboral", que incluye: políticas de promoción del tejido empresarial local; políticas de empleo y recursos humanos; políticas de desarrollo territorial y políticas de desarrollo comunitario. En el ámbito del bienestar social, las nuevas políticas de servicios personales se despliegan en torno a dos ejes: el sociosanitario, como componente de respuesta ante los problemas de exclusión (servicios sociales, salud, consumo); y el sociocultural, como respuesta a las demandas de bienestar comunitario (cultura, educación y juventud). Finalmente, en el ámbito urbano las agendas locales tienden a incorporar tres líneas de objetivos y políticas: políticas urbanas de la eficiencia (centralidades e infraestructuras); políticas urbanas de la equidad (vivienda, equipamiento y transporte) y políticas urbanas de la redistribución (vivienda y regeneración). Véase: Brugué, J. – Gomá, R., 1998. "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional", en Brugué, J. – Gomá, R., *Gobiernos locales y políticas ...*, ob. cit. pp. 32 y 33.

²⁰⁰ Véase, entre otros: Borja, J. – Castells, M., 2000. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 5ª ed., Taurus, Madrid. Font, N. – Subirats, J. (Eds.), 2000. *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Icaria, Barcelona.

estructuras de gobierno y que eso ha sido crucial para poder responder a las necesidades más urgentes planteadas por los municipios. Sin embargo, esto ya no es suficiente, ahora es prioritario poner al servicio de la voluntad de la gente esas capacidades. Es difícil imaginar que se pueda lograr ese nuevo y atractivo catálogo de políticas sin contar desde el principio con los ciudadanos. Parece claro que actualmente la toma de decisiones y la ejecución de muchas políticas públicas sólo será factible si los ciudadanos consideran que es legítima la vía por la que se ha llegado a esas decisiones. Y hoy la legitimidad no se obtiene exclusivamente a través de la democracia representativa, sino que requiere, en muchos casos, una participación más directa de los ciudadanos. En este sentido es en el que consideramos que el Gobierno local es un elemento clave en todos los sistemas políticos. Las razones de esta afirmación tienen que ver con aspectos como la proximidad del poder político y las instituciones a los ciudadanos, la diversidad y cantidad de servicios gestionados y percibidos por la población y la influencia de este nivel en el gasto público.

Pero, además, hay que tener en cuenta que el Gobierno y la Administración local es un ámbito especialmente idóneo (por factible y necesario) en lo que concierne a la participación política y a la expresión de intereses políticos. Este aspecto es aún más relevante para los países de reciente acceso a la democracia o en periodo de consolidación de la misma, como es el caso de España, pues, como se ha venido reiterando, los gobiernos locales juegan un papel estratégico en la construcción de la nueva legitimidad y en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas (Stoker, G., 1991). En cuanto a la participación (formas y actores) se ha señalado que las organizaciones de intereses en el mundo local son especialmente proclives a participar en los procesos de las políticas públicas, así como que sea frecuente en los gobiernos locales el fenómeno de pasar de la “*interest politics*” a la política de partido y a la obtención de puestos de representación política. Así mismo es importante tener en cuenta que en este ámbito la participación es, o puede ser, muy diversa, pues además de los grupos de interés de carácter económico, profesional o sindical, hay que considerar: los llamados grupos comunitarios, que comparten problemas comunes o son usuarios de un mismo servicio (asociaciones de vecinos y comunidades de intereses de todo tipo); los “*grupos promocionales*”, todos aquellos que promueven ideas creencias y no sus intereses materiales inmediatos, tales como los grupos antinucleares, de insumisos, defensores de la escuela pública o del medio ambiente; y, finalmente, los grupos cívicos, creados voluntariamente para ayudar en las necesidades o servicios de su comunidad como las ONG's y grupos de ayuda mutua entre otros (Alba, C. R., 1997: 30-32).

E) Asunción del protagonismo de lo local

Finalmente, podemos concluir este apartado señalando que el reto que, de alguna forma, incluye los anteriores y sintetiza la aspiración y necesidades de los gobiernos locales de cara al futuro sería el de conseguir “*más protagonismo*”, para lo que es preciso poner en marcha una serie de cambios por parte tanto del Estado como de las comunidades autónomas, que han de ir más allá de las declaraciones de intenciones y la expresión de voluntades. Esto puede resultar paradójico o tópico, pues se puede afirmar que cualquier país occidental ha experimentado en los últimos veinte años alguna reorganización o reforma de su sistema de Gobierno local, así como de las relaciones entre éste y los otros niveles gubernamentales. En España son evidentes los cambios producidos, pero entendemos que quedan aún pendientes importantes reformas tales como los mecanismos de financiación de las corporaciones locales, la aplicación del principio de subsidiariedad, la concreción y desarrollo del, tantas veces reiterado, “*pacto local*” y las reformas en los procesos de decisión de las políticas locales que incorporen mecanismos de participación ciudadana, entre otras. Cambios todos ellos que conducirían a lo que hemos denominado “*repolitización*” y democratización del ámbito local.

Los municipios precisan y exigen más recursos, más capacidades de gobierno, pues el balance de estos años nos muestra que, a pesar de ser las instituciones mejor valoradas por los ciudadanos, ha existido poca confianza por parte de los demás poderes territoriales en las capacidades de estas instituciones²⁰¹. La concreción por tanto de nuevas capacidades de gobierno y la asignación de más recursos son prioritarios, no sólo porque, hasta ahora, los municipios y sus ayuntamientos han sido significativamente marginados en la nueva distribución de poder en España, sino sobre todo porque, a la vista de los motivos expuestos más arriba, la respuesta a las necesidades sociales de estos tiempos así lo exige. La esperanza de una sociedad más cohesionada y con más potencia colectiva para afrontar los problemas comunes exigirá cada vez más el disponer de gobiernos locales fuertes y responsables.

²⁰¹ Véase al respecto Fundación Encuentro, 1995. *Informe España 1996*, nº 4, Madrid: Fundación Encuentro.

3. LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: ROLES, DEMANDAS, AGENDAS Y POLÍTICAS PARA EL SIGLO XXI

Hemos de advertir, de entrada, que no vamos a tratar en este momento el rico debate planteado en nuestro país por la pervivencia de las provincias y sus órganos de gobierno, las diputaciones. A pesar de las controversias surgidas tras el establecimiento del Estado autonómico, el respaldo constitucional otorgado a estas instituciones ha impedido que prosperen las propuestas tendentes a su desaparición provenientes de otros niveles territoriales. En efecto, las comunidades autónomas buscaron su identidad institucional en pugna con el Estado y el mundo local, de forma que la provincia podía ser el lugar adecuado para hacerse un hueco entre los dos poderes (Libro Blanco, p.9). Las posiciones renuentes a la existencia de las provincias con sus órganos de gobierno y el mantenimiento de sus competencias y poder se han venido manifestando desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, así como en diversas leyes autonómicas de régimen local. Ejemplo claro de esta postura es el Estatuto de Cataluña, que no incluye a la provincia en su organización territorial, y se refiere a ésta sólo en cuanto organización reconocida por la Constitución, como entidad local que es a su vez división territorial para cumplir las actividades del Estado.

Al respecto, en múltiples ocasiones ha debido pronunciarse el Tribunal Constitucional para dirimir conflictos de competencias entre las comunidades y las provincias elaborando la técnica de la “garantía institucional”, a la cual ha tenido que recurrir para evitar que la autonomía de municipios y provincias quedase a la entera disposición de la normativa infraconstitucional y garantizando así la autonomía de los municipios y diputaciones una capacidad decisoria propia en la determinación de su organización y en un haz mínimo de competencias propias locales²⁰². En este sentido, el mismo Tribunal Constitucional ha considerado integrante del “núcleo de la autonomía provincial” la competencia de cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales²⁰³.

Por su parte, el Estatuto de Andalucía podemos considerarlo como uno de los más generosos con la provincia, a la que define como entidad local determinada por la agrupación de municipios, circunscripción para el ejercicio de competencias autonómicas y sujeto de posibles transferencias, delegaciones o encomiendas de gestión. Así mismo, prevé que la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Este planteamiento tan favorable a la provincias y sus órganos de gobierno se ha ido matizando posteriormente, poniéndose de manifiesto también en esta Comunidad Autónoma la rivalidad e, incluso, antagonismo entre la pervivencia de administraciones provinciales poderosas y consolidación del poder autonómico.

Al respecto hemos de poner de manifiesto nuestra crítica a esa actitud centralizadora y en cierta medida prepotente evidenciada por muchas Comunidades Autónomas, que han obviado con frecuencia la atribución de competencias a la provincia por determinadas leyes sectoriales autonómicas o, como en el caso de la Comunidad Valenciana, intentado hurtar a la provincia la competencia más específica de la Diputación Provincial: la asistencia y cooperación a los municipios.

En efecto, se ha reiterado sobradamente que el principal problema que presentaba y presenta la Administración local en España es el inframunicipalismo, derivado, como es sabido, por la aplicación en el siglo pasado del modelo francés consistente en la identificación entre municipio y núcleo de población, con independencia de su tamaño (Baena del Alcázar, 1985: 319). Ello dio lugar a la creación en nuestro país de un importante número de municipios rurales incapaces de prestar servicios a sus habitantes por faltarles la organización y una suficiente capacidad financiera. A ello hay que unir el impacto de los movimientos migratorios del campo a la ciudad y la consiguiente despoblación de los municipios españoles. La consecuencia de lo dicho, y a pesar de la voluntad política primero del Estado y más tarde de las comunidades autónomas de racionalizar el mapa municipal, es que en el transcurso de la etapa democrática el número de municipios no ha hecho más que aumentar, llegando a tener registrados 8.108 municipios en el año 2002 (Cuadro nº 1)

²⁰² Véase la STC 32/1981, en cuyo fundamento jurídico 3º recoge literalmente que “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. [...] En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

²⁰³ STC 109/1998, FJ 2º.

Cuadro nº 1. Municipios por Comunidades autónomas (Año 2002) y creación y extinción de municipios desde 1981.

	<u>Municipios</u>	<u>Creados desde 1981</u>	<u>Extinguidos desde 1981</u>
Andalucía	770	11	2
Aragón	730	6	0
Asturias	78	0	0
Baleares	67	2	0
Canarias	87	0	0
Cantabria	102	0	0
Castilla-La Mancha	919	9	3
Castilla-León	2224	14	7
Cataluña	946	11	1
C. Valenciana	541	7	0
Extremadura	383	3	0
Galicia	315	3	0
La Rioja	174	0	0
Madrid	179	1	0
Murcia	45	1	0
Navarra	272	8	0
País Vasco	250	22	0
Ceuta y Melilla	2	0	0
Total		98	13

Fuente: **Elaboración propia a través de datos del MAP, julio de 2002.**
(<http://www.dgal.map.es/>)

Y es que las tendencias en sentido contrario se oponen de forma radical a la fuerte identificación localista de nuestro país, de forma que, a duras penas, se logra contener los intentos de segregación de núcleos de población que forman parte de un municipio y que no están ubicados en el municipio donde radica el ayuntamiento (Véase el cuadro nº 2).

Cuadro 2: Evolución del nº de municipios en España (1981-2002)

<u>Año</u>	<u>Número de municipios</u>
1981	8.020
1985	8.057
1990	8.074
1995	8.098
2000	8.105
2002	8.108
Diferencia 1981- 2002	88

Fuente: **Elaboración propia a través de datos del MAP, julio de 2002.**
(<http://www.dgal.map.es/>)

Pues bien, la explicación de la supervivencia de este mapa municipal tan precario la podemos encontrar, en gran medida, en las funciones cumplidas por las diputaciones provinciales con los ayuntamientos en el marco de cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios. En definitiva, supliendo las deficiencias municipales en la gestión y prestación de servicios a los ciudadanos, y utilizando como mecanismo fundamental, que no exclusivo, la ayuda financiera a los municipios a través de los planes provinciales de cooperación de obras y servicios municipales, en los que se precisan anualmente los objetivos a alcanzar y los criterios para distribuir los fondos (Ballart, X. y Ramió, C., 2000: 304).

No obstante, hay que señalar que el papel jugado por las diputaciones no es homogéneo en todo el territorio nacional. Igual que ocurre con los ayuntamientos, existen provincias y diputaciones fuertes y otras débiles, en función del tamaño y distribución de la población, según las competencias tanto propias como las delegadas, según su organización y sus recursos y, sobre todo, en función del papel que les permiten ejercer sus respectivas comunidades autónomas.

