
El debat sobre la supressió o reforma de les diputacions provincials a Espanya

Manuel Zafra Víctor

Professor titular de Ciència Política i de l'Administració Pública.

Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia.

Universitat de Granada

Resum

L'autonomia municipal a un país de petits municipis resulta inviable sense l'existència de nivells de govern intermedis, que prestin suport i assistència perquè petits municipis disposin de capacitat de gestió en l'exercici efectiu de les seves competències. Aquest nivell intermedi intercalat entre el nivell regional i el municipal ha de ser de naturalesa local i ha d'estar constitucionalitzat com a poder territorial en l'articulació de l'Estat, en cap cas no pot quedar regulat com a competència exclusiva autonòmica sobre organització territorial. La província reuneix les dues exigències: és una entitat local configurada constitucionalment com a agrupació de municipis. Sobre aquesta tesi es va preparar, primer, un esborrany d'avantprojecte de Govern i Administració local, i després una Llei d'autonomia local a Andalusia. L'autonomia provincial es concep com a garantia de l'autonomia municipal mitjançant l'atribució de competències funcionals d'assistència i de suport, associades al principi de subsidiarietat, de tal manera que les competències materials de titularitat municipal despleguin un exercici efectiu, i la baixa capacitat de gestió o la naturalesa de la matèria no les faci saltar a l'àmbit autonòmic.

Paraules clau: intermunicipalitat; autonomia provincial; autonomia municipal; competències locals; comunitat política local; concertació com a relació institucional entre la província i els municipis.

Abstract

In a country shaped by small cities and villages, local autonomy is unviable without the existence of intermediate governments that support and help small local communities and, therefore, permit them to have managerial capacity in the exercise of their powers. This intermediate level between regional and local powers has to be, first, local in nature and, second, constitutionally entrenched as a territorial power of the State. It should never be articulated as an exclusive power of the Autonomous Communities. The province holds both features: it is a local entity constitutionally articulated as a municipal aggregation. Under this thesis was prepared a Governmental Draft about Local Administration and after it a Law of Local Autonomy of Andalusia. The provincial autonomy is conceived as a guarantee of the municipal autonomy because the assumption of functional and support powers, that are associated with the subsidiarity principle, allows the correct exercise of substantial powers by municipal entities and avoids the usurpation of them by Autonomous Communities under the excuse of the low municipal managerial capacity or the kind of matter in question.

Keywords: inter-municipality; provincial autonomy; municipal autonomy; local powers; local political community; compromise between province and cities as an institutional relationship.

El dinou d'agost, l'editorial del diari *El País* deia que l'esborrany d'avantprojecte de Llei sobre el Govern i l'Administració local, elaborat el 2006 pel Ministeri d'Administracions Públiques, preveia la supressió de la província i del seu òrgan de govern, la Diputació. Havia decidit no intervenir en el desorientat debat estiuenc sobre la conveniència de reformar o suprimir la província, però aquesta notícia em va motivar a escriure un article que va aparèixer a *El País* el dia vint-i-sis. A continuació faig la narració del camí seguit per a la regulació de l'autonomia local en dues normes, la Llei del Govern i l'Administració local, que no es va arribar a tramitar com a projecte de Llei, i la Llei d'autonomia local d'Andalusia, que sí que va ser promulgada. Crec que el curs dels esdeveniments i el treball dedicat mereixen la narració, encara que sigui per centrar un debat polític tan superficial com mal fonamentat.

El relat del debat al voltant de les diputacions provincials, el faré en to autobiogràfic. Explicaré, de manera breu, l'itinerari recorregut des de la meua experiència com a director del Pla estratègic de la Diputació de Granada, fins l'encàrrec de presentar un projecte de llei de règim local com a director general d'Administració Local a la Junta d'Andalusia, passant per la Direcció General de Cooperació Local al Ministeri d'Administracions Públiques i el fallit avantprojecte de Llei del Govern i l'Administració local. He tingut el privilegi de viure i treballar l'autonomia local en els tres nivells de Govern.

