

Conclusiones

1. Principales resultados de la investigación

El estudio de todas estas cuestiones arroja una serie de hallazgos de investigación que pueden ser resumidos en los siguientes seis puntos:

(1) Como presupuesto de partida, y también estación de llegada, la provincia resulta ser una entidad local de carácter necesario de la cual se predica su autonomía y su carácter democrático y cuya supresión está descartada dentro del actual marco constitucional. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional, que antes de que se aprobara la LRBRL tuvo que pronunciarse en diferentes ocasiones sobre esta materia, contribuyendo a perfilar el contenido y competencias de la entidad provincial. Conforme a los pronunciamientos del alto tribunal:

–La provincia tiene que existir en todo el territorio y debe contar con un núcleo o reducto indisponible para el legislador que se identifica con la denominada *garantía institucional de la provincia*.

–Por su posición intermedia, está sometida tanto a la regulación del legislador estatal conforme al artículo 149.1.18 como al legislador autonómico en virtud del respectivo Estatuto de autonomía.

–La autonomía provincial debe traducirse en el derecho de la entidad provincial a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten a sus intereses.

–La autonomía de la provincia implica igualmente la concesión a la entidad de una serie de potestades administrativas y de medios financieros para poder acometer sus funciones, excluyendo expresamente los controles de oportunidad.

(2) En España, los problemas que plantea la entidad provincial provienen no tanto de su existencia como entidad local en todo el territorio como de la conveniencia de eliminar la garantía constitucional que la protege. Es decir, que la provincia sea una instancia constitucionalmente posible, pero dejando un margen discrecional a las comunidades autónomas para optar por otras organizaciones intermedias –comarca principalmente– o incluso asumiendo ellas mismas mediante una estructura administrativa desconcentrada tales funciones.

Lo que resulta evidente es que las dimensiones del mapa municipal español, con más de ocho mil municipios, muchos de ellos minúsculos, dificulta enormemente la existencia de unos gobiernos y administraciones locales verdaderamente autónomos y eficaces. Ante este panorama, caben pocas dudas sobre la necesidad, si se

quiere respetar la autonomía local, de crear un nivel intermunicipal, de carácter local. Me atrevería a afirmar que si la provincia no existiera, habría que inventarla. No se trata de una osadía porque el Derecho comparado da muestras sobradas de la existencia de divisiones supramunicipales e infrarregionales para el cumplimiento de diferentes fines (*Kreise* en Alemania, *départaments* en Francia, las *provinces* en Bélgica, los *county councils* en Gran Bretaña, las *provincias* en Italia o los *nomi* en Grecia), y al igual que ocurre en el caso español, ese escalón intermedio se encuentra en permanente revisión.

En este trabajo, lo que he tratado de defender es la necesidad –conforme al actual mapa territorial– de que exista un ente intermedio, de carácter local y político y no mera administración periférica, entre la comunidad autónoma y los municipios, capaz de procurar aquellos servicios que por su dimensión o características requieran una prestación en un ámbito supramunicipal y que pueda servir como ente de apoyo y auxilio a los pequeños municipios con independencia de su denominación.

Es cierto, no obstante, que la provincia no goza del mismo arraigo en todo el territorio. Comunidades autónomas como Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia o Aragón han optado por primar otras fórmulas organizativas en detrimento de la provincia. Pero precisamente esta forma de actuar es la que refuerza el argumento que trato de exponer. Han sido las propias comunidades autónomas las que han dedicado grandes esfuerzos a montar un nivel intermedio paralelo, apelando insistentemente a su necesidad de cara a una buena gestión y organización de las actividades municipales.

