

5. Análisis del papel y funciones de los Gobiernos locales intermedios: propuestas de articulación

JESÚS LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES* y MANUEL ZAFRA VÍCTOR**

5.1. introducción y análisis del problema

5.1.1. Realidad municipal española

5.1.2. Estudio previo de propuestas u opciones

5.2. Posibles alternativas de supramunicipalidad

5.2.1. Derecho de asociación de los municipios

5.2.2. Competencias autonómicas sobre ordenación municipal y régimen local

5.2.3. Constitucionalización de una agrupación de municipios

5.2.4. Especial referencia a la institución provincial

5.3. Valoración y propuesta final

* Abogado del Estado. Jefe de la Asesoría Jurídica de la AECID.

** Profesor titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada. Exdirector general de Cooperación Local.

5.1. Introducción y análisis del problema

Este Informe presenta tres partes:

1.^a- Resulta fundamental tomar como punto de partida la realidad municipal desde la constatación de un dato relevante: España es un país de pequeñas entidades municipales, donde más del ochenta por ciento de los municipios tienen menos de cinco mil habitantes.

2.^a- Esta evidencia suscita diferentes respuestas. La primera, acaso la más refleja e instintiva: supresión o/y agrupación forzosa de municipios para una mejor asignación de recursos. La segunda: articulación en formas intermunicipales con el fin de sumar los limitados recursos de los municipios y conseguir objetivos que, aisladamente, cada municipio no alcanzaría. Esta segunda opción ofrece varias alternativas: el ejercicio del derecho de asociación de los municipios; la creación de entidades municipales por las comunidades autónomas en ejercicio de su competencia sobre ordenación territorial y régimen local, y, por último, la constitucionalización, como forma de Estado, de una agrupación de municipios, indisponible para los legisladores estatales y autonómicos.

3.^a- Ante la realidad de un país integrado básicamente por pequeños municipios y los posibles remedios a las dificultades que provoca, resulta necesario pasar del análisis a la valoración, del juicio de hecho al juicio de valor, para formular una propuesta realista y viable.

5.1.1. Realidad municipal española

Comenzando por la constatación empírica, como ya se ha enunciado, nuestro país tiene una realidad local en la que contrasta un grupo muy reducido de municipios dotados de una elevada densidad poblacional, cada vez más creciente, con la existencia de un número muy elevado de municipios cuyo número de habitantes

es bastante reducido. En este sentido, el dato preciso es que de los 8.116 municipios existentes, 6.800 tienen menos de 5.000 habitantes, esto es, el 84%. Al mismo tiempo, hay otro doble elemento fáctico que no puede ser ignorado: por un lado, la diversidad del dato según se observe la realidad en diversas regiones donde el número de entes municipales es muy dispar y asimétrico, y, al tiempo, la existencia, notablemente generalizada, del elemento de la dispersión de esa realidad fragmentada, condicionada, a veces, por una realidad orográfica diversa que, aunque mitigada por la mejora de las comunicaciones viarias internas, es un dato que no puede ser ignorado.

En este punto, es necesario destacar un elemento importante: entre el nivel demográfico y la capacidad de gestión media una relación directa. Es cierto que pequeños municipios pueden mostrar dinamismo e innovación, pero la tónica habitual es la de que son territorios carentes de recursos económicos y humanos, y con espacio reducido para el efectivo ejercicio de competencias y la prestación de servicios dirigidos a un número bastante reducido de habitantes.

Al tiempo, no puede ser desconocido el dato de que una parte relevante de estos municipios pequeños tienen un carácter rural, con lo que supone de conexión con un sector productivo, el primario, que si bien ha retrocedido en cuando a su peso en la macroeconomía del país, es un elemento económico que, aunque fuese a pequeña o media escala, debe mantenerse, para lo cual estas entidades, frente a la tentación de huida de jóvenes generaciones a la urbes, deben ofrecer por sí o mediante los mecanismos que se expondrán, suficiente aliciente para mantener en estas pequeñas áreas el elemento humano y evitar despoblaciones. Junto a ese sector productivo primario, no puede desconocerse la notable expansión y consolidación, también en calidad, de otro factor económico, en este caso terciario, vinculado al denominado turismo rural, realidad apenas existente hace dos décadas y que lleva aparejada también una dimensión económica, vinculada *ab initio* con la recuperación de casas antiguas en pésimo estado, además de

otros factores posteriores que contribuyen a consolidar aunque fuese una pequeña estabilidad poblacional junto al dinamismo económico posterior.

En todo caso, es necesario observar que si un indicador de la capacidad de gestión municipal se halla en la necesidad de personal cualificado profesionalmente en materias y actividades tan dispares como urbanismo, servicios personales y sociales o promoción económica, parece claro que municipios con menos de cinco mil habitantes no están en adecuadas condiciones para mantener por sí mismos unidades de planeamiento urbanístico, áreas de servicios personales o centros de asesoramiento a emprendedores.

Al mismo tiempo, cualquiera de estos sectores o iniciativas exigen economías de escala incompatibles con la limitada extensión de un municipio. La razón de no enumerar competencias municipales en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según se lee en su Preámbulo, es la imposibilidad de determinar la precisión de funciones y la especificidad de materias que den soporte a la exclusividad de las competencias municipales. Justamente por este motivo, el artículo 2.1 remite al legislador sectorial (estatal y autonómico) la apreciación de la capacidad de gestión y la naturaleza de la actividad pública para la asignación de competencias en una serie de materias (artículo 25.2). Pese a estar configurada como regla la prescripción del artículo 2.1, el legislador básico contempla la excepción y obliga al legislador sectorial a establecer un procedimiento que garantice la participación de las entidades locales en asuntos que afecten a sus intereses.

La consecuencia jurídica aparejada a la imposibilidad de asuntos públicos ajenos al ámbito municipal, pero, al mismo tiempo, la dificultad para identificar materias y actividades de exclusivo interés municipal, conducen al legislador de régimen local a considerar la autonomía local como el genérico derecho a intervenir en los asuntos que afecten a las entidades locales, dejando en manos del correspondiente legislador sectorial la ponderación y modulación de ambos

extremos: la graduación casuística del mayor o menor peso de la dimensión municipal o supramunicipal. De ahí la esterilidad de predeterminar en una ley de autonomía local el elenco competencial de las entidades locales, remitiendo a la oportunidad coyuntural del tiempo y a la singularidad de la materia la concreción del genérico derecho a intervenir.