Quan vaig arribar a la Diputació de Granada tenia el projecte de plantejar un procés de planificació estratègica en el sentit convencional de l'expressió: un diagnòstic de la realitat i una enumeració de línies d'actuació; una matriu de perills i oportunitats i una proposta de possibles polítiques. Tot just iniciada la tasca no vaig trigar a prendre consciència, no tant de la pressa de pensar les potencialitats de la província, com de la urgència de revisar el sentit de la institució. Malgrat la meua condició de professor universitari dedicat a l'estudi de les administracions públiques, he de confessar que el tema de les diputacions provincials mai havia superat el prejudici (tòpic) d'institucions amb escassa visibilitat política i difícil justificació. Poc després de reflexionar sobre el lloc de la província en l'Estat de les autonomies, aviat vaig arribar al convenciment de la inviabilitat de l'autonomia municipal si no hi havia instàncies intermèdies que cobrissin les mancances d'un municipalisme fragmentat i aïllat.

Vaig exposar al president de la Diputació la conveniència de visitar la Diputació de Barcelona i prendre com a referència la reflexió estratègica allà iniciada en el mandat anterior, coneguda amb el nom de concertació. Abans del viatge havia llegit una bona part dels documents publicats per la Diputació, i un cop a Barcelona vam tenir la sort d'escoltar durant dos dies i mig diputats i directius provincials. Van exposar els motius que van portar la Diputació a evolucionar des dels tradicionals plans d'obres i serveis i l'assistència als municipis a un procediment d'interacció entre província i municipis, per articular una finalitat local compartida. El terme escollit era el de concertació, i l'expressió més adequada per al funcionament, xarxa de municipis; finalment, com a conseqüència d'aquest plantejament, un lema, particularment afortunat, sobre el sentit de la província: *l'important no és el nom, l'important és la funció*. Òbviament volien apartar del seu projecte de futur les servituds del passat: la província com a divisió territorial per al compliment dels fins de l'Estat, al capdavant del Govern de la qual estava un representant estatal, el governador civil, després subdelegat del Govern.

Em va semblar suggerent la concreció de la idea de concertació en un conveni marc, per establir un registre de prioritats polítiques assenyalades pels municipis i mesos de concertació on els representants provincials i municipals ajustaven les propostes municipals al projecte formulat per a la província. Amb més intuïció que rigor analític vaig començar a entendre una altra de les idees importants del projecte de la Diputació de Barcelona: municipis i províncies formen una sola comunitat política local; la intervenció de la província fixa en l'àmbit local unes competències municipals que, d'una altra manera, el principi de subsidiarietat faria saltar al nivell autonòmic. Donant-li voltes als conceptes, vaig intentar delimitar i diferenciar el de concertació dels de cooperació i coordinació. Igualment, de manera intuïtiva, veia coherent que, mentre que la cooperació i la coordinació es desenvolupaven entre diferents nivells de Govern, la concertació desplejava els seus efectes entre dues entitats locals que formaven un únic nivell de Govern, una sola comunitat política local en els termes encunyats per la Diputació de Barcelona. En qualsevol cas, després de meditar i llegir amb deteniment la literatura i jurisprudència sobre el tema, va començar a obrir-se camí a la Diputació de Granada la proposta de la concertació. Justament en aquells dies vaig rebre l'encàrrec d'impulsar un projecte de llei a partir de la

presentació d'un Llibre Blanc sobre Govern i Administració local com a director general de Cooperació Local al Ministeri d'Administracions Públiques.

Un porta el bagatge i l'experiència provada als llocs on arriba, i jo em vaig afanyar a posar en valor polític el temps passat a la Diputació de Granada. Vaig tenir la fortuna de comptar amb tres qualificats representants de la Diputació de Barcelona en la Comissió creada per a la redacció del Llibre Blanc, i la presència del prestigiós professor Luciano Parejo, un dels autors que millor havien entès el lloc de la província en l'Estat autonòmic. En les sessions d'elaboració del Llibre Blanc vam discutir els punts crucials en la definició de la província com a entitat local: si els representants provincials havien d'estar subjectes a elecció directa, i si, en conseqüència amb aquesta premissa, les diputacions serien titulars de competències materials; en suma, si es constituïen en un nou nivell de Govern o si, per contra, la legitimació indirecta i les competències funcionals les caracteritzaven com un Govern instrumental al servei dels governs municipals, per tal de garantir l'exercici de les seves competències mitjançant la cooperació i l'assistència.