La proliferación de diferentes entidades de carácter supramunicipal a lo ancho y largo de la geografía española sostiene la tesis, en mi opinión, de que determinados servicios locales tienen que ser prestados de manera conjunta y desde un ámbito superior al municipal. Fórmulas asociativas como las comarcas, mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas y consorcios pueden ser una solución, pero sólo parcial por su propio ámbito de desenvolvimiento, y no todos los municipios están en condiciones de integrarse dentro de ellas. Si el objetivo que se persigue con la implantación de tales entidades es que los ciudadanos reciban todos los servicios mínimos y servicios de calidad, parece exigible que las respuestas sean integrales. La provincia ha venido cumpliendo esta misión con mayor o menor éxito y dispone de la infraestructura y el bagaje institucional histórico necesario para ello. Si el problema quiere corregirse desde la base, parece más lógico que los esfuerzos políticos se encaminen a dotar de contenido las potencialidades de las diputaciones y no en “reinventar” bajo otra denominación una institución que ya existe.

Además, tal como se ha defendido también en este trabajo, en principio comarcas y provincia no tienen por qué contemplarse como entidades necesariamente rivales, lo que ocurre es que la instrumentalización política que de estas instituciones alternativas han hecho algunas comunidades autónomas ha conducido a esta conclusión. Actualmente, doce comunidades autónomas han regulado la comarca aunque con diferente grado de implantación –en unos casos por la vía estatutaria y en otros por remisión al legislador ordinario–. Desde este punto de

vista, tan perjudicial puede ser negar la realidad comarcal de ciertas comunidades autónomas como su implantación generalizada en las demás. Y con todo, la comarca no tiene por qué ser necesariamente una alternativa incompatible con la provincia. Su creación debe venir amparada en la conveniencia de prestar determinados servicios de manera agrupada a los municipios más pequeños, sin que esta función tenga que ser excluyente de la que vienen realizando las diputaciones provinciales en el mismo ámbito.

(3) Los estatutos de autonomía que entraron en vigor poco después del dictamen de la Comisión de Expertos sobre autonomías aprobaron unos estatutos plenos de posibilidades para las provincias y recogieron el papel de la Diputación como posible sujeto de delegación o transferencia de competencias. El análisis posterior de las leyes autonómicas sobre régimen local pone de manifiesto una realidad muy distinta, de modo que las técnicas contempladas en la LRBRL para aumentar el elenco competencial de las provincias han tenido escasa incidencia en el conjunto autonómico.

La propuesta de gestión ordinaria de servicios por parte de las diputaciones provinciales merece una valoración negativa por su escasa incidencia en la práctica. El deseo de asumir competencias llevó a las comunidades autónomas a la utilización generalizada de la Administración periférica, con la consiguiente duplicación de estructuras. Con esta forma de actuar se reprodujo en el nivel regional un nuevo centralismo, pero de corte autonómico.

Tampoco la legislación autonómica ha sido muy proclive a la utilización de las delegaciones de competencias al ámbito local. Cuando se realizan, los mecanismos de control que se vinculan a la competencia delegada son tan estrictos que el margen de actuación autónoma que le queda a las diputaciones provinciales es ciertamente muy reducido, reconduciendo el proceso a la mera ejecución de la competencia por parte de la entidad local. Las delegaciones han sido escasas y la tendencia ha sido su uniformidad, al utilizarse para el traspaso de materias de carácter residual.

La figura de la transferencia en el ámbito autonómico ha tenido un impacto todavía menor que el de la delegación. Pese a que ambas técnicas se han incluido con carácter, prácticamente generalizado, en todos los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas pluriprovinciales (con la excepción de los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía) y a que posteriormente se han desarrollado en las leyes autonómicas generales de relación entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales, en la práctica su efectividad y operatividad a través de legislación sectorial o por la vía reglamentaria ha sido muy limitada. Lo más llamativo es que lo usual ha sido utilizar esta técnica en sentido inverso, es decir, desde las diputaciones provinciales a las comunidades autónomas, de forma que las competencias que pierden las diputaciones provinciales coinciden con las que gana la comunidad autónoma.