Por tanto, si una competencia se define como funciones proyectadas sobre materias, y, a su vez, las funciones requieren personal cualificado y las materias espacios territoriales más amplios que los términos municipales, la conclusión no admite dudas: la mayor parte de los municipios españoles carecen de las condiciones exigidas para el ejercicio efectivo de competencias, de tal forma que la única manifestación de su autonomía se reduce al derecho de audiencia o emisión de informes en los procedimientos previstos por la normativa estatal y, sobre todo, autonómica.

Otra cosa es que numerosos municipios españoles, no solo los pequeños, sino también y especialmente los medianos y los grandes, se hayan incluso dedicado a ejercer competencias no estrictamente locales, sino, en ocasiones, superpuestas a las de carácter autonómico, generando no solo unas duplicidades innecesarias, sino también la producción de daños para unas arcas locales generalmente poco dotadas; con ese afán de protagonismo, han causado unas herencias que, cuando han caído otros recursos económicos, hacen que se replanteen lo que desde hace años deberían haber advertido.

Asimismo, la conciencia de los límites en la capacidad de gestión de pequeños municipios obliga al legislador básico a regular la sustitución del municipio por la provincia en la prestación de servicios, articulando la relación jurídica mediante la impropiedad de una forzada “delegación hacia arriba”.

5.1.2. Estudio previo de propuestas y opciones

Ante una ficción jurídica de este calado, la primera reacción es plantear la necesidad y urgencia de la supresión o agrupación forzosa de municipios, buscando las economías de escala en municipios suficientemente poblados y extensos como para que la capacidad de gestión y la naturaleza de las actividades públicas, las funciones y las materias, permitan la garantía en el ejercicio de competencias. Esta primera respuesta, aparentemente clara y con un pronunciamiento creciente entre ciertos dirigentes políticos, levanta, no obstante, reparos considerables.

En este sentido no pueden ignorarse, en primer lugar, las resistencias sociales y sociológicas de quienes sienten notable identificación con la vecindad y pertenencia a un pequeño territorio al cual están vinculados desde generaciones. Asimismo, tampoco puede dejarse a un lado la legitimidad que confieren la historia y la tradición de no pocos municipios que, aunque en la actualidad estén poco poblados, en otras épocas lejanas tuvieron una historia y una cultura que ha permanecido en los libros, la arquitectura y la memoria colectiva.

La supresión de municipios que tienen su propia identidad consolidada, o incluso la agrupación forzosa, indudablemente crearía unas resistencias vecinales no fáciles de superar, y, al menos en este segundo caso, se ha de ser muy consciente de las tensiones entre localidades que por razón de vecindad han mantenido ciertas rivalidades. Ciertamente, y desde un punto de vista estratégico, acaso se podrían combinar mecanismos de estímulo (cuyo gasto habría que disponer) para la fusión junto con medidas coercitivas cuando transcurriese un determinado tiempo sin haberse acogido a los planes superiores, pero siendo bastante difícil de asegurar que esas medidas primeras de fomento alcancen los fines buscados.

Es ciertamente razonable plantear una organización territorial, en este caso local, basada en diversos factores, y entre ellos, por supuesto, el de la viabilidad económica. Sin embargo, no pueden ser esta concepción y este criterio los que

guíen de modo exclusivo o muy preponderante una ordenación del territorio; por ello en la actualidad, en un contexto de crisis económica, se alzan más voces que, en general, preconizan, en diversas materias, una disminución de lo público. Plantear una reordenación intentando introducir criterios de racionalidad en el frondoso bosque local es, sin duda, muy necesario, por ser un hecho elemental y primario, pero no, repito, desde una vertiente puramente economicista. Además, incluso quienes propugnan la supresión o fusión voluntaria-forzosa, ni siquiera disponen de un estudio económico riguroso que valore lo que supondría la desaparición de entidades municipales de pequeño tamaño.

Abordar el asunto desde la perspectiva del coste financiero, revela datos que muestran que el gasto no puede ser elemento primordial, pudiendo recogerse el dato de que ciertamente los ayuntamientos españoles acumularon durante 2010 una deuda del 222% sobre los propios ingresos (el problema de la financiación local se manifiesta una vez más), pero dentro de lo que es el porcentaje del gasto público español es de apenas un 13%, siendo el peso de su deuda sobre el PIB en el último trimestre de 2011 tan solo del 3,3%.

Pero además hay un hecho económico que incluso cuestiona aún más el porqué de que el enfoque de la actuación radical, casi de bisturí, recaiga sobre las entidades con menos población, teniendo en cuenta la muy poco significativa participación de estos municipios en el déficit global del Estado en comparación con otras entidades locales.

Ciertamente la capacidad financiera de los municipios pequeños es muy limitada, pero también es mucho más limitado su endeudamiento. En este sentido, si la situación económica de los pequeños entes locales les hace ser calificados como "inviabiles", son por el contrario los más grandes municipios los que acumulan un endeudamiento elevadísimo que actúa como una gran losa, para ellos mismos, para la situación financiera del Estado en su conjunto y también para los ciudadanos, que se ven afectados por unos impuestos cuyo incremento en los

más recientes años lastra, de una manera mucho más gravosa, la inquietante situación financiera española. Con ello se quiere poner de relieve que si el endeudamiento del principal municipio, el de la capital del Estado, es inmenso, al igual que el de otros grandes municipios, antes de centrar el objetivo en eliminar estos últimos, son, por el contrario, los grandes, los que requieren medidas mucho más drásticas y menos complejas que la supresión o fusión forzosa de municipios que algunos postulan para los pequeños.

Por otra parte, debe aludirse, aunque sea someramente, a otras experiencias en el ámbito del Derecho comparado, pues mientras que debe reseñarse la solución exitosa de las actuaciones de reducción del mapa local realizadas, eso sí, durante décadas, en países como Noruega, Dinamarca o Alemania, o, más recientemente y por efecto de la crisis económica, en Grecia, que desde la presión exterior de dirigentes europeos ha suprimido forzosamente y en tiempo récord los municipios de menos de 10.000 habitantes, en cambio, en países más cercanos, o bien ni siquiera se han intentado tales operaciones, o han resultado fallidas, debiendo destacarse el caso de Francia, en donde existen más de 30.000 municipios. En cualquier caso, es indudable que, dejando a un lado las dificultades políticas y sociales, son operaciones muy complejas desde un punto de vista procedimental, y muy largas en el tiempo. Ello sin referirnos al inexigible consenso político del que, en materia territorial y en los grandes asuntos de Estado, los dos principales partidos políticos adolecen desde hace muchos años.