Como marco general, se han señalado cuatro tipos de competencias susceptibles de ser desarrolladas por las provincias (López-Nieto, F., 1989: 261-265) En primer lugar, las competencias generales, consistentes en el fomento y gestión de los intereses particulares de la provincia. Un segundo haz de atribuciones son las relativas a la prestación de servicios de carácter supramunicipal y / o supracomarcal. El tercer bloque, el más ampliamente desarrollado por la mayoría de las diputaciones, es el referido a la ayuda y cooperación con los municipios. Por una parte, coordinando los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada y, por otra, prestando asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Es en esta faceta en la que la diputación opera como instrumento de reequilibrio territorial y de eliminación de desigualdades en el acceso de la población de la provincia al conjunto de servicios mínimos que han de ser prestados por los ayuntamientos. Finalmente, las diputaciones pueden desarrollar otras competencias como consecuencia de la delegación de las mismas por parte de las comunidades autónomas o del Estado. Este último elemento es el que determina, en gran medida la fortaleza o la debilidad de la provincia, dibujándose dos modelos de organización provincial en el panorama nacional. De un lado, aquellas provincias a las que la comunidad autónoma han trasferido o delegado el ejercicio de competencias o encomendado la gestión de servicios periféricos. En el extremo contrario se sitúa el modelo de organización provincial débil, caracterizado por un vaciamiento competencial a favor de otras entidades territoriales creadas por la comunidad autónoma (áreas metropolitanas, comarcas), como es el caso de Cataluña.

De nuevo, hemos de decir que en Andalucía la regulación de la relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones es bastante más respetuosa con la autonomía provincial que en otras CC. AA. Así, además de recoger las competencias ya enunciadas en la legislación general, atribuye competencias y el correspondiente traspaso de servicios y medios en materia de cultura (archivos, bibliotecas, museos e instituciones culturales, publicaciones, animación y promoción); deporte (instalaciones deportivas, animación y promoción); y turismo (promoción y fomento). La ley autonómica también regula la delegación de competencias, atribuyendo a las diputaciones el ejercicio de las funciones y servicios relativos al mantenimiento, conservación y mejora de la red andaluza de carreteras. En materia de servicios sociales se les delega la gestión de los centros y establecimientos de los servicios sociales especializados de ámbito supramunicipal o provincial; la coordinación y gestión de los servicios sociales comunitarios; y la ejecución y gestión de los programas de los servicios sociales y prestaciones económicas que pueda encomendarles la Junta.

Más allá del marco competencial legalmente establecido, podemos afirmar que la mayoría de las diputaciones, igual que los ayuntamientos, ha venido ampliando por la vía de los hechos los servicios prestados a los ciudadanos y /o a los propios ayuntamientos. Y ello porque los ciudadanos vuelcan su mirada en el ámbito local, el que les es más próximo, cercano y accesible cuando se trata de plantear nuevas demandas al poder público. No debe extrañar por tanto que, a pesar de las tendencias centralistas manifestadas por las CC. AA., las diputaciones, en su función de apoyo a los municipios, hayan estado al frente de la prestación de servicios locales, utilizándose para ello la fórmula de los convenios de cooperación con la respectiva Comunidad Autónoma. Convenios que suelen resultar totalmente ruinosos para estas instituciones que son las que asumen la responsabilidad, gestionan y financian en gran parte dichos servicios o prestaciones y las que reciben, junto con los ayuntamientos, la presión ciudadana. Por el contrario, la Comunidad Autónoma, en tanto que menos involucrada en la gestión de los servicios, puede, en el momento que así lo decida, denunciar dicho convenio por criterios de rentabilidad política o económica. Para los ayuntamientos y las diputaciones esta opción es prácticamente impensable una vez que se ha puesto en marcha el servicio o la prestación, pues tendría que acarrear con el coste político que supondría el desmantelamiento de un servicio y la consiguiente presión ciudadana. Esta situación se está produciendo en las más diversas materias, desde prestaciones relacionadas con la inmigración, juventud, promoción económica, expansión de los soportes adecuados para la consolidación de las redes de comunicación e información, etcétera.