En aquesta disjuntiva sempre vaig entendre preferible la segona versió, em semblava que la singularitat institucional de la província i el seu avantatge comparatiu radiquen, justament, a formar amb els municipis un sol nivell de Govern (un sistema o una comunitat). És cert que aquesta opció sembla relegar la província a la condició de mitjà per a la consecució d'un fi, però la naturalesa instrumental de la província no la degrada a instància executora de prioritats municipals, ha de garantir que les sol·licituds municipals, sia d'assistència, sia d'inversions, observin els criteris que permetin la prestació integral i equitativa dels serveis, és a dir, ponderar amb visió intermunicipal les propostes municipals. En aquest exercici d'equilibri rau la direcció política que l'article 141.2 de la Constitució encomana a la Diputació: el govern i l'administració de la província. Al·ludia abans a la necessària visió intermunicipal de la província per valorar i, si s'escau, modular les prioritats municipals. No per una pruija de precisió conceptual, sinó prenent reflectir el millor possible la idea de concertació, intentem generalitzar el terme intermunicipalitat per delimitar amb més precisió el de supramunicipalitat. L'afany estava relacionat amb la idea de sistema o comunitat política local: amb la intervenció de la província, allò que excedeix el terme municipal, segueix sent local; expressat en altres termes: les acti-

vitats o matèries que per la seva amplitud o intensitat desbordessin l'àmbit municipal, d'entrada, no necessàriament es tornaven supralocals, sinó intermunicipals i, per tant, locals.

Raonant d'aquesta manera, vaig proposar associar les competències provincials al principi de subsidiarietat. En realitat, el fonament d'aquest principi diu que la competència correspon al Govern més proper, tret que la naturalesa de l'activitat o de la matèria ho permeti i la capacitat de gestió dels municipis no sigui suficient, i, llavors, la competència ha d'ascendir al següent nivell de Govern. Luciano Parejo explicava amb viva plasticitat la imatge d'un ascensor que, si en baixar no trobava les condicions propícies, ascendia a la recerca d'aquestes. La naturalesa funcional de les competències provincials estava dirigida precisament, segons l'article 36 de la LRBRL, a la cooperació amb els municipis, especialment els de menor capacitat de gestió, i a la coordinació per a la prestació integral i adequada de serveis públics. Amb aquests postulats no era difícil relacionar les competències provincials i el principi de subsidiarietat.

Si la província es configurés com una entitat local d'elecció directa i competències materials, no resultaria fàcil simultaniejar o compatibilitzar amb aquesta regulació la d'assistència als municipis. En primer lloc, perquè caldria distingir amb claredat allò provincial i allò municipal, conferint a la província substantivitat diferenciable del municipi, una distinció necessària, però matisada per l'imperatiu constitucional de considerar la província com a agrupació de municipis. La gent de la Diputació de Barcelona havia dit que la província no és una institució diferent dels municipis, sinó els municipis actuant conjuntament i solidàriament. Jo tenia la convicció que ens trobàvem davant un sofisma o una aporia: era preferible parlar de visió intermunicipal que de visió provincial (en el cas extrem, identificar com a competència de la Diputació el foment dels interessos peculiars de la província), però... quina rellevància pràctica i, així, quines possibilitats d'articular jurídicament la diferència entre els interessos intermunicipals i els provincials? Quanta subtilesa i rigor i quant artifici forçat allotjava la distinció? No és fàcil aclarir els interrogants plantejats amb una resposta inequívoca. La concertació pretenia conjugar les prioritats municipals i les exigències intermunicipals: dissenyar un procediment d'interacció institucional per aconseguir que dues entitats integrants del mateix sistema arribessin a un interès local compartit.

En la visita a Barcelona, quan tenia la responsabilitat en la direcció del Pla estratègic de la Diputació de Granada, havia rebut un complet repertori de documentació relacionada amb l'experiència de la concertació; el treball on s'inclouïa el dictamen, el conveni marc i les fitxes per fixar les prioritats municipals, estava introduït d'un valuós preàmbul on s'explicava la novetat de la concertació pel que fa a les pràctiques precedents, en concret una comparació amb els plans provincials. Quan llegia aquestes pàgines i les comentava amb els meus companys de la Diputació de Granada, sempre em responien que la concertació suposava una evolució perfeccionada dels plans, no tant un model radicalment diferent com una continuació millorada. Amb prudència vaig creure que era preferible, en la bella expressió de H. Arendt, "mirar el passat amb ulls de futur", aprofitar el llegat heretat, però posant-lo a l'altura dels nous temps, és a dir, una continuació selectiva de la tradició. Moltes vegades vaig recordar, amb motiu d'aquestes reflexions, l'advertència de Popper sobre la necessitat d'anar del coneixement menys fiable al més fiable, en comptes de creure que saltem de la ignorància al coneixement. Els plans provincials estaven regulats en l'article 36 de la LRBRL com a mitjà per fer efectives les competències provincials de coordinació i cooperació amb els municipis. El dubte que em sorgia era si els termes coordinació i cooperació reflectien de manera adequada les relacions institucionals entre dues entitats locals que integraven un sol nivell de Govern. Costava treball caracteritzar (qualificar) sota el terme cooperació les competències funcionals de la província. Sembla raonable pensar que la cooperació pressuposa voluntarietat i independència per col·laborar en la consecució d'un objectiu que, aïlladament, les parts no poden assolir. No obstant això, l'assistència de la província al municipi no respon a la voluntarietat, sinó a l'obligació de cobrir la seva baixa capacitat de gestió; l'assistència és potestativa per al municipi, però obligatòria per a la província, encara que, és clar, la província hagi de ponderar la sol·licitud municipal i pugui, en última instància, denegar-la. En la mateixa línia de raonament, la cooperació es desenvolupa entre dos nivells diferents de Govern, però té pitjor encaix (cabuda) entre dues entitats locals que integren el mateix nivell; tot i la distinció entre províncies i municipis, la seva diferent personalitat jurídica, la veritat és que la província és, per imperatiu constitucional, una agrupació de municipis. La independència de la província pel que fa al municipi i del municipi pel que