El estudio de los estatutos de autonomía, pero sobre todo de la legislación autonómica de desarrollo que se ha realizado en detalle durante la segunda parte de la tesis, evidencia que no existe voluntad autonómica en el desarrollo de estas técnicas de atribución de competencia. Además, las comunidades autónomas por dife-

rentes vías inciden de manera más o menos acusada sobre las competencias mínimas provinciales, contribuyendo al desdibujamiento de la provincia en el actual Estado autonómico.

(4) Precisamente el proceso conocido como Pacto Local surge ante la evidencia de que el desarrollo del Estado de las autonomías no ha tenido su correlato en el nivel del gobierno local, que mantiene inalterada la configuración legal de su ámbito competencial y el peso relativo de su participación en el gasto público. No obstante, y pese a haberse incluido entonces avances tan relevantes como la regulación del recurso en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, las soluciones legislativas aportadas con la aprobación del bloque de medidas para el desarrollo del gobierno local han sido sólo parciales y han dejado sin respuesta muchos de los problemas planteados.

Desde el punto de vista defendido en este trabajo, la así llamada “segunda descentralización” debería plantearse como un modelo de funcionamiento en el que las comunidades autónomas y los entes locales no compitieran por anularse sino por complementarse. No se trata de un proceso de suma cero, como ha querido verse desde las comunidades autónomas.

La complejidad de las nuevas necesidades y, consecuentemente, la propia naturaleza de las soluciones que se exigen, requiere actuaciones públicas que van más allá de los ámbitos territoriales de los municipios. La solución a este círculo vicioso pasa por las diputaciones. La atomización municipal se combate con la intermunicipalidad, y ninguna institución ha demostrado por el momento su eficacia y su implantación en el territorio como las diputaciones. Las diputaciones pueden encontrar en esta coyuntura una plataforma desde la cual hacer valer su papel como entidad supramunicipal, porque los ciudadanos, independientemente de donde vivan, tienen derecho a recibir los mismos servicios y con la misma calidad. La fragmentación propia del mapa municipal español podría verse atenuada si las comunidades autónomas canalizaran las transferencias o delegaciones de competencias a través de las diputaciones, las cuales no actuarían como Administración intermedia sino como Administración local, al mismo nivel de los ayuntamientos para superar mediante economías de escala las carencias de medios personales y financieros de los consistorios municipales.

Para ese desafío, no obstante, ayuntamientos y provincias necesitan dotarse de una institucionalidad acorde, y lo cierto es que en el plano interno las reformas operadas sobre la LRBRL, siendo significativas, no consiguen, sin embargo, una clarificación del binomio poder ejecutivo/poder legislativo en el ámbito local. A este objeto ha contribuido de forma más decidida la Ley 57/2003, de modernización del gobierno local, que profundiza en la traslación al ámbito local de los parámetros parlamentarios a imagen del modelo estatal y autonómico, pero sin conseguir situar al Pleno como un verdadero foro de debate y como órgano de control político, ni en las diputaciones provinciales ni en los ayuntamientos, como sería lo lógico conforme al sistema parlamentario que se quiere implantar.

Puede afirmarse entonces que la Ley 7/1985, tras diecinueve años de vigencia, es incapaz de dar respuesta a las nuevas necesidades de las entidades locales en el

Estado de las autonomías. Las reformas introducidas en la LRBRL en 1999 y 2003 evidencian que la solución política y jurídicamente más correcta, teniendo en cuenta la importancia de las reformas que se necesitan, pasaría por la elaboración de una nueva Ley de bases de la administración local. Éste es el reto que se ha planteado el Gobierno en esta VIII Legislatura con la elaboración, primero, de un libro blanco sobre régimen local discutido y puesto en conocimiento de las diferentes fuerzas políticas e instituciones implicadas y más recientemente con la elaboración del anteproyecto de Ley sobre gobierno y administración local, pendiente de discusión en el Parlamento.