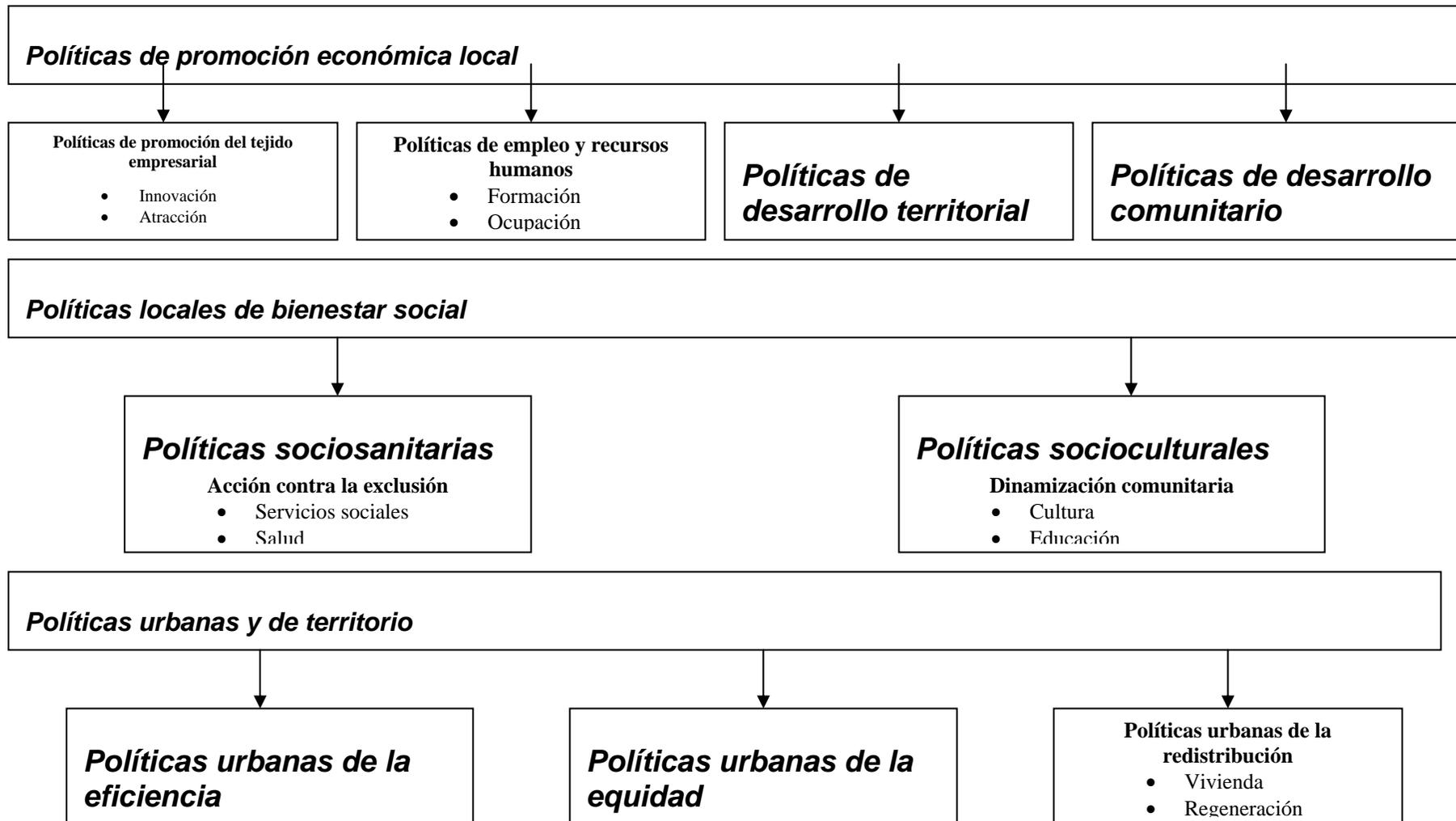
Lo cierto es que las transformaciones acontecidas en nuestras sociedades avanzadas²⁰⁴ en los contextos económico-laborales, socio-culturales y urbano-territoriales están impactando en la esfera local, generando la necesidad de redefinir las políticas públicas locales articulando para ello tres elementos básicos: más políticas y más complejas, roles políticos locales más estratégicos y un estilo relacional de gobierno²⁰⁵. Esta redefinición afecta, claro está, a los ayuntamientos, pero igualmente a las diputaciones por el papel que están llamadas a cumplir en relación con los primeros. En cuanto al primero de los elementos, la oferta de políticas públicas de los gobiernos locales, compartimos la elaboración propuesta por Brugué y Gomá que las clasifican en tres ámbitos: el económico laboral, el de bienestar social, y el urbano y de territorio (Cuadro nº 3)

En definitiva, se trata de que los gobiernos locales afronten los principales problemas a los que nuestras sociedades se enfrenta: problemas de sostenibilidad, de convivencia y de cohesión social, y hacerlo superando la mera prestación de servicios, siendo generadores de consensos y de complicidades sociales, y comprometiendo e implicando a sus ciudades y pueblos en la definición y consecución de objetivos colectivos.

²⁰⁴ Al respecto, el Libro Blanco describe el contexto del gobierno local contemporáneo, señalando como principales transformaciones sociales las siguientes: El fenómeno de la globalización, que acentúa la interdependencia humana, difumina el papel de los Estados y lleva hasta el último rincón del último pueblo la preocupación, la angustia, el afán de tomar partido, ante las mil y una crisis y conflictos, locales o generales, que sacuden el globo. En la aldea global, el interés de los ciudadanos puede manifestarse con igual intensidad por la política de aparcamientos de su ayuntamiento que por los destrozos causados por un desastre natural al otro lado del planeta. Nuestro acceso reciente al club de los países ricos y nuestra cercanía a los pobres nos convierte en poderoso foco de atracción de las migraciones, que vienen transformando radicalmente la composición de nuestras sociedades, planteando problemas de cohesión social y cultural que hasta hace poco desconocíamos. Fenómenos como el envejecimiento de nuestras poblaciones, la incorporación plena de la mujer al mundo laboral y la aparición de nuevos hábitos de trabajo, consumo y ocio, vienen modificando drásticamente las demandas y las necesidades de servicios que han de atender los ayuntamientos. La sensibilidad creciente acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente y de promover un desarrollo sostenible que proporcione un mundo viable a las generaciones futuras, ponen también de manifiesto la necesidad de dotar a los ayuntamientos de instrumentos para intervenir en estas cuestiones. El impacto de las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento (*Libro Blanco*, 2005: 39-40)

²⁰⁵ Seguimos a este respecto el análisis y la propuesta realizada por Brugué, Q. y Gomá R. (1998): “*Gobiernos locales y políticas públicas*”. Barcelona: Ariel, pp. 30-35.

Cuadro nº 3: Estructura tipo de la oferta de las políticas locales (Brugué y Gomá)



Como ha venido ocurriendo en muchos municipios, creemos que en el caso de muchas diputaciones provinciales ya se ha iniciado el desarrollo de nuevas políticas o la articulación de procesos de decisión diferentes, en los que es fundamental la concertación con los ayuntamientos.

4. LOS NIVELES INTERMEDIOS EN EL LIBRO BLANCO SOBRE LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA

Como decíamos más arriba, en los momentos actuales no se pone en entredicho la existencia de niveles intermedios de gobierno entre los gobiernos municipales y los autonómicos y estatales. Y ello, en gran medida, por la idiosincrasia de nuestros municipios. Poníamos de relieve que la mayor parte de los municipios españoles acogen a una población de menos de cinco mil habitantes, lo que unido al gran número de municipios existentes en nuestro país, más de 8.000, determinan la necesidad de que existan otros niveles de gobierno con la principal función de contribuir al ejercicio de las competencias propias de los municipios. Esto es a nuestro juicio un elemento fundamental a tener en cuenta de cara a las necesarias transformaciones que deben operarse en la propia concepción de las provincias y las diputaciones. Éstas, en el Estado de las Autonomías, justifican su existencia y fundamentan las bases de su autonomía, constitucionalmente reconocida, en cuanto que son una agrupación de municipios, lo que no se opone a la existencia de otras formas de agrupación municipal²⁰⁶. Como señala el Libro Blanco en su introducción “Provincias y municipios, ayuntamientos y diputaciones integran una misma comunidad política local. Comparten un mismo interés político, entre diputación y ayuntamientos no media una relación jerárquica sino una relación de paridad institucional. Esto no significa que interés provincial e interés municipal converjan espontáneamente, es necesario ajustar ambas realidades en un proceso de concertación que intenta conciliar los conceptos de coordinación y cooperación”²⁰⁷.