fa a la província no és equiparable a la relació del nivell local i autonòmic.

Vaig anticipar la conveniència de substituir els conceptes de cooperació i coordinació pel de concertació, i precisar el règim jurídic de l'assistència. Amb motiu del meu nomenament com a director general d'Administració Local a la Conselleria de Governació de la Junta d'Andalusia, vaig abordar aquest punt amb més deteniment. Si abans he exposat la inadequació del concepte cooperació per articular les relacions institucionals integrants del mateix nivell de Govern, tampoc el de coordinació, entès com a supremacia institucional del nivell coordinant sobre el coordinat, expressa coherentment el sentit d'una entitat local concebuda per oferir suport a municipis amb baixa capacitat de gestió. El dubte sorgia si, en prescindir dels termes emprats per les bases estatals (i també per l'Estatut d'Autonomia, que, en aquest tema, reproduceix la normativa bàsica), la llei autonòmica contradeïa la legislació bàsica, o si, per contra, el desenvolupament autonòmic, en no qüestionar directament les bases, podia especificar el punt fonamental de les relacions entre municipis i província.

El primer inconvenient que presentava aquest propòsit sorgia d'una paradoxa no sempre adequadament considerada i estudiada. El Tribunal Constitucional ha identificat el nucli de l'autonomia provincial en la cooperació i l'assistència als municipis, la resta de competències atribuïdes a la província en la LRBRL no han merescut aquest tractament: la prestació de serveis supramunicipals i el foment dels interessos peculiars de la província quedarien, per a la determinació de la seva amplitud o fins i tot de la seva estricta possibilitat, a la decisió dels legisladors sectorials; per tant, ambdues competències no integren el mínim de la garantia institucional. De fet, l'article 96 de l'Estatut diferencia amb claredat en l'apartat 3 "*La gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios*" i l'eventual (possible) prestació de serveis supramunicipals "*en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma*". En la lletra b) d'aquest apartat 3, l'Estatut tampoc no deixa lloc a dubtes sobre la competència autonòmica per atribuir a la província eventuales competències sobre el foment dels interessos peculiars de la província. Delimitant de manera restrictiva l'apartat e) de l'article 36 de la LRBRL, l'Estatut assenyalava "*Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares*

de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma."

La competència atribuïda a la legislació bàsica per al foment dels interessos peculiars de la província, ha estat interpretada com una clàusula general de competències, a la manera de la que recull l'article 25.1 per al municipi, una interpretació fonamentada en la capacitat de direcció política que l'article 141.2 atribueix a la Diputació per al govern de la província, corroborada a més per l'expressió "en general", que completaria la llista que la precedeix. Com és fàcil comprovar, l'Estatut priva de fonament aquesta lectura i acota la competència, enunciant-la no en singular, sinó significativament en plural: "*Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia (...)*".