Además de lo expuesto, hay otro argumento que nos limitaremos a apuntar, cual es la significación democrática a la escala más cercana a los ciudadanos de sus representantes vecinales, elegidos por los mismos no solo para hacer gestión técnica en términos estrictos, sino también para desarrollar en sus acciones y programas las prioridades políticas de quienes les respaldaron mayoritariamente; además de lo que supone –y no es un asunto menor- de cauce participativo en el escalón más básico territorial, que la Constitución configura como uno de sus principios programáticos (artículo 9).

Además, debe partirse de otro razonamiento claro y fundamental: la supresión jurídica de un municipio no aligera apenas los costes de prestar servicios a núcleos de población dispersa. Eliminado el municipio, se produciría la supresión del órgano del gobierno, cuyas retribuciones de ediles en la gran mayoría de los casos son muy reducidas, y se eliminarían los recursos humanos que, también, generalmente, son muy limitados, sin que sean estos los que generen una situación de inviabilidad económica de estas entidades.

Por ello, aun cuando la reordenación territorial local puede estar en el debate y la reflexión, la solución no puede venir condicionada de modo exclusivo por la actual crisis económica, siendo un factor a considerar, pero no, en modo alguno, el primordial en la decisión. Así, consideramos que el enfoque, más que desde perspectivas de viabilidad economicista u otras antes expuestas, debe realizarse desde un prisma fundamental: la utilidad para los ciudadanos, el servicio a los intereses generales básicos de los vecinos. Esto es, en qué medida las entidades locales están en condiciones, o cómo podrían estarlo de modo más efectivo, de atender las necesidades básicas o primarias de los habitantes de los municipios pequeños. Por ello, debe descartarse que operaciones de supresión o agrupamiento forzoso de municipios de poca entidad poblacional supongan un ahorro significativo y, desde luego, menos aún, una mejora de las condiciones de vida de sus lugareños a través del ejercicio de sus competencias.

Es cierto que la confusión (indistinción) conceptual entre competencias municipales y servicios obligatorios ha conducido a situaciones tan incomprensibles y faltas de justificación como la existencia de instalaciones deportivas en cada uno de los pequeños municipios que integran una provincia, muchos de ellos separados por poca distancia y donde, acaso, hubiera sido en tiempos pasados más prudente y conveniente el reparto equitativo de servicios, y la garantía de movilidad de los vecinos. Ahora bien, las disfunciones y anomalías provocadas por la profusión de subvenciones en épocas pretéritas de bonanza, no

deben impedir valorar cabalmente la manera de aliviar de futuro los costes en la provisión de servicios públicos municipales y, sobre todo, insistimos, desde la óptica de lo que resulte mejor para el ciudadano, perspectiva que, a veces, desde planteamientos políticos, tecnocráticos o incluso puramente académicos, es indebidamente relegada.

5.2. Posibles alternativas de supramunicipalidad

Descartada la viabilidad de una política territorial que, en clave voluntarista, pretendiera puramente simplificar el municipalismo recurriendo a la supresión o fusión forzosa, las alternativas que se presentan son varias.

En todo caso, tres consideraciones previas deben hacerse antes de referirnos a estas figuras y alternativas de supramunicipalidad. La primera es que si se decidiese impulsar de una manera ordenada la puesta en marcha de fórmulas asociativas o entes supramunicipales, sobre todo en los de carácter instrumental, debe hacerse buscando la mayor simplicidad posible, pues, en todo caso, debe evitarse algo que en no pocos casos sucede, cual es la existencia de solapamientos administrativos que hacen que al final los resultados sean ineficientes, más burocráticos, poco transparentes y, en definitiva, contrarios a los fines de racionalización que se buscan.

La segunda es saber bien qué es lo que se busca y, en consecuencia, los principios que han de regir toda actuación que se realice, a los que aludiremos en el análisis concreto de las figuras. Está clara y especialmente de actualidad el factor económico de viabilidad, pero también hay otros que son muy importantes y no pueden ignorarse en ningún caso: la eficiencia de los entes locales de pequeño tamaño para prestar unos servicios básicos en beneficio de la comunidad vecinal, y el elemento de la calidad democrática que supone la participación directa de los ciudadanos en la elección de sus representantes, la cercanía a estos y la

exigencia periódica de responsabilidades democráticas según la gestión realizada, lo cual afecta no solo a la legitimación, sino también a la eficacia.

La tercera consideración es que las soluciones vienen precedidas de una cuestión fundamental: ¿es posible o deseable diseñar fórmulas homogéneas para toda España, o bien, a la vista del complejo entramado competencial, debe dejarse en manos de cada Comunidad Autónoma la articulación preferente de unas u otras fórmulas según su tradición, geografía o criterios políticos? ¿Sería posible el indispensable pacto de Estado?

A continuación se hace un análisis y valoración de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

5.2.1. Derecho de asociación de los municipios

La primera posibilidad pasa por el ejercicio del derecho de asociación de los municipios, bien en su vertiente más sencilla (elemental) de las comunidades de municipios, bien en la más compleja de constitución de mancomunidades. En el primer caso se crean entidades sin personalidad jurídica; en el segundo, asociaciones de municipios para el ejercicio conjunto de determinadas competencias o la prestación de servicios. La ventaja de esta opción radica en la espontaneidad nacida de la conciencia compartida sobre la necesidad de sumar recursos y esfuerzos, y en la sencillez del procedimiento para su constitución. En todo caso, es indudable que la prestación mancomunada de servicios es un medio de atender de forma más aprovechada la prestación de determinados servicios (recogida de basuras, etc.) que a un municipio pequeño le resulta más compleja, aunque ello depende de factores como dispersión, comunicaciones, etc. Por otra parte, el lado vulnerable de la mancomunidad es precisamente el contrapunto de su dimensión positiva: la voluntariedad.