En la presentación del Libro Blanco se recogen algunos de los principales elementos que definen la posición de la Comisión respecto a las provincias y diputaciones en la futura reforma del gobierno local. Así, en primer lugar establece el matiz diferencial entre los conceptos coordinación y cooperación. Haciéndose eco de lo ya establecido por el TC, señala la paridad institucional y la voluntariedad – implícitas en la noción de cooperación- como principio básico en la relación entre ayuntamientos y diputaciones. “La naturaleza de la provincia como agrupación de municipios permite que la coordinación no derive de una posición de supremacía sino de la visión de conjunto que proporciona el conocimiento de las diferentes políticas municipales. A diferencia de una comunidad autónoma, una diputación no responde a una carencia o una iniciativa municipal con una mera transferencia de recursos que, una vez concedida, se desentiende de su evolución y destino final. La singularidad institucional de la diputación pasa, precisamente, por la interacción constante diputación-ayuntamiento en todo el proceso de ejecución y evaluación del proyecto”. En esta interacción, lo que la diputación aporta es solvencia técnica, intercambio de información y economías de escala, contribuyendo así a aumentar las interdependencias

²⁰⁶ No faltan en el debate actual las posiciones de los que quisieran incluir en la futura modificación del gobierno local la desaparición de las diputaciones y su sustitución por otros niveles intermedios, como las comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas. Prueba de ello son las palabras del Ministro de Administraciones públicas en su intervención ante la Comisión de entidades locales del Senado, celebrada recientemente: “Otro de los puntos controvertidos ha sido la atención que han recibido, en el borrador, las provincias en detrimento de otras formas de agrupación de municipios, ante lo que cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, que corresponde a los municipios y a las Comunidades Autónomas promover mancomunidades, áreas metropolitanas o comarcas, por lo que no resulta procedente su inclusión pormenorizada en una ley básica. En segundo lugar, que se ha planteado un modelo de diputación con pleno respeto a las competencias autonómicas previstas en los estatutos y en la Constitución, pues se trata de un gobierno instrumental con competencias funcionales y elección indirecta, lo que deja espacio para que una Comunidad Autónoma pueda crear otras formas de agrupación de municipios. Al igual que en relación a la autonomía local, tanto el legislador básico como el autonómico han de partir del hecho de que la autonomía provincial está garantizada en la Constitución, donde se configura la provincia como agrupación de municipios, por lo que el Libro Blanco ha de ser coherente con este mandato constitucional. (Véase: DS nº 155: Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado. Año 2005 VIII Legislatura. Comisiones. Núm. 155. Comisión de Entidades Locales, celebrada el lunes, 9 de mayo de 2005 (<http://www.senado.es/legis8/comyponen/index.html>)).

²⁰⁷ Borrador del Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España, M.A.P., 2005, pp. 9.

municipales, favoreciendo la conciencia de un interés compartido y a la postre, fijando en el ámbito local un poder político que, de otra forma, inevitablemente, saltaría a la comunidad autónoma²⁰⁸.

Esta concepción es la que permite ubicar correctamente a estas instituciones en el Estado de las autonomías: ser un gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta. El tipo ideal de diputación sería aquel en el que fomenta la intermunicipalidad y establece relaciones de complementariedad con mancomunidades y otras formas de asociacionismo municipal. Para alcanzar estos objetivos, se apuntan los principales cambios de funcionamiento que han de acometerse por las diputaciones, entre los que destaca que se garantice la participación efectiva de los municipios en las políticas impulsadas por la diputación, proponiendo “abrir un Registro de Prioridades Municipales”. A esto añade la necesidad de establecer cauces adecuados para la rendición de cuentas exponiendo con transparencia las políticas de la diputación en cada municipio (Registro de Actuaciones). En cuanto al personal de la diputación, se indica que es el mayor activo que la diputación pone al servicio de los municipios y que ha de estar preparado para responder a la nueva agenda local, abordando otros campos como los servicios personales o la promoción económica.

Estas líneas de reforma están inspiradas en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como principios fundamentales del reparto de competencias en la Unión, establecidos en La Carta Europea de Autonomía Local y en el Derecho de la Unión Europea. Dice literalmente el Libro Blanco: “cuando una materia afecta directa o primordialmente al círculo de intereses municipales o puede ejercerse mejor desde la proximidad, se debe atribuir al mundo local, principalmente el ayuntamiento, y cuando su capacidad de gestión no lo permita o el servicio requiera una prestación a mayor escala a la diputación provincial, porque así lo requiere el principio democrático combinado con el principio de proximidad: los poderes locales gestionan y resuelven los problemas de índole local. Entre los asuntos de interés municipal y los asuntos de interés autonómico hay asuntos intermunicipales que no pueden ser desempeñados de forma aislada por los municipios (transporte público comarcal, carreteras y caminos comarcales, planeamiento plurimunicipal, etc.) pero que tampoco presentan un interés intrínseco autonómico, cuya competencia debería ser ejercida por las diputaciones provinciales o a otros entes locales intermedios”.