El règim jurídic de les competències de coordinació i cooperació dels apartats a) i b), que recull l'article 36.1 de la LRRL, obliga a l'elaboració d'un Pla d'obres i serveis finançat amb fons propis, aportacions municipals i les subvencions acordades per l'Estat i la Comunitat Autònoma, que, a reserva de les prescripcions estatutàries, coordina, en els termes de l'article 59, els diversos plans provincials. La perplexitat, no sempre advertida, que suscita aquesta regulació, és el seu respecte i compatibilitat amb l'autonomia d'una entitat local constitucionalment garantida. Costa entendre que el nucli essencial, la raó de ser de la institució, el que la fa socialment recognoscible, depengui d'un fonament tan precari com el finançament condicionat d'altres nivells de Govern, i, a més, quedi subjecta en la seva expressió més genuïna a les decisions i polítiques de les comunitats autònomes. És cert que els estatuts han sotmès a llei de majoria absoluta la coordinació de les competències provincials, i que la legislació bàsica regula la coordinació amb caràcter excepcional, en el cas que no sigui procedent la cooperació i per a una matèria o un servei determinat mitjançant un Pla sectorial que fixi objectius i determini prioritats, de manera que les entitats coordinades les desenvolupin (apliquin) amb flexibilitat. És cert també que l'apartat 2 de l'article 59 preveu que la llei ha de precisar detalladament les condicions i els límits de la coordinació, i establir els controls de les assemblees legislatives.

No obstant això, malgrat aquestes garanties, l'autonomia provincial presenta una vulnerabilitat incontestable, com es va tenir l'ocasió de comprovar amb

motiu de la STC 109/1998 del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya. L'excepció que es tracta d'una normativa preconstitucional assumida estatutàriament, no ha de portar a pensar que es tracta d'una possibilitat vedada a altres comunitats autònomes. En el FJ 13 el Tribunal va considerar que l'autonomia provincial, protegida per la garantia institucional de l'article 141, es preservava concedint a les diputacions participació en l'elaboració del Pla, encara que aquesta participació fos minoritària en comparació amb la comarcal i autonòmica. La sentència redueix l'assistència no coordinable a les sol·licituds i iniciatives dels municipis, i entén les polítiques impulsades per i des de la província subjectes a coordinació autonòmica. Difícilment el mínim de no desnaturalitzar la institució es compleix amb una intervenció tan descompensada i asimètrica.

En la redacció de la Llei andalusa ens plantejem la necessitat de dotar l'autonomia provincial d'una regulació més consistent, suprimint l'obligació d'elaborar un Pla sota aquestes condicions restrictives. El problema era donar contingut al Govern de la província a través de competències funcionals d'assistència i de suport. Podria adquirir efectivitat (consistència) el Govern i l'Administració de la província mitjançant les competències funcionals d'un Govern instrumental? La resposta a aquest interrogant passa per mostrar la singularitat institucional d'una entitat local, el sentit o la raó de ser de la qual és la protecció i garantia de l'autonomia d'uns municipis petits i amb poca capacitat de gestió, impedits per a l'exercici de les seves competències i l'eficàcia del principi de subsidiarietat.

Tot i ser conscient de les objeccions que pot suscitar la noció de "comunitat política local", em va semblar aconsellable posar-la en la llei per destacar que autonomia provincial i autonomia municipal eren indissociables, tot i que es pogués diferenciar la personalitat jurídica de les dues entitats locals; per això, quan una Comunitat Autònoma limita l'autonomia provincial, també provoca el menyscabament de la municipal, i, per tant, no és fàcil sostenir que la competència autonòmica sobre la província és més intensa que l'exercida sobre els municipis, una tesi, en algun cas, fonamentada en la Constitució, en contraposar la personalitat jurídica "plena del municipi" a la personalitat jurídica "pròpia de la província". Segons el meu parer aquesta interpretació literal és artificial, l'article 137 de la Constitució garanteix l'autonomia de municipis i províncies, i l'article 141.2 atribueix a la Diputació el govern i l'administració de la província en termes similars

als de l'article 140, quan assenyalava que correspon a l'Ajuntament el govern i l'administració del municipi.

Aquesta configuració de la província com agrupació de municipis ha d'experimentar les modulacions i modificacions inevitables que facin possibles altres entitats intermunicipals, però tant les comunitats autònomes, en exercir les seves competències sobre ordenació territorial amb la creació de comarques i àrees metropolitanes, com els municipis, en exercir el seu dret d'associació en mancomunitats, troben un límit en l'existència d'una agrupació forçosa de municipis constitucionalment garantida, una garantia que no es redueix a la mera existència de la institució, sinó que la Constitució reconeix a les diputacions (altres corporacions de caràcter representatiu) el govern i l'administració de la província. La normativa autonòmica que impedeixi o dificulti el govern de la província serà contrària a la Constitució. Des del meu punt de vista, el pronunciament del Tribunal Constitucional sobre el Pla únic priva les diputacions de la facultat de govern que la Constitució els reconeix. Perquè la província no degradi la seva rellevància i ofereixi la caricatura d'un simple nom, comarques i mancomunitats s'hauran de crear per a l'exercici conjunt de competències puntuals més afins a una modalitat de prestació de serveis que a una entitat local de fins universals.