De hecho, las experiencias de servicios mancomunados o instituciones supralocales de este tipo en nuestro país son diversas, pues junto a mancomunidades donde la prestación de servicios funciona de un modo correcto y positivo, hay otras que apenas tienen vida, sin que, dada su voluntariedad, se pueda impulsar o exigir desde otras instancias territoriales un mejor funcionamiento. Una vez descartada la supresión o agrupación forzosa de municipios, la intermunicipalidad se revela una exigencia estructural para la viabilidad institucional de un municipalismo fragmentado, con bajo nivel demográfico y consiguiente escasa capacidad de gestión. Así pues, esta exigencia estructural no puede quedar fiada a la eventualidad en el voluntario ejercicio del derecho de asociación.

5.2.2. Competencias autonómicas sobre ordenación municipal y régimen local

Otras formas de intermunicipalidad provienen de la competencia autonómica sobre ordenación territorial y régimen local, mediante la creación de otras instituciones como comarcas y áreas metropolitanas.

La comarca ofrece la ventaja de responder a la contigüidad geográfica y la tradición compartida de municipios, que pueden proporcionar un potencial para el desarrollo económico. El peligro que gravita sobre la comarcalización surge del temor a que prime en su creación la política de ordenación territorial autonómica, buscando convertirlas en instancias periféricas de administración indirecta para la ejecución de sus políticas, sobre la articulación de entidades locales dirigidas a fortalecer la intermunicipalidad y superar los problemas en el ejercicio de competencias y provisión de servicios públicos por parte de pequeños municipios. La preocupación por la posible devaluación de la comarca como entidad local y su articulación en torno al sistema “central-periférico”, ha sido corroborada en aquellas comunidades autónomas que han impulsado procesos de comarcalización. Y su institucionalización supone en todo caso una disminución

del contenido competencial de los municipios a favor de la nueva figura, y por ende, aunque no necesariamente ni de modo inconstitucional, una limitación a la autonomía municipal, entendida como la garantía municipal de participar directamente en los asuntos que se refieran a la comunidad vecinal.

Más que de un nuevo espacio para la colaboración intermunicipal, que garantice el equilibrio y la paridad institucional en las relaciones institucionales con la Comunidad Autónoma, la comarca aparece como una división territorial autonómica. La configuración de las competencias comarcales se ha pensado para la intervención en los ámbitos municipales antes que para la promoción de espacios y ámbitos intermunicipales, reforzando la dependencia de la comarca con respecto a las instancias autonómicas. Para refrendar este dato basta reparar en la naturaleza jurídica de las competencias comarcales asignadas por la Comunidad Autónoma: asignación o encomienda de competencias autonómicas, es decir, el ejercicio desconcentrado de competencias propias de la Comunidad Autónoma, mera utilización instrumental del entramado burocrático de la comarca, donde la autonomía, como espacio propio de decisión, desaparece, desplazada por la real integración en la Administración autonómica y reducida a la ejecución de las políticas (normativa) autonómicas.

En todo caso, las experiencias sobre comarcalización realizadas en España son bastante limitadas, pues son pocas las comunidades autónomas que han legislado específicamente sobre estas entidades. Incluso algunas que lo han hecho, no lo han llevado a la práctica. Además, el resultado donde funcionan ofrece efectos positivos pero también con claroscuros, entre ellos la circunstancia de que, queriendo evitar unas instancias locales menores, se creen otras superestructuras con más burocracia.

En cuanto a las áreas metropolitanas, tampoco el balance resulta más positivo. Así, debe destacarse que, en primer término, la centralidad de la urbe principal condiciona la identidad propia de los municipios cercanos e integrados en la

metrópoli, aunque en determinados sectores, como, entre otros, los transportes, los habitantes de estas entidades reciban unos servicios más integrados. Por otra parte debe tenerse en cuenta el dato de que frecuentemente los municipios que rodean una ciudad en torno a la cual se configuran en área metropolitana –e incluso le da su propio nombre- no son municipios muy pequeños, pues suelen en varios casos ser “ciudades dormitorio” o zonas industriales próximas a la gran ciudad, por lo que el problema que nos ocupa y que afecta al 80% de los municipios españoles no recibe una adecuada solución con esta figura de las áreas metropolitanas. Estas, además, no suponen la simplificación de entes locales, junto con el problema también de que sus niveles de dirección tampoco responden a parámetros de elección de los vecinos y, por tanto, están más alejados del principio de participación ciudadana.

Además, debe destacarse que la notable complejidad jurídica y administrativa para su creación, y el recelo autonómico ante una entidad local preponderante dominada por una fuerza política de signo opuesto a las integradas en estas figuras, sean, como antes se ha expuesto, mancomunidades o consorcios, han debilitado estos espacios metropolitanos y favorecido la ductilidad adaptativa del derecho de asociación.

Esta última figura, el consorcio, puede proporcionar la flexibilidad suficiente tanto para el desempeño de un único cometido como para la satisfacción de fines plurales, tanto para la prestación conjunta de algunos de los servicios obligatorios del artículo 26 LRBRL (eliminación de residuos) como para el desarrollo de fines u objetivos que, por su naturaleza, exceden las competencias municipales e implican las de otros niveles de Gobierno. El consorcio, además, puede dar respuesta a necesidades acotadas en el tiempo o con vocación de permanencia.

Esta versatilidad, tanto en la determinación de sus fines como en la heterogeneidad de su composición, para definir un objeto y dar cabida en su seno a diferentes niveles de Gobierno, ha conferido al consorcio un indudable éxito,

aunque sigue siendo una fórmula no suficientemente explorada en la práctica. Además, dispone de otra ventaja, cual es que la creación del mismo como institución con personalidad jurídica propia deriva de la voluntariedad de su formación, que tendría reflejo en un convenio, resultando del mismo unos Estatutos donde se determinarían con amplio margen de libertad tanto los fines del consorcio como las peculiaridades del régimen orgánico, funcional y financiero.

5.2.3. Constitucionalización de una agrupación de municipios

La tercera forma de intermunicipalidad es la constitucionalización de una agrupación de municipios. La intermunicipalidad como forma de Estado no es disponible ni para el legislador estatal ni para el autonómico. La ventaja de esta opción es la relevancia política e institucional del nivel local de Gobierno en un Estado compuesto. Al configurar la intermunicipalidad como elemento “estructurante”, básico del orden constitucional, trasciende el limitado tratamiento que recibe la autonomía local como materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Entendida la autonomía local como nivel de Gobierno, no admite ser reducida a las materias correspondientes al régimen local o la ordenación territorial. En coherencia con este planteamiento, la Constitución debería haber identificado un legislador de la autonomía local, en el mismo sentido en que ha fijado un legislador estatutario, investido de reserva de materia y procedimiento.