(5) En materia competencial, ante el silencio de la Constitución, es la LRBRL la encargada de dotar de contenido competencial a la provincia, y lo hace en el artículo 36 de la LRBRL en conexión con otros preceptos: el artículo 31.2, que propugna como actividad funcional de las diputaciones provinciales la coordinación del gobierno local con el de la comunidad autónoma y el Estado, y el artículo 26.4, que atribuye como fin propio y específico de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales. Conforme al artículo 36, corresponde a las diputaciones provinciales:

–La coordinación de los servicios municipales entre sí.

–La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad de gestión.

–La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal.

–El fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

El artículo 36 de la LRBRL sólo hace referencia a las funciones a realizar por el ente provincial, pero sin entrar en la enumeración de competencias. En torno a este tema, existe una división doctrinal entre quienes critican el artículo 36 de la LRBRL, por la ausencia en el mismo de una lista detallada de competencias al modo de la contenida en el artículo 25.2 y 26 de la LRBRL en relación con el municipio, o la de quienes opinan, entre quienes me incluyo, que la determinación material de competencias concretas para la provincia en una lista legal, que aunque podría resultar útil no es imprescindible. La razón es que el diseño competencial contenido en el artículo 36 de la LRBRL para las diputaciones no opera de acuerdo a un criterio material, como sucede en el caso de los municipios, sino a través de criterios funcionales o “técnicas de intervención sobre las materias” que previamente se han reconocido para el ámbito local. Consecuentemente, a partir de la configuración constitucional, pero sobre todo legal, de la provincia como agrupación de municipios, las competencias específicas y nucleares de ésta coincidirían en lo sustancial con las competencias municipales reconocidas y materialmente concretadas en el artículo 25 de la LRBRL.

Según este criterio, las funciones de cooperación y asistencia que el artículo 36.1.b) encomienda a las diputaciones se tienen que ejercer en directa conexión con los ámbitos sustantivos de la competencia municipal fijada en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.

La prestación de los servicios de carácter intermunicipal por parte de las diputaciones hará referencia a las actividades o servicios de competencia municipal ejer-

cidos por los municipios o por otras entidades de ámbito supramunicipal que, por estrategia de gestión o exigencias de planificación, tengan que prestarse desde este ámbito. Del mismo modo, los intereses peculiares de la provincia referidos en el artículo 36.1.d), conforme a la lógica expuesta, coincidirán sustancialmente con los intereses municipales.

Para las diputaciones provinciales, el sistema de reparto competencial así configurado provoca un resultado incierto, a pesar de que la propia LRBRL establece una serie de criterios que regulan el proceso de incorporación de competencias en la esfera provincial. Por un lado, puede ser ventajoso para el ente provincial en la medida en la que el artículo 36 de la LRBRL, además de adquirir un contenido concreto por medio de su conexión con el artículo 25 de la LRBRL, no agota las posibilidades de actuación de las diputaciones ni en el plano funcional ni en el material. A través de los mecanismos de la delegación, la transferencia o encomiendas de gestión por parte del Estado pero, sobre todo, de las comunidades autónomas en los diferentes ámbitos sectoriales, las competencias provinciales pueden verse notablemente ampliadas. Pero, *a sensu contrario*, estos mismos parámetros generales pueden llevar a que las provincias se vean relegadas a un segundo plano en el caso de que el Estado y las comunidades autónomas se sirvan de otras estructuras territoriales supramunicipales para el desempeño de funciones que tradicionalmente han venido ejerciendo las diputaciones en su territorio.