En función de estos planteamientos y a la vista de las insuficiencias del actual modelo competencial en lo que se refiere al gobierno local, la Comisión analiza los criterios y principios básicos que deben informar el sistema **de competencias locales**: la autonomía local, la subsidiariedad, la proporcionalidad, la suficiencia financiera, las potestades públicas, la naturaleza de las competencias y la descentralización en la sociedad global. Se trata, en definitiva de que la legislación del régimen local asuma el carácter político de este nivel de gobierno, lo que debe traducirse en la atribución a los municipios de competencias de regulación, gobierno y liderazgo político, aparte de las tradicionales de mera gestión de servicios, sustituyendo esta noción por la de “servicios de acceso universal” como ámbitos específicos de intereses locales y por tanto, responsabilidad propia de los entes locales. Este criterio ha de servir para la determinación de los sectores de actividad local o “ámbitos materiales para la atribución de competencias a los municipios” que serían los siguientes: seguridad ciudadana; circulación de vehículos y servicios de movilidad; protección civil y protección de incendios; urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos; vivienda; medio ambiente; agua; energía; telecomunicaciones y sociedad de la información; limpieza y residuos; salud pública; cementerios y servicios funerarios; asistencia sanitaria; servicios para la integración y la cohesión social; deportes y ocio; cultura; educación; ordenación y promoción de la actividad económica; colaboración con la administración de justicia. No obstante, la Comisión indica que “más allá de la lista concreta de nuevas competencias propuestas, debe analizarse a fondo cuáles son realmente los problemas que deben afrontar los ayuntamientos contemporáneos, especialmente en las ciudades medianas y grandes, e interrogarnos sobre cuáles serán los resortes competenciales más eficaces para resolverlos. Y es que las competencias se justifican por la capacidad que proporcionan a la administración de que se trate para resolver los problemas de la gente (Libro Blanco, p. 73).

Por lo que hace referencia a las diputaciones provinciales, se proponen como viables e idóneas cuatro tipos posibles de competencias provinciales:

²⁰⁸ Aquí, los redactores del Libro Blanco acometen la cuestión de las relaciones interadministrativas en el Estado autonómico, refutando la posición que algunas autonomías mantienen frente a los gobiernos locales: “El deslizamiento de lo local a lo autonómico es permanente porque la escasa capacidad de buen número de municipios lleva fácilmente a invocar interés supramunicipal en la regulación de una materia. Hay que defender, sin embargo, que lo que excede de un municipio no es autonómico sino que, en muchas ocasiones, es supramunicipal. Quizás fuera conveniente reivindicar no tanto la supramunicipalidad como la intermunicipalidad, la facultad de los municipios para asociarse en la prestación de servicios o para dar impulso a un proyecto conjunto”. Libro Blanco, p. 10.

1. Cooperación y colaboración con los municipios. Estas deben ser las competencias mínimas de las diputaciones provinciales, en la línea de la que viene siendo su principal prioridad en los últimos años. Para el futuro, se propone no limitarlas tanto a la asistencia y a los planes de cooperación, y de abrirlas en todo caso al establecimiento de redes y servicios generales de cooperación de todo tipo con los municipios. El único requisito o límite aplicable a estas funciones de las diputaciones deberían ser su objeto (actividades o servicios de la competencia municipal) y su destinatario (los ayuntamientos y las autoridades, funcionarios o servicios municipales, más que los ciudadanos o los usuarios finales de los servicios).
2. Suplencia de las competencias municipales. Con base en el principio de flexibilidad, el modelo propuesto de competencias municipales requiere como complemento imprescindible la existencia de previsiones de ejercicio supletorio de las competencias municipales para aquellos municipios en los que no sean ejercidas por el ayuntamiento. Las diputaciones provinciales deberían ser las administraciones responsables de este actividad de ejercicio supletorio de las competencias municipales, ejerciendo las mismas potestades que los municipios y en relación con los mismos destinatarios (ciudadanos o usuarios o destinatarios últimos de los servicios).
3. Establecimiento de infraestructuras y servicios de carácter supramunicipal. Se refiere a la capacidad de las diputaciones provinciales para realizar actuaciones en los ámbitos propios de la competencia municipal, pero en un nivel de afectación o impacto superior a un término municipal, y normalmente para servir de complemento o para reforzar los servicios municipales.
4. Ordenación, promoción y gestión de intereses provinciales. La atribución a las diputaciones de competencias de este tipo puede ser positiva especialmente en determinados ámbitos (vías de comunicación, agua y saneamiento, medio ambiente, políticas activas de empleo, promoción económica). Deberán ser atribuidas por las leyes sectoriales respectivas.

Una vez expuestas someramente los posibles campos competenciales de las diputaciones, el Libro Blanco vuelve a referirse a la provincia y la diputación al tratar la cuestión de las estructuras territoriales del gobierno local. Partiendo del mantenimiento del mapa municipal actual, se afirma que la prestación de unos servicios locales de calidad no podrá llevarse a la práctica si no se articula un sistema que los haga homogéneos en el territorio, y este objetivo sólo podrá ser alcanzado con el concurso de entes intermedios locales de carácter necesario –las diputaciones- y otras entidades intermunicipales de carácter voluntario –mancomunidades, áreas metropolitanas, etcétera-.

En relación con las diputaciones provinciales, el documento aborda las líneas generales del ser y deber ser de estas instituciones, tratando los siguientes epígrafes: la provincia en la constitución y en el régimen local; administraciones locales de segundo nivel en Europa; las diputaciones y las CCAA; las diputaciones y el sistema local en un horizonte de promoción del gobierno local; ¿cómo tienen que trabajar las nuevas diputaciones?; organización y funcionamiento; las diputaciones (y otros entes similares) y sus instrumentos de cooperación para la planificación y ejecución de obras, infraestructuras, equipamientos y servicios locales.

En síntesis, los aspectos más relevantes recogidos en estos apartados hacen referencia, en primer lugar, a la afirmación de esta entidad local como un ente intermedio necesario en un Estado moderno, “por sus características, la importancia de sus funciones en aras a conseguir unos territorios equilibrados desde el punto de vista de los servicios públicos, del desarrollo económico, y del bienestar de todos los ciudadanos independientemente de donde habiten” ya que como recoge la LRBRL “junto con los municipios conforma una única comunidad política local”. A partir de esa afirmación, se señalan las **insuficiencias de las actuales diputaciones** que han generado una escasa consolidación institucional y un limitado desarrollo de sus potencialidades. Así, en primer lugar, la poca homogeneidad de las características de sus gobiernos, que va desde la inexistencia de estas instituciones en las CCAA. uniprovinciales a la pervivencia de regímenes especiales –cabildos, consejos insulares y regímenes forales, ha generado su dificultad para generalizar un modelo de referencia de administración intermedia. En segundo lugar, y en relación con las CC.AA., las diputaciones han venido arrastrando el estigma de su anterior configuración durante la dictadura –olvidándose su surgimiento en 1833 en el marco de la reforma liberal de la administración española y su vocación eminentemente localista. Además, ante la emergencia de los poderes autonómicos, la provincia y su diputación acarrea serios problemas de visualización política. La reacción de algunas CC.AA., como se ha señalado anteriormente, ha sido la de entrar en “competencia institucional” con las diputaciones, poniendo en marcha diferentes iniciativas, desde la coordinación de las competencias de las diputaciones, al control de sus presupuestos, e incluso, el intento de liquidación y absorción –Cataluña-. A todo ello, hay que añadir la escasa voluntad manifestada por las CCAA. para delegar competencias autonómicas en las Diputaciones. Otro aspecto negativo destacable, es el referido a la financiación de estas administraciones, cuyos ingresos están básicamente condicionados a las transferencias corrientes que provienen del Estado y a las obligaciones económicas impuestas por los