No ha sido así en la Constitución española. La agrupación de municipios como entidad local coincide con la división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado, y, ante la ausencia de un legislador constitucional, primero los Estatutos de Autonomía y luego el Tribunal Constitucional han elevado el artículo 149.1.18 a criterio de distribución competencial en materia de régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas, atribuyendo al primero las bases del régimen jurídico y a las segundas la legislación de desarrollo.

Lo forzado y artificioso de esta interpretación constitucional ha provocado una jurisprudencia errática que, al principio, identificó garantía institucional con las bases estatales, erigió la normativa estatal en protectora de la autonomía local frente al menoscabo que la legislación autonómica pudiera infringirle. La confusión de considerar la competencia sectorial del Estado sobre régimen local equiparable a la protección de la autonomía local de los artículos 137, 140 y 141, ha tenido como efecto negativo apartar la legislación autonómica como garante de la autonomía local, y atribuir a la legislación básica de régimen local una función constitucional. Esta hermenéutica ha experimentado, según los casos, modulaciones importantes, obligando al Tribunal a distinguir el artículo 137 del 140 y reconocer que el contenido de ambos no es coextenso ni admite asimilación, culminando la revisión de su primera jurisprudencia con la declaración de negar a las bases estatales función constitucional, y distinguiendo autonomía local de régimen local, la primera garantizada en el artículo 137, 140 y 141, y el segundo regulado en el artículo 149.1.18 como competencia sectorial del Estado. Sin embargo, después de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, el Tribunal ha vuelto a asociar bases estatales y garantía institucional.

Lo ideal sería reformar la Constitución, elevando a rango constitucional la legislación sobre autonomía local (Gobierno y Administración local), dejando claro que el nivel local de Gobierno se halla doblemente integrado por municipios y agrupaciones de municipios. Que las agrupaciones de municipios reciban el nombre de provincia o cualquier otra denominación es accesorio, lo importante no es el nombre, lo importante es la función, y en esa ley debería quedar indubitado que la agrupación de municipios encuentra sentido en la viabilidad institucional de la autonomía municipal.

Lejos de esta regulación, la Constitución garantiza la existencia de la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, pero remite también al legislador estatutario o autonómico la creación de agrupaciones de municipios distintas de la provincia, o la de otras entidades locales de carácter

supramunicipal. Si a estas posibilidades se unen las mancomunidades y consorcios, se obtiene la concurrencia o simultaneidad de intermunicipalidades cuya compatibilidad se vuelve extremadamente problemática, en la medida en que operan sobre un mismo espacio. El carácter anómalo de esta concurrencia recuerda la ley de los rendimientos decrecientes: cuando sobre un factor fijo concurren varios factores variables, el rendimiento es decreciente.

A estas alturas parece claro que intermunicipalidad es la variable clave para la viabilidad del municipio como entidad local dotada de autonomía política – competencias propias y financiación incondicionada- para el impulso de políticas diferenciadas. La posibilidad de varias formas de intermunicipalidad requiere encontrar la ventaja comparativa y la singularidad institucional de cada una de ellas. De no ser así, si mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas y consorcios no presentan rasgos diferenciales y aparecen como entidades indistintas, la duplicidad y la ineficiencia provocarán desorientación, y privarán de justificación a una necesidad estructural. El Tribunal Constitucional ha considerado mancomunidades y comarcas como entidades locales de clara naturaleza autonómica (fuerte interiorización autonómica). Igualmente, ha declarado que la relación de las entidades locales con las comunidades autónomas es más natural e intensa que con el Estado, algo que resulta evidente con solo examinar las materias sobre las que comunidades autónomas y entidades locales comparten competencias.

Precisamente estas razones han sido esgrimidas por las comunidades autónomas en las reformas estatutarias para reclamar la competencia exclusiva sobre régimen local. La aspiración a “interiorizar” la autonomía local y a relativizar y confinar la competencia estatal a las bases del régimen local, encuentra en la provincia un límite que las comunidades autónomas han calificado como inconveniente para el ejercicio de sus competencias de régimen local y, sobre todo, de ordenación territorial. No es irrelevante que esta distinción figure en los

Estatutos con más vocación autonomista, y fuera uno de los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por los recurrentes contra el Estatuto catalán.

El debate sobre la intermunicipalidad debe centrarse en su vertiente de pilar en la articulación territorial del Estado, y, consiguientemente, orillar la dimensión de una materia sujeta a la disputa competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Sea el legislador estatal del régimen local, sean los Estatutos de Autonomía o los legisladores autonómicos de régimen local, lo decisivo en la regulación de la intermunicipalidad es la previsión (referencia) constitucional de una agrupación de municipios cuyo órgano representativo (la Diputación u otras corporaciones) disponga de facultades para el gobierno y la administración. Por imperativo constitucional, la intermunicipalidad no puede reducirse a unidades desconcentradas de la Administración autonómica en ejercicio de su potestad de autoorganización; por el contrario, la agrupación de municipios ha de tener autonomía política, de tal manera que la agrupación aparezca como una equilibrada y equitativa articulación intermunicipal.

Configurada la intermunicipalidad constitucionalmente garantizada como agrupación de municipios, cuya dirección está encomendada a un órgano de carácter representativo con atribuciones de gobierno y administración, parece coherente deducir que las restantes previsiones constitucionales para la creación de otras formas de intermunicipalidad deben respetar esa premisa.

Aunque los poderes constituidos no ejecutan, ni siquiera desarrollan los preceptos constitucionales, simplemente encuentran en ellos un umbral, sería contrario a la naturaleza de la autonomía provincial concebirla según la teoría de la garantía institucional, como la garantía de un mínimo o la preservación de un núcleo esencial. Pese a las inevitables tautología y circularidad alojadas en las teorías de la garantía institucional, configuración constitucional o mandato de optimización, lo que resulta evidente es que la provincia como agrupación de municipios no solo

recibe protección constitucional; también cumple una función atribuida por la Constitución: el gobierno y la administración de una agrupación de municipios.