La experiencia legislativa hasta el momento ha demostrado que la ley básica estatal y sus principios informadores de atribución competencial se han visto impotentes ante las leyes sectoriales autonómicas que no tienen en cuenta a los entes locales en los distintos sectores de la actividad administrativa. De entre los entes locales, el más afectado ha sido sin duda la provincia, que ha ido perdiendo paulatinamente capacidad de actuación por arriba en favor de las comunidades autónomas y por abajo a favor de las comarcas.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha servido de poca ayuda a la hora de proteger el ámbito de actuación provincial recogido en el artículo 36 de la LRBRL. En la sentencia 109/1998, de 21 de mayo,⁹⁹⁰ el Tribunal Constitucional ha hecho una relectura de todo el precepto, limitando el núcleo mínimo competencial a sus dos primeros apartados y negándole a los dos siguientes su carácter básico (servicios de carácter supramunicipal e intereses peculiares de la provincia), de modo que el núcleo esencial de la autonomía provincial pasa a identificarse con la actividad cooperadora de las diputaciones con los municipios.

Esta vía interpretativa debilita claramente el ámbito competencial provincial, que tradicionalmente se ha identificado con funciones en materia de cooperación municipal, de fomento de los intereses provinciales y en la prestación de servicios de carácter intermunicipal, en los que a partir de ahora se otorga a la comunidad autónoma un relevante papel en detrimento de la entidad provincial.

990. Sentencia que resuelve seis cuestiones de inconstitucionalidad interpuestas por el TSJC contra las leyes catalanas 5/1987, de régimen local, y 23/1987, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios.

Entiendo que este razonamiento es equivocado, en la medida en la que contribuye a debilitar las funciones intermunicipales de la provincia y con ellas la autonomía provincial, es decir, local, constitucionalmente reconocida. El interés provincial queda circunscrito a partir de la jurisprudencia constitucional al derecho a intervenir en asuntos de interés municipal cuyas características hagan adecuada su gestión en el nivel provincial. Pero esta argumentación supone una abierta ruptura con la idea de autonomía provincial. El hecho de que todas las competencias municipales y provinciales puedan ser reconducidas al ámbito autonómico, en cuanto titular de la materia, no es razón suficiente para vaciar de contenido las competencias de las entidades locales y con ellas las competencias de las diputaciones provinciales en dicho ámbito. Del mismo modo que todo lo que no es autonómico necesariamente no corresponde al Estado, debería entenderse que no todo lo que no es municipal necesariamente corresponde a la comunidad autónoma, sino que existe una realidad intermunicipal que hay que tener en cuenta como ámbito más adecuado para adueñarse de tales funciones.

Sin embargo, la postura del Tribunal Constitucional en este aspecto es bastante rígida, porque otorga más importancia a discernir quién es el titular de la competencia que a garantizar una participación adecuada de las diferentes entidades implicadas en la prestación de la misma.⁹⁹¹

Conforme a la argumentación expuesta en este trabajo, el criterio más lógico y respetuoso con la autonomía local y con la provincial en particular pasa por reconocer a municipios y provincias algún tipo de participación funcional en las leyes sectoriales, autonómicas o estatales que incidan sobre sus intereses. Es decir, concebir la autonomía local como una garantía de participación que priorice el diálogo y el acuerdo durante el proceso de toma de decisiones y habilite cauces de relación y participación con las instancias superiores durante el proceso de actuación.

Las diputaciones, por su propia naturaleza, no son una administración competitiva y, por tanto, no se trata de que entren en el juego del reparto competencial. De hecho, no son entidades que reclamen mayores cuotas de poder en detrimento de la comunidad autónoma y en menor medida de los ayuntamientos. El papel que la Diputación provincial está llamado a desempeñar en el Estado autonómico es fundamentalmente cooperativo, tal como entiende el propio Tribunal Constitucional, pero pronunciamientos como éstos ayudan muy poco a dotar de contenido las funciones provinciales y contribuyen a debilitar la importante función intermunicipal que les corresponde a las diputaciones y a mermar sus competencias aparejadas a tal actividad.