denominados “servicios impropios” que hipotecan una parte importante de los presupuestos provinciales²⁰⁹.

Este contexto de hostilidad político-institucional, en unos casos, y /o la incapacidad de estas instituciones, en otros, han dado lugar, en muchas ocasiones, a un escaso desarrollo de las potencialidades jurídicas e institucionales de las diputaciones que han seguido manteniendo una forma de trabajar difícilmente compatible con su papel instrumental de gobierno local de segundo grado. Al respecto, es significativo que algunas diputaciones sigan manteniendo una relación “jerárquica” con los ayuntamientos y otras entidades locales y que sea frecuente la percepción de un uso sectario de los recursos de la institución.

Como acaba de verse, el Libro Blanco toma claro partido respecto a la pervivencia de las diputaciones y las ubica adecuadamente en el Estado autonómico, apuntando cuáles han de ser las características definitorias de cara a su posible reforma y sus ámbitos competenciales. Esto unido al diagnóstico realizado sobre las principales deficiencias y problemas de las diputaciones actuales permite a la Comisión avanzar en la propuesta de otros aspectos importantes como el sistema de trabajo, la organización y el funcionamiento. En cuanto a **cómo tienen que trabajar las nuevas diputaciones**, se subrayan tres aspectos importantes. En primer lugar, se alude a la **cooperación local** como su principal misión y como mecanismo para lograr el fin específico que clásicamente se ha previsto para la provincia como entidad local: *garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular: a) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y b) participar en la coordinación de la administración local con la de la comunidad autónoma y la del Estado*. Hasta ahora, este concepto se concretaba legalmente en la competencia atribuida a las diputaciones de “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”. En el nuevo ordenamiento, cabría plantear la necesidad de substantivar las materias en las que las diputaciones pueden desarrollar las acciones de cooperación. El segundo aspecto reseñado es el relativo a la importancia de los recursos humanos y de la tecnología en el desarrollo de estas acciones. Es preciso para el futuro segmentar la demanda y disponer de unos equipos humanos bien entrenados, en continuo aprendizaje. Los avances en tecnología digital y en la telemática permiten ofrecer servicios de asistencia a la gestión municipal más eficaces. El tercer pilar básico para el trabajo de las nuevas diputaciones es la incorporación del **trabajo en red** como metodología principal. Trabajar en red significa hacerlo conjuntamente para conseguir unos objetivos comunes, sumando esfuerzos y recursos, optimizando rendimientos. Uno de los objetivos de las diputaciones en su misión de la cooperación es la constitución de redes intermunicipales de gestión y prestación de servicios locales. En estas redes los municipios han de desempeñar un papel mucho más activo ya que la relación que se tiene que establecer entre los diferentes actores de la red es multidireccional. Los municipios se convierten en un agente más de la prestación de servicios que entre otras cosas aporta la recogida de información necesaria para el perfeccionamiento de la red. Las características del trabajo en red son, en síntesis, la concertación, como base para la configuración de las redes entre los ayuntamientos y la diputación; el intercambio de experiencias y conocimientos que ayudan al establecimiento de vínculos entre los miembros; la optimización de recursos humanos, técnicos y materiales al aplicar economías de escala; una capacidad de respuesta más rápida dada la implicación de los ayuntamientos en la red y la flexibilidad, cada red puede tener objetivos diferentes y miembros diferentes.

La asunción del trabajo en red, y en particular la concertación van a determinar la introducción de cambios importantes en la organización y funcionamiento de las diputaciones. El objetivo de la concertación es lograr que a los ayuntamientos, sus necesidades y sus prioridades adquieran más protagonismo en la gestión del gobierno provincial. Para ello se propone la creación de un “consejo de alcaldes, como órgano de discusión de los asuntos que afecten al modelo de cooperación y sobre otros aspectos en los que se precise un amplio consenso en la acción local. Así mismo se plantea la revisión los

²⁰⁹ La estructura de ingresos de las diputaciones de régimen común ha estado muy condicionada por la preeminencia del capítulo relativo a las transferencias corrientes (el 73,5 % de los ingresos ordinarios en el ejercicio 2002) que se sustenta casi en exclusividad (más del 90 %) de las transferencias provenientes del Estado. La estrecha vinculación de los ingresos de las diputaciones de régimen común a la PIE, de forma significativamente más acusada que en el caso de las finanzas de los municipios, explica el menor crecimiento de sus ingresos corrientes. En el periodo 1986-2003 los ingresos corrientes (capítulos 1 a 5) de las diputaciones crecieron en términos nominales el 151 % mientras que los municipios crecieron un 286 %. Dicha evolución ha generado un retroceso real en el nivel de ingresos de las diputaciones con relación a la riqueza nacional (PIB), que evoluciona negativamente en dicho periodo del 0,74 % al 0,48 % del PIB. Por su parte los municipios han mantenido prácticamente inalterado el peso relativo de sus ingresos corrientes sobre el PIB pues ha evolucionado del 2,86 al 2,89 (Libro Blanco, p. 80).

partidos judiciales como circunscripciones para la representación en las diputaciones y que esta fórmula sea sustituida por otra que garanticen la representación de todos los territorios de la provincia y que el presidente de estos entes sea, necesariamente, un alcalde.