Para que la opción del poder constituyente no sea desnaturalizada por la legislación de los poderes constituidos, tanto la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (artículo 141.3 CE) como el establecimiento por los Estatutos de Autonomía de circunscripciones territoriales propias mediante la agrupación de municipios limítrofes (artículo 152.3), deben respetar que la Diputación (u otra entidad de carácter representativo) gobierne y administre con visión intermunicipal una agrupación de municipios.

La clave de bóveda del concepto de intermunicipalidad consiste en conjugar acertadamente la dimensión horizontal, es decir, las relaciones institucionales provincia-municipios, y la vertical, sistema político local-Comunidad Autónoma. La Comunidad Autónoma (de nuevo debe recordarse el imperativo constitucional) no encuentra municipios aislados que regula mediante sus competencias de ordenación territorial y régimen local; encuentra un municipalismo agrupado en provincias, y, por tanto, una sola comunidad política local. Aunque diferenciables y distinguibles en el contenido de sus respectivas autonomías, municipios y provincias integran un mismo sistema local al que la Comunidad Autónoma puede añadir complejidad, promoviendo otras fórmulas como la constitución de mancomunidades, estableciendo la comarcalización, o creando áreas metropolitanas, pero en ningún caso con menoscabo de las funciones reconocidas constitucionalmente a la provincia. Que la provincia, como declarara el Tribunal Constitucional en una temprana sentencia, pueda o deba experimentar modulaciones como consecuencia de la eventual creación autonómica de otras formas de intermunicipalidad, no puede suponer la privación de sus facultades para el gobierno y la administración de la agrupación de municipios, constitucionalmente garantizada.

5.2.4. Especial referencia a la institución provincial

Las formulaciones que desde algunas voces se alzan en orden a la supresión de las diputaciones pueden tener su fondo de cultivo por algunas razones, pero, en todo caso, son los órganos de una entidad local, la provincia, reconocida y garantizada constitucionalmente. Ello no significa que resulte intangible e intocable, pero sí hay que ser conscientes, en primer lugar, de que es una entidad territorial reconocida a nivel de Constitución, y además con su dimensión de circunscripción electoral en los comicios generales a las Cortes Generales. En todo caso, si no se abordase una reforma constitucional suprimiendo esta entidad local, su existencia no excluye que pueda reflexionarse sobre su utilidad y, particularmente, sobre su mejor aprovechamiento para el cumplimiento de, al menos, algunos de sus más importantes fines: la cooperación con los pequeños municipios, y la configuración de su órgano de gobierno.

Una cosa es que en tanto no se modifique la Constitución haya que mantener la institución provincial, y otra que haya que conservar inmutables su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, y sus funciones. Sobre lo primero, se han formulado algunas objeciones, fundamentalmente que no ostenta una legitimidad democrática. No obstante, es cierto que aun no teniendo ese carácter directo por elección de los ciudadanos (tampoco, e incluso menos aún, lo tienen los dirigentes o directivos de otras fórmulas asociativas), la principal cuestión es la utilidad de estas entidades y el servicio que para sus fines cumplen. Aun correspondiendo a otro capítulo de este trabajo lo que es la planta local, al hilo de la intermunicipalidad, debe también aquí, aunque de modo muy somero, afirmarse que, frente a quienes postulan sin más la desaparición de estas entidades territoriales (a veces impulsados desde presiones externas que piden más y más reformas ante la crisis), debería abrirse un proceso de verdadera reflexión sobre la utilidad que pueden prestar, replanteando algunas cuestiones, acaso reconfigurando algún aspecto interno o reduciendo su entramado orgánico, pero centrándose, sobre todo y muy especialmente, en lo que antaño era y acaso debe

ser su función esencial: la asistencia, no solo económica, sino también técnica-organizativa, a los municipios más pequeños.

En todo caso, es indudable que las funciones de las diputaciones provinciales se cruzan -una vez más es manifestación del solapamiento del complejo sistema estructural y competencial de nuestro modelo jurídicamente, y aún más en la práctica- con las que ejercen en algunos casos, o podrían ejercer, las comunidades autónomas, e incluso, y acaso especialmente, otras entidades supramunicipales, como las comarcas o mancomunidades, en aquellos territorios donde existen. Por ello, resulta conveniente clarificar el modelo, partiendo en lo posible de las instancias que ya existen (aunque con los ajustes necesarios), pero no generando una superposición de nuevas y diversas entidades supramunicipales, que producirían efectos ciertamente perversos.

Además, debe tenerse muy en cuenta el hecho reseñable del carácter poliédrico de nuestro sistema provincial, pues en casi un tercio de comunidades autónomas, cinco de diecisiete, dado su carácter uniprovincial, no existe el escalón intermedio de las diputaciones, asumiendo aquellas las funciones que en otro tiempo realizaban estas. En efecto, mientras que estas instituciones se mantienen en las comunidades pluriprovinciales (con las singularidades canarias y, sobre todo, vascas), en otras cinco, aun subsistiendo englobada y absorbida la provincia en el esquema autonómico, no existe el órgano de gobierno provincial, asumiendo los autonómicos las funciones características de aquellos.

Esto, que es, una vez más, manifestación de la realidad diversa según el mapa autonómico territorial español, hace que, en la práctica, se eche en falta la atención prioritaria que desde la institución autonómica se podría prestar hacia los pequeños municipios. Precisamente desde la atención especial a la asistencia y cooperación con los entes locales más reducidos, se lleva a cabo, cuando se realiza de modo adecuado, una importantísima tarea de vertebración y cohesión interna, que no solo asegura a los ciudadanos de estos pequeños municipios unos

niveles básicos de servicios, sino que también opera como mecanismo de consolidación poblacional, al tender a buscar un mejor equilibrio interno dentro del territorio de la provincia integrada en la Comunidad Autónoma. Y esto, que en las comunidades autónomas uniprovinciales no es ya una prioridad, sería, tal vez, cuestión de recuperarlo, pues estas se encuentran en especiales condiciones de asumir esta importante tarea, más que acudiendo a otras fórmulas intermedias (es el caso de Asturias y la previsión de Cantabria) que han podido diseñarse, como las comarcas.