991. Las STS de 21 de febrero y de 13 de marzo, a propósito de las competencias provinciales de fomento de museos y deportes, apuntan directamente en esta dirección: "La atribución material de competencias a las diputaciones provinciales no puede entenderse desde la perspectiva constitucional al margen de las normas del Estado y de las comunidades autónomas que dicten en desarrollo de las competencias respectivamente asumidas, según el alcance de los artículos 149.1 y 148.1 de la Constitución" (STS de 21 de febrero de 2001, fundamento jurídico 6). En el mismo sentido, la STS de 13 de marzo de 2000, fundamento jurídico 4: "Las comunidades autónomas podrán dictar disposiciones que incidan en la actividad de las entidades locales en este extremo, dado que la atribución constitucional de materias exclusivas es omnicompreensiva de todos sus aspectos, tanto el fomento como su ordenación y regulación."

Sin embargo, otros pronunciamientos, como el de *primacía de la voluntad municipal*, también derivado de la jurisprudencia constitucional, resultan más alentadores. Con él se trata de dar solución al problema que emerge cuando las competencias decisorias sobre una materia son atribuidas por el legislador al Estado o la comunidad autónoma y sobre la misma concurre un fuerte interés local. La Administración competente a la hora de elegir entre diferentes alternativas –todas jurídicamente correctas– deberá inclinarse por la solución preferida por el municipio afectado. La ventaja es que con esta forma de proceder se cede al ente local, e indirectamente a la provincia, parte del protagonismo perdido (sentencias de 20 de febrero de 1998 y de 21 de febrero de 2000, y sentencia 11/1999, de 11 de febrero).

(6) En este contexto la *garantía institucional de la autonomía local* no ha conseguido determinar un contenido competencial minimamente exigible para las entidades locales y particularmente para la entidad provincial. Ha servido como instrumento defensivo frente a la proliferación de leyes sectoriales –estatales y sobre todo autonómicas–, que han tratado de limitar o reducir las competencias provinciales al mínimo; pero carece de la potencialidad de impulsar una actividad legislativa positiva destinada a exigir al legislador el reconocimiento de competencias propiamente locales. Así se ha puesto de manifiesto tanto en las reformas operadas en los estatutos de autonomía como en las leyes autonómicas de ordenación del territorio que han optado por respetar la existencia puramente nominal del ente local, pero sin reconocerle por la vía competencial las potestades necesarias para que pueda actuar autónomamente, incumpliendo así la Recomendación del Consejo de Europa 121 (2002), sobre la democracia local y regional en España, que aboga por una mayor “regionalización” del régimen local y por una mayor garantía de principio de subsidiariedad en los estatutos de autonomía.⁹⁹²

Por este motivo, la preferencia por la teoría de la “configuración constitucional de la autonomía local” manifestada en este trabajo –y avalada por la opinión de prestigiosos iuspublicistas–, se sustenta sobre la necesidad de que la autonomía local no se base solamente en la garantía de la institución local, sino que se traduzca en una atribución de materias o ámbitos materiales concretos que permitan a la provincia cumplir con su función constitucional. Ocurre además que, para que la teoría de la garantía institucional despliegue sus efectos correctamente, se requiere una institución con características homogéneas y definidas, cualidad que no puede atribuírsele a la provincia en el sistema español. La técnica de la configuración constitucional resulta, por tanto, sumamente útil como nexo de unión entre el principio de autonomía local y el principio de Estado democrático, porque las entidades locales son algo más que Administración pública. Son gobiernos representativos, bien que de elección indirecta, a través de los cuales se expresa la

992. El texto completo de la recomendación se encuentra en el *Anuario del gobierno local 2003*, p. 357 y ss., con una introducción de Marc Marsal sobre la misma. El informe previo a la recomendación en el *Anuario del gobierno local 2002*, presentado por F. Merloni, p. 357 y ss. Comentarios, como siempre brillantes sobre el tema, en FONT, T. “La reconstrucción jurídica de la autonomía local: El gobierno local y la reforma de los estatutos”, en *Anuario del gobierno local 2003*.

soberanía popular. Por tanto, la autonomía así entendida requiere que la entidad local esté dotada de las potestades administrativas necesarias y de los recursos financieros suficientes para acometer las funciones a ellas encomendadas.