En cuanto a los planes provinciales de cooperación, la Comisión señala su “alcance limitado” como sistema principal de financiación de obras y servicios. Además, se compaginan mal con el principio de autonomía local, son insuficientes para garantizar la equidad y la transparencia en su uso por las diputaciones, Procedimental y administrativamente son excesivamente rígidos y poco eficientes y decantan excesivamente las inversiones de las diputaciones hacia las infraestructuras y los equipamientos.

La modificación de este estado de cosas pasa, necesariamente por el establecimiento de los principios que deben estructurar la cooperación local que afectan a los tres niveles de gobierno y administración –estatal, autonómico y local- repartiendo roles y definiendo a las diputaciones como entes especializados en la cooperación local.

El Libro blanco concluye el tratamiento dedicado a las diputaciones afirmando que “la reforma de la ley nos brinda la posibilidad de situar a la provincia como entidad local especializada en la cooperación local. Para esta misión las actuales diputaciones, por estructura territorial y posición institucional, están bien preparadas. Este carácter ya está en el espíritu de la LRBRL, pero no ha sido desarrollado en toda su plenitud por la “invasión” de este campo por las CCAA y por la falta de adaptación de sus estructuras a tal fin. En tanto en cuanto la reforma del marco legislativo perfile las diputaciones claramente en este objetivo, de elemento central de la cooperación local, se encarrilará uno de las asignaturas pendientes del desarrollo del régimen local. Los principios generales que habrían de informar el nuevo planteamiento de la cooperación local liderada por las nuevas diputaciones, deberían ser los siguientes: El respeto a la autonomía local (transferencias, en líneas generales, incondicionadas); suficiencia financiera de las haciendas locales, garantizada por el Estado y las CCAA; subsidiariedad; coordinación; transparencia; programación y concertación. En definitiva, la reforma debería, por lo tanto, establecer un nuevo esquema de trabajo para las diputaciones basado en la técnica de la concertación. Esto supone poner el énfasis en las políticas públicas diseñadas por los ayuntamientos y en la necesidad de potenciar la cooperación intermunicipal a través del establecimiento de redes de servicios municipales. Esta técnica requiere de la participación activa de todos los entes locales en la cooperación, del establecimiento de un registro de necesidades municipales, de la concertación propiamente dicha, y de los mecanismos de evaluación para la redefinición continua de los procesos concertativos.

Como acaba de verse, las líneas de reforma planteadas para las diputaciones en el Libro Blanco son de gran calado y contienen, en esencia, los principios y presupuestos fundamentales para impulsar los cambios necesarios en estas instituciones. Todo ello, sólo será posible si, finalmente, se logra el consenso político necesario que propicie un nuevo marco legal y estatutario.

5. BIBLIOGRAFÍA:

- Alba, C.R. – Vanaclocha, F.J., 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid - BOE.
- Baena de Alcázar, M., 1985. *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I. Madrid: Tecnos.
- Ballart, X. y Ramió, C., 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ballesteros Fernández, A. 1998. “El Gobierno Local en España”, en Castillo Blanco, F., coord., *Estudios sobre los Gobiernos Locales. Temas de Administración Local*. Granada: CEMCI.
- Batley, R. – Stoker, G., 1991. *Local Govern in Europe. Trends and Developments*, Londres: Macmillan.
- Borja, J. – Castells, M., 2000. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, 5ª ed., Madrid: Taurus.
- Botella Corral, J. (Coord.), 1999. *La ciudad democrática*. Barcelona: Ediciones del Serbal, Diputación de Barcelona.
- Brugué, J. – Gomá, R., 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Castillo Blanco, F.A. (Coord.), 1998. *Estudios sobre los Gobiernos Locales*, Granada: CEMCI.
- Dahl, R., 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Diario de Sesiones del Senado. Año 2005 VIII, Legislatura. Comisiones. Núm. 155. Comisión de Entidades Locales, celebrada el lunes, 9 de mayo de 2005.
- FEMP (2005), “Aportaciones Municipales al Libro Blanco sobre la Reforma del

- Gobierno Local, *Carta local*, revista electrónica.
- Fernández-Coronado, M., 2002. *Las diputaciones en el contexto de una mejor administración local*. Sevilla: Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía.
 - Font, J., coord., 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
 - Font I Llovet, T., 1999. *Anuario del Gobierno Local 1998*, 4ª ed. Madrid: Diputación de Barcelona – Marcial Pons.
 - Font I Llovet, T. Dir. 2004. *Anuario Del Gobierno Local*, 2003. La Ley de Modernización del Gobierno Local. Cooperación intermunicipal. Madrid: Marcial Pons
 - Font, N. – Subirats, J. (Eds.), 2000. *Local y sostenible. La Agenda 21 Local en España*, Barcelona: Icaria.
 - Gomá, R. y Subirats, J. 1999. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
 - Longo, F. (Dir.), 1997. *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*, Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.
 - López-Nieto, Francisco, 1989. *La Administración pública en España*. Barcelona: Ariel.
 - MAP, 2005. Borrador de Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España.
 - Meny, I., 1985. “Les politiques de las autoridades locales”, en Grawitz, M. – Leca, J., eds., *Traité de Science Politique*. París: Presses Universitaires de France.
 - Morata, F. 1991. “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, *Documentación Administrativa*, 224-225.
 - Norton, A., 1994. *International handbook of regional and local government. A comparative analysis of advanced democracies*. Birmingham: Inlogov.
 - Rodríguez González, R. 2005. *Territorio Y Gobierno Local En España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*. Madrid: Civitas.
 - Sanz Moreno, J.A. 2005. *El Universo Local. Nación Y Estado, Constitución Y Autonomías*. Granada: Comares.
 - Subirats, J., 1997. “Gobierno Local y Políticas Públicas. Apuntes en la España de los noventa”, en Alba, C. R. y Vanaclocha, F. J., *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
 - Subirats, J., 1999. “Los próximos 20 años de gobierno local”, en *Diario El País*, 5 de abril.
 - Vallés, J. M. y Brugué, J. 2001. “El gobierno local”, en Alcántara, M. y Martínez, A., *Política y Gobierno en España*. Valencia: Ed. Tirant lo blanch, Valencia.
 - VV.AA, 1995. *Informe España 1996*, nº 4, Madrid: Fundación Encuentro.
 - VV.AA., 1998. “Veinte años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local”, en *Informe España 1997*, Madrid: Fundación Encuentro.