El que semblava clar era la necessitat de regular les relacions entre municipis i províncies un cop vorejat el marc de les bases estatals. L'article 36.2 de la LRBRL imposa a la província, per a l'exercici de les seves competències de coordinació i cooperació, l'aprovació anual d'un Pla d'obres i serveis, "en l'elaboració del qual han de participar els municipis de la província". Tenint en compte que aquesta previsió legal es desenvolupa en el marc d'una col·laboració econòmica de l'Estat i de la Comunitat Autònoma mitjançant uns fons afectats, la normativa reguladora d'aquests fons imposa a la província unes condicions en la recepció de les subvencions [article 36.2 a) *in fine*]. En haver-se apartat la Llei andalusa d'aquesta regulació, es plantejava com articular les polítiques provincials i les municipals, la funció de govern encomanada per la Constitució a les diputacions i als ajuntaments per impulsar la direcció política a províncies i municipis.

La qüestió passava per redefinir l'abast de la participació municipal en l'elaboració dels plans i programes provincials, en absència de fons estatals o autonòmics de caràcter condicionat. L'atribució constitucional a la Diputació del govern i de l'administració de la província

tindria concreció (manifestació) en plans i programes elaborats pel Govern provincial, però, en coherència amb la seva condició d'entitat local determinada per ser agrupació de municipis, els municipis participarien fixant les seves prioritats. A partir d'aquesta premissa, caldria fixar (articular-dissenyar) un procediment per canalitzar la interacció entre les dues entitats locals. Aquest procediment està clarament inspirat en la concertació impulsada per la Diputació de Barcelona, i pretén unir el sentit de la cooperació i la coordinació, però centrant la dinàmica, no entre dos nivells de Govern, sinó entre dues entitats locals integrants d'un sol nivell, la comunitat política local recollida en la Constitució. Intenta donar contingut a l'autonomia municipal, fixació de prioritats, i a l'autonomia provincial, iniciativa per programar o planificar sectors o zones declarades preferents, però havent de considerar, necessàriament, les prioritats municipals i, en cas de rebuig, estar obligada la província a motivar-ho, ponderant la prioritat municipal amb visió intermunicipal, com a tràmit necessari per a l'aprovació del Pla o Programa.

La concertació pot ser el terme que doni nom a una relació institucional que no és voluntària com la cooperació, però tampoc no implica imposició com la coordinació. Es tracta d'un procediment que incentiva la cooperació, en la mesura que municipis i províncies han de desplegar una acció conjunta, i entén la coordinació com a excepció, una vegada esgotades les possibilitats d'acord; només llavors la província imposa la seva decisió.

Comentava abans la comparació que el document editat per la Diputació de Barcelona feia entre l'elaboració dels plans d'obres i serveis i la concertació; mentre que els plans giraven al voltant de la prerrogativa de la província per subvencionar una obra que el municipi tenia el dret d'assenyalar, la concertació afavoria la interacció entre municipis i províncies, tractant d'aconseguir fer efectiu un interès local compartit; per tant, si la tensió entre prerrogatives provincials i drets municipals constituïa un joc de suma nul·la i adoptava les formes processals pròpies d'un litigi, la concertació no s'encaminava a un pronunciament (sentència), sinó que dissenyava un procediment, per tal d'assolir una suma en comptes d'una resta.

En realitat, la Llei andalusa va elevar a rang legal un procediment conveniat. En aquesta decisió d'adoptar la concertació com una imposició legal en comptes de deixar-la a la capacitat d'obrar de municipis i províncies i, per tant, a la lliure voluntat de subscriure convenis,