2. Conclusión y propuestas de futuro

Ante este panorama, el futuro que se cierne sobre la provincia sigue siendo incierto. La capacidad de gestión de las diputaciones provinciales es muy dispar y no todas las diputaciones provinciales han tenido la misma capacidad de adaptación a las exigencias del nuevo Estado autonómico. No hay una fórmula mágica para progresar, pero lo cierto es que el equilibrio interterritorial y la autonomía local en un país como el nuestro no sería posible sin una instancia intermedia como la provincia –aunque ésta pueda recibir otra denominación y tener otro ámbito territorial si así se desea políticamente y si compensa los costes y los pleitos localistas que surgirían para determinar nuevas capitalidades–. En cualquier caso, una instancia capaz de garantizar los servicios mínimos que deben recibir miles de personas y a las que asiste el derecho constitucional de no ser discriminadas a causa de su lugar de nacimiento.

En definitiva, la utilidad y justificación de la provincia vendrá avalada en el futuro:

–En la medida en que sea capaz de redefinir su papel institucional poniendo sus funciones al servicio de las comunidades autónomas y no frente a ellas. Por supuesto, para este objeto el paso previo es que se produzca una interiorización por parte de las comunidades autónomas del escalón provincial que favorezca la delegación de competencias a estas entidades y la gestión de sus servicios propios. Desprendiéndose de los servicios impropios y concentrando sus esfuerzos en su labor de apoyo y asesoramiento técnico a los municipios, las diputaciones pueden ubicarse correctamente en el Estado de las autonomías.

–Reinventando y mejorando su función de prestación de servicios esenciales a los pequeños municipios y en una labor de promoción, estudio o asesoramiento de las materias que afectan a la vida local. Es decir, defendiendo los intereses de los municipios y apoyando sus iniciativas ante las restantes administraciones, y preservando competencias que le son inherentes en un contexto en el que a menudo otras administraciones caen en la tentación de recortarlas.

–Siendo el motor de cambio y renovación del gobierno local, poniendo al alcance de los municipios los medios administrativos y técnicos necesarios para incrementar la eficacia de la gestión y su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Formación de los responsables locales (alcaldes y concejales) y de los técnicos. Creando redes de información local que permitan la comunicación entre las entidades locales y acerque la Administración al ciudadano. En definitiva, contribuyendo a modernizar la gestión de la Administración local.

–En el ámbito del Estado autonómico, la provincia debe ser mucho más que una simple circunscripción electoral. Es el eje coordinador que pone en relación al Estado, las comunidades autónomas y los municipios y que tiene que ser capaz de asumir y gestionar las competencias de ambas administraciones. Si una Diputación

cumple satisfactoriamente su papel de gobierno intermunicipal, estará en la mejor disposición para actuar de gobierno intermedio. Aún quedan pendientes los pactos locales autonómicos, en los que las diputaciones provinciales tienen también su lugar y pueden desarrollar funciones más amplias. Aprovechando este marco, la provincia debe asumir determinados servicios intermunicipales, con su correspondiente dotación financiera. Las materias en las que pueden desarrollar un papel idóneo son, entre otras: ordenación del territorio, desarrollo económico, servicios sociales, inmigración, protección del medio ambiente, prevención y extinción de incendios, cultura, turismo y deporte...