La regulación futura de la provincia debe necesariamente hacer efectiva esta función: como consecuencia del gobierno y administración de la intermunicipalidad (dimensión horizontal), se erige en eslabón entre la Comunidad Autónoma y el sistema político local (dimensión vertical). Una idea bien reflejada en el artículo 31.2 LRBRL cuando señala los fines propios y específicos de la provincia: la solidaridad y el equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social. Concretando ambos fines, la garantía del equilibrio intermunicipal requiere la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal en la totalidad del territorio provincial; por otra parte, para que este primer fin guarde coherencia con las políticas de los restantes niveles de Gobierno, la provincia participa en la coordinación del Gobierno y la Administración local con el Estado y las comunidades autónomas.

5.3. Valoración y propuesta final

Llegados a este punto aparece en toda su importancia un aspecto poco estudiado y menos aún regulado normativamente: la relación entre municipios y provincia, la dimensión horizontal que posibilita la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal, esto es, el diseño institucional para que la Diputación gobierne y administre la agrupación de municipios y, como consecuencia de estas funciones, se halle en condiciones de paridad y simetría

institucional con la Comunidad Autónoma para vehicular las relaciones interadministrativas que sean necesarias y oportunas.

Recordando lo ya expuesto, debe destacarse que ya sea el legislador básico, el legislador estatutario, o los legisladores autonómicos de régimen local, debe establecer un procedimiento de relación institucional entre municipios y provincia, que conjugue autonomía provincial y autonomía municipal. La carencia y debilidad que ofrece la actual regulación de la autonomía provincial es la ausencia de un procedimiento para la articulación de ambas autonomías. La LRBRL acierta a señalar el sentido y los fines de la provincia como entidad local, pero no ofrece consistencia jurídica para su consecución. Bien señalados los fines en el artículo 31, no encuentran correspondencia en las competencias atribuidas en el artículo 36.1.

Pese a que este artículo diferencia las competencias que la provincia puede recibir del Estado o de las comunidades autónomas vía transferencia o delegación (artículo 36.1) de las que, “en todo caso”, la provincia recibe como propias por directa atribución de la LRBRL, lo cierto es que solo las competencias para la coordinación de los servicios municipales y las competencias de asistencia a los municipios se revelan como competencias propias y directas de la provincia, mientras que la provisión de servicios supramunicipales y el fomento de los intereses peculiares de la provincia tendrán el alcance que determine la legislación sectorial. En realidad, el régimen jurídico de los apartados c) y d) del artículo 36.1 se halla en la remisión del artículo 2.1 al legislador sectorial.

No acaba en esta clara distinción el núcleo de la autonomía provincial, porque el punto 2 del artículo 36 prescribe que, para hacer efectivas las competencias de coordinación y cooperación, la Diputación debe aprobar un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios. La Ley exige que el plan contenga una memoria que justifique los objetivos y la distribución de los fondos conforme a

criterios imparciales y equitativos. La financiación del plan se hará con medios propios de la Diputación, aportaciones municipales, y las subvenciones acordadas por el Estado y las comunidades autónomas con cargo a sus respectivos presupuestos.

Causa perplejidad que el núcleo esencial de la autonomía provincial quede sujeto a la elaboración de un plan subvencionado por el Estado y las comunidades autónomas, y atribuya a estas últimas la coordinación de los diversos planes provinciales según lo previsto en el artículo 59. En coherencia con la subvención para financiar el plan el Estado y las comunidades autónomas, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones de utilización o empleo, lo cual hace que lógicamente mediante esta técnica modal se condicione la autonomía local, aunque ello pudiera estar justificado si es para asegurar que los ayuntamientos ejerciten sus competencias básicas y presten servicios públicos fundamentales a sus ciudadanos.

La duda que queda pendiente sobre el marco legal es la de su adecuación al mandato constitucional de atribuir a la Diputación el gobierno y la administración de la provincia. ¿Pueden las diputaciones gobernar la intermunicipalidad mediante un plan subvencionado que otorga a los Gobiernos que subvenciona la prerrogativa de condicionar las funciones de gobierno, y, al mismo tiempo, confiere a uno de ellos la coordinación de los planes?

Es esta una duda que se acentúa al tomar en consideración la jurisprudencia constitucional. Comparando dos sentencias se pueden apreciar los límites de la teoría de la garantía institucional y el pronunciamiento del Tribunal sobre el núcleo esencial de la autonomía provincial. En la STC 32/81 el Tribunal no juzga el alcance de la autonomía provincial, aborda el caso extremo de la supresión de una institución dotada de protección constitucional. El pronunciamiento no revestía dificultad alguna. Sin embargo, cuando hubo de valorar las obligaciones del legislador en el respeto a la previsión constitucional, tuvo que concretar el mínimo

protegido en el artículo 137 y 141. En este caso, el Tribunal consideró que la cooperación y asistencia a los municipios y la autonomía presupuestaria para hacerlas efectivas constituían el núcleo indisponible. Significativamente lo redujo al apartado b) del artículo 36.1 LRBRL; entendió que la coordinación para la prestación integral de los servicios de competencia municipal no integraba el mínimo, obviamente tampoco la prestación de servicios supramunicipales y el fomento de los intereses peculiares de la provincia. La lectura restrictiva culmina en el entendimiento del plan provincial como un instrumento que no forma parte del núcleo esencial, y concluye, conforme al principio general de identificar la autonomía local con el derecho a intervenir, que la participación en la elaboración del plan cubre el mínimo protegido por la Constitución. Así, parece que la voluntad más o menos descentralizadora de los legisladores sectoriales no admite control de constitucionalidad.

De nuevo surgen otras preguntas: ¿se garantiza la titularidad de la competencia propia de la provincia separándola de su ejercicio?; ¿el derecho de audiencia en la elaboración del plan cumple el mandato constitucional para que la Diputación gobierne y administre la provincia? Quizás por estas razones el Tribunal declara inconstitucional la pretensión de la Comunidad Autónoma de incluir en el plan provincial toda la cooperación y asistencia impulsada por la provincia, y deja a salvo un parte de las decisiones provinciales.

Sin embargo, esta decisión del Tribunal no oscurece una realidad: el rasgo definitorio de la autonomía provincial, y su finalidad más característica y vertebradora, la cooperación y asistencia en su vertiente más importante, deben canalizarse a través del plan y ser susceptibles de ser desplazados por la elaboración autonómica del plan o, en la alternativa más favorable para la provincia, coordinados por la Comunidad Autónoma. Esta distinción entre políticas provinciales incluíbles en el plan o a su margen explica el apartado b) del artículo 36.2. Introducido por la Ley 57/2003, el precepto vuelve a repetir en términos afines los objetivos señalados en el punto 1 (asegurar el acceso de la población de

la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal, cuando en el apartado a) del punto 1 alude a la garantía de la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal).