buscava superar els límits de la voluntarietat en la cooperació i regular la coordinació amb caràcter excepcional. Va ser de gran ajuda la sentència dictada pel Tribunal Suprem de 3 d'abril de 1998, sobre un litigi promogut pel municipi de Sarria contra la Diputació de Lugo. El municipi, en l'exercici del seu dret a participar en l'elaboració del Pla provincial d'obres i serveis, havia fixat una obra que la Diputació havia desestimat invocant la seva competència de coordinació. Els fonaments de dret fan un recorregut seguint una lectura canònica de les relacions interadministratives: només quan la cooperació es mostra insuficient és procedent la coordinació, però, d'entrada, preval la cooperació, que obliga a acceptar l'obra assenyalada pel municipi; el dret reconegut per la llei als municipis en la participació per a l'elaboració del Pla, es concreta en el necessari respecte provincial a la prioritat establerta des del municipi. El fonament jurídic cinquè crida l'atenció sobre l'ambigüitat provocada per la juxtaposició, en l'article 36 de la LRBRL, dels termes cooperació i coordinació a l'hora de fonamentar l'elaboració del Pla. El Tribunal reconeix les dificultats d'interpretació i aplicació pràctica, i entén que, tot i ser la cooperació la finalitat preferent, la prestació adequada dels serveis municipals (especialment els obligatoris) exigeix una certa funció de coordinació. Ara bé, en coherència amb el caràcter excepcional de la coordinació i els requisits restrictius per al seu exercici, sota pretext de prestació adequada, la Diputació no pot suplantar el municipi assumint la titularitat dels serveis i de les obres que ostenten els municipis. Seguint el raonament convencional sobre el règim jurídic d'una relació interadministrativa, el Tribunal destaca l'actuació conjunta, a partir de les competències de cada part, per aconseguir un fi determinat, concedint prelación a la cooperació sobre la coordinació: "(...) resulta evidente la necesidad de dotar de legitimidad al acto complejo en que se traduce la tramitación y aprobación del Plan, para que con respeto a la autonomía local, sea consecuencia del acuerdo y no de la imposición unilateral". Aquest paràgraf conté l'esperit de la concertació: incentivar l'acord de l'actuació conjunta i encarir (dificultar) el conflicte i el joc de suma nul·la de la imposició. Al final del fonament jurídic setè apareixen conjugades cooperació i coordinació, distingint correctament autonomia municipal i autonomia provincial: "*La aprobación corresponde a la Diputación, determinando las preferencias con carácter discrecional y ponderando los intereses municipales contrapuestos dado el carácter limitado*

de los recursos; pero sobre la base de las iniciales solicitudes de obras y sin imponer contra la negativa expresa del municipio afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia corporación municipal."

El govern i administració del municipi corresponen a l'Ajuntament, segons l'article 140 de la CE, per aquest motiu l'obra fixada ha de ser respectada per la província; de la mateixa manera, l'article 141.2 atribueix a la Diputació el govern i l'administració de la província, per això la sol·licitud o prioritat municipal s'ha d'adaptar a la visió intermunicipal (ponderació discrecional en els termes de la sentència comentada) per a la prestació adequada i integral del servei.

A aquest plantejament respon la regulació de l'autonomia provincial recollida en la Llei 5/2010, d'autonomia local d'Andalusia. L'article 12 es dedica a l'assistència provincial davant la sol·licitud d'un municipi, i el 13 a les polítiques articulades en plans i programes impulsats per la província, en què participen tots els municipis. En ambdós casos hi ha d'haver normativa provincial on aparegui equilibrada la relació de la província amb els municipis, proporcionant seguretat jurídica en l'actuació de les dues entitats locals.

Després de la STC 31/2010, no hi hauria taxa d'inconstitucionalitat perquè les bases estatals oferissin una regulació anàloga en contingut i extensió a la de la Llei andalusa sobre l'autonomia provincial.

Després de la narració personal i de la crònica de l'autonomia local, conclouré el treball amb uns punts que donin coherència a les idees sobre les quals trobi justificació la regulació jurídica proposada.

1.– A un país de petits municipis, on més del vuitanta-cinc per cent tenen menys de cinc mil habitants, el nivell local de Govern resulta inviable. Cal articular l'exercici de competències municipals en clau intermunicipal per donar consistència a un municipalisme fragmentat i feble.

2.– La intermunicipalitat es revela la variable clau. Crec que aquesta és una dada de partida inequívoca i incontrovertida. La intermunicipalitat és un objectiu que es pot assolir per diverses vies: mitjançant el dret d'associació per constituir mancomunitats, aquesta alternativa ofereix el costat positiu de respondre a la consciència municipal d'ajuntar esforços per superar i compensar les mancances de municipis amb baixa capacitat de gestió, però presenta la vulnerabilitat de fiar a l'espontaneïtat i la voluntarietat el remei a un problema estructural. També les comunitats autònomes