—Otras potenciales actuaciones de las diputaciones provinciales pasan por una mayor racionalización del ejercicio de la función cooperante provincial, sin caer en las arbitrariedades políticas que le restan legitimidad en sus funciones. Si la Diputación reduce su labor al reparto de recursos económicos, estará apoyando a sus detractores, y si además los reparte con sectarismo, su supresión estaría incluso justificada. En esta dirección, la elaboración de planes estratégicos está ofreciendo muy buenos resultados. Se trata de trasladar el término *gobernanza* —coordinación + autonomía— al ámbito local, convirtiendo a instituciones formalmente autónomas en organizaciones interdependientes que negocien en pie de igualdad, acuerden sus ámbitos de actuación, definan sus competencias y fijen su financiación. Los principios en los que se sustenta esta suerte de concertación son los de subsidiariedad, voluntariedad, calidad, eficacia, eficiencia y evaluación.

El papel que puede jugar la Diputación en este proceso les otorga nuevas e importantes funciones. Se consigue de este modo que, a través de las diputaciones provinciales, los ayuntamientos estén en condiciones de asumir nuevas competencias que hasta la fecha las comunidades autónomas son reacias a descentralizar porque desconfían de la capacidad municipal para acometerlas. La singularidad institucional de la Diputación no es el reparto de competencias, sino el ser capaz de garantizar que las competencias municipales, al ejercerse de manera conjunta, van a ser aprovechadas de manera más eficiente. Lo que caracteriza a la Diputación es su condición de gobierno instrumental con competencias funcionales y legitimación indirecta. Un gobierno al mismo nivel que el gobierno municipal que, reinterpretando la clásica consideración de la Diputación como municipio de municipios, la sitúan en la misma comunidad política local. La relación que se establece entre municipios y provincias no es jerárquica sino de cooperación, cooperación que debe reflejarse también en el plano económico. A diferencia de las comunidades autónomas, que prestan su cooperación económica en forma de subvención finalista controlando que se cumple el proyecto financiado en el plazo previsto, las diputaciones pueden aportar además el apoyo técnico necesario para que el traspaso de fondos realizado de la provincia al municipio se desarrolle en el marco de un proyecto municipal común. No se trata de obviar las evidentes diferencias de criterio y de color político que existen y existirán entre ayuntamientos y diputaciones, pero estas mismas existen entre la comunidad autónoma y los gobiernos locales y, por lógica, parece que serán más fáciles de conciliar en el ámbito de un mismo interés local compartido.

Las diputaciones no deben competir con las comunidades autónomas, sino convertirse en sus interlocutoras para servir de puente de unión con los pequeños municipios como gobierno intermunicipal, porque cualquier instancia intermedia entre el municipio y la comunidad autónoma tendrá que tener este carácter instrumental que hoy se predica de la provincia. Fortalecer la intermunicipalidad repercuta positivamente en la autonomía local, porque una buena parte de las competencias municipales pasan hoy a manos autonómicas por la imposibilidad de ser prestadas por los pequeños municipios, y en estas condiciones el principio de subsidiariedad juega en contra del gobierno más próximo a los ciudadanos. El fracaso del Pacto Local y de la segunda descentralización en la mayoría de las comunidades autónomas estudiadas encuentra su causa en la ausencia de espacios intermunicipales que los hicieran posibles, y no parece casualidad que solamente en la comunidad de Castilla y León se hayan producido avances significativos en esta materia. La provincia está en condiciones de cumplir con este cometido y revitalizarla aprovechando su experiencia en este ámbito sería ya aceptar –que no es poco– que no todo lo supralocal es autonómico, puede ser también intermunicipal.

Se trata, en definitiva, de diseñar y perfeccionar el modelo institucional más apropiado al buen funcionamiento de la democracia y el gobierno local en España. Una tarea que puede o no alcanzarse y cuyo éxito, en su caso, requiere tanto la mejor capacidad política de quien determina ese modelo como la más rigurosa reflexión académica de quien lo estudia. Y así, pues, la calidad de los municipios y provincias como poderes públicos dependerá en último término de la voluntad y acción humana, ya que, como dejó escrito Stuart Mill hace siglo y medio, “a diferencia de los árboles, las instituciones no crecen mientras los hombres duermen”.