poden promoure la intermunicipalitat a través de la creació de comarques, amb l'avantatge de reflectir les singularitats geogràfiques, històriques o culturals de municipis, però amb el risc de sobreposar la condició d'Administració indirecta autonòmica a la de veritables entitats locals. La tercera de les possibilitats és preveure la intermunicipalitat com una exigència del model d'Estat: per assegurar l'existència d'un nivell de Govern local en l'Estat de les autonomies, la Constitució garanteix una entitat local determinada per la seva condició d'agrupació de municipis. La intermunicipalitat, llavors, forma part de l'Estat en sentit ampli, com una opció del poder constituent que condiona la legislació dels poders constituïts. D'aquesta manera, l'article 141 de la Constitució, en garantir no només l'existència de la província, sinó en atribuir a les diputacions el govern i l'administració de la província, condiona les eventuais legislacions de l'Estat i de les comunitats autònomes, sobretot d'aquestes últimes, en (per a) la creació d'altres agrupacions de municipis (articles 141.3 i 152.3). Per tant, la intermunicipalitat com a objecte de la competència autonòmica sobre organització territorial, troba un límit fonamental en una agrupació de municipis a la qual la Constitució reconeix capacitat de direcció política sobre el territori.

3.– Amb diferència aquesta és la millor de les alternatives. No només perquè en el nostre dret tingui l'aval d'un imperatiu constitucional, fonamentalment perquè assegura als municipis una garantia enfront d'altres nivells de Govern, especialment l'autonòmic, per evitar que la baixa capacitat de gestió o les reduïdes dimensions del seu territori juguin en contra del principi de subsidiarietat. Amb la intervenció d'un ens local intermedi, intercalat entre petits municipis i la Comunitat Autònoma, el supramunicipal es torna intermunicipal, segueix sent local, de manera que impedeix que la dinàmica i les exigències del principi de subsidiarietat, facin saltar la competència municipal al nivell autonòmic. En proporcionar el Govern intermedi el valor afegit de les economies d'escala, compensa la baixa capacitat de gestió de petits municipis i circumscriu les activitats públiques, matèries i sectors a l'àmbit local.

4.– La defensa de la intermunicipalitat, com a element de l'Estat compost, situa el nivell intermedi en un pla diferent de la disputa competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes. No es tracta de buscar la protecció de l'Estat central davant de les comunitats autònomes; tampoc d'invocar la interiorització de l'autonomia local com a competència exclusiva autonòmi-

ca, pel fet d'haver-hi entre ens locals i comunitats autònomes una relació més natural i intensa. Es tracta de preveure el Govern local com a subjecte, com a pilar de l'Estat de les autonomies, i no com a objecte de la distribució de competències entre els altres dos nivells de Govern. És veritat que aquesta consideració requereix una reforma constitucional que identifiqui amb claredat el legislador del Govern i l'Administració local, però aquesta absència de regulació constitucional sobre autonomia local no devalua el que estableix el capítol II del títol VIII corresponent a l'Administració local, una protecció qualitativament més important que la mera garantia institucional de la província: l'atribució a la Diputació (o una altra corporació de caràcter representatiu) del govern i l'administració de la província.

5.– Configurat el nivell local com un sistema integrat per dues entitats, una bàsica, el municipi, i una altra, la província, determinada com a agrupació de municipis, apareixen com un aspecte capital les relacions institucionals entre les dues entitats locals. En aquesta dimensió cobra tot el sentit la singularitat institucional d'una entitat local les competències de la qual no es projecten sobre matèries, sinó sobre la titularitat de les competències d'una altra entitat local, amb la finalitat de garantir-ne l'exercici. Malgrat l'aparent caràcter instrumental d'unes competències funcionals d'assistència i suport, el Govern intermedi disposa de facultats suficients per fer efectiva la direcció política encomanada per la Constitució. L'elaboració de plans i programes per a la prestació integral de serveis i l'exercici equilibrat de les competències municipals, confereix a la província capacitat d'iniciativa i autonomia per al desplegament de polítiques pròpies i diferenciades. La intermunicipalitat ha de ser governada, no només administrada.

Costa entendre que, després d'aquest esforç, de la inversió de tants recursos públics i institucionals en la redacció d'un esborrany d'un Projecte de Llei de Bases, i de la promulgació d'una Llei autonòmica d'autonomia local i, finalment, la publicació d'un documentat i argumentat Llibre Verd sobre governs locals intermedis, el debat al voltant de la província quedi caricaturitzat i banalitzat com l'oportunitat per estalviar recursos econòmics en temps de crisi amb la proposta de suprimir la representació provincial. ■