Tal vez para añadir algo a la redundancia de haber repetido una disposición, se hace referencia a la mayor eficacia y economía en la prestación de los servicios mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación. Para marcar distancias con la cooperación y asistencia que obligatoriamente deben incluirse en el plan provincial, y en tono análogo, prescribe que para cumplir esta segunda finalidad las diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales. Con el fin de aclarar que cooperación y asistencia quedan fuera del plan provincial, *in fine*, el precepto remite a planes especiales u otros instrumentos específicos.

La impresión que queda es de acarreo legislativo provocado por el casuismo de una sentencia imprevisible a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

A la vista de estos antecedentes, la propuesta de nueva regulación sobre la autonomía provincial y la concreción de las competencias provinciales deben observar otras premisas y fundamentos.

La primera cuestión controvertida que es necesario abordar es el ordenamiento jurídico donde debe figurar la normativa reformada.

Antes de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, cabía la duda de ubicar la autonomía provincial en las reformas estatutarias o en la legislación básica. Después de esta sentencia, y atendiendo a posteriores pronunciamientos del Tribunal (STC 159/2011), se disipan las dudas y se despeja el camino para efectuar una profunda reforma, en este aspecto, de las bases estatales.

Quedaría, pues, a la vista de este criterio, en manos de cada Comunidad Autónoma, lo cual dificulta, como anteriormente ya se apuntó, la existencia de un modelo homogéneo, además de por otras razones por la extensión geográfica.

En cualquier caso el tema requiere un pacto de Estado, en ningún caso puede quedar a la regulación de una materia sujeta a la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. La intermunicipalidad es una cuestión de Estado, una exigencia estructurante del Estado de las Autonomías. Lo ideal sería que la Constitución señalara un legislador de la autonomía local, en su ausencia, y con toda la precariedad y heterodoxia jurídica derivada del silencio constitucional, la vía preferible, a tenor de la reciente jurisprudencia constitucional, sería las bases estatales.

En la normativa básica, pues, debería desarrollarse la previsión constitucional de una agrupación de municipios cuyo órgano de representación política debe contar con facultades de gobierno y administración.

Por imperativo constitucional la intermunicipalidad debe ser gobernada por un ente de matriz local, cuya garantía y configuración constitucional condiciona cualquier otra forma de intermunicipalidad. Este postulado obliga a sacar consecuencias jurídicas del artículo 141 de la Constitución, que contempla la provincia como una entidad local determinada por su condición de agrupación de municipios. De entrada es necesario poner de manifiesto lo forzado de distinguir autonomía provincial y autonomía municipal por la dicción literal de la Constitución, cuando atribuye al municipio personalidad jurídica plena y a la provincia personalidad jurídica propia. Tampoco parece convincente discriminar ambas autonomías concediendo mayor protección constitucional al municipio, atendiendo a la más precisa regulación que le dispensa el artículo 140 frente a la sumariedad del artículo 141 sobre la provincia. Parece más sencillo sostener la obviedad de autonomías con diferentes sentidos cuya relación no es de preferencia o jerarquía, sino de funciones diferentes en el Estado autonómico.

Configurada la provincia como agrupación de municipios y su órgano de gobierno, la Diputación, con facultades de gobierno y administración, parece adecuado considerar que el sentido de la provincia como entidad local es garantizar la autonomía municipal, y que sus competencias deben asegurar la fijación en el ámbito local de las competencias municipales que, de otra forma, el principio de subsidiariedad haría saltar al ámbito autonómico. En buena medida, las competencias provinciales para hacer efectivo el gobierno de la intermunicipalidad presentan estrecha afinidad con los requisitos del principio de subsidiariedad y, en relación institucional con los municipios, con la justificación de la opción constitucional por una comunidad local integrada por dos entidades: municipios y provincias.

Este principio de un sistema político local requiere diseñar un procedimiento de interacción entre provincia y municipio, cuya dinámica no encaja en los conceptos propios del federalismo cooperativo decantados a partir de la relación entre diferentes niveles de Gobierno. En efecto, si municipios y provincias forman parte del mismo nivel de Gobierno, no presentan la independencia de dos Gobiernos que cooperan en clave de voluntariedad, ni tampoco de Gobiernos uno de los cuales, desde la supremacía institucional, coordina al resto, imponiendo políticas cuando los cauces cooperativos se revelan insuficientes. La nueva regulación debe establecer un procedimiento de interacción de dos entidades locales, una de ellas, la provincia, obligada a prestar asistencia e impulsar políticas que garanticen la prestación integral de servicios y el ejercicio equilibrado de las competencias municipales.

Tanto la asistencia como la prestación integral no admiten el régimen jurídico de la cooperación ni la coordinación. Sería preferible la propuesta de la concertación regulada en los artículos 12 y 13 de la Ley de autonomía local de Andalucía. La concertación vehiculada en un procedimiento donde la provincia elabora planes y programas implica la relación entre la provincia y todos los municipios; la

asistencia giraría en torno a la provincia con un municipio o municipios determinados. En ambos casos, las políticas y decisiones provinciales deben ponderar con visión intermunicipal las prioridades municipales.

Las competencias provinciales no pueden quedar condicionadas o mediatizadas por la elaboración de planes coordinados y subvencionados por las comunidades autónomas. Tampoco las decisiones provinciales han de limitarse a la ejecución de solicitudes municipales, sus competencias deben permitir el gobierno de una agrupación de municipios, y si bien la provincia asiste, programa y planifica a partir de solicitudes y prioridades municipales, cae dentro de su ámbito de autonomía la decisión final en la satisfacción o rechazo de la solicitud municipal, o en la aceptación o negación de la prioridad municipal. Lo decisivo es la existencia de un procedimiento ausente en el ordenamiento jurídico vigente, que limita la interacción entre ambas entidades locales a la participación de los municipios en la elaboración de un plan de obras y servicios provincial.

En todo caso, tal y como se argumentó anteriormente a propósito de la fusión de los municipios, también es predicable respecto a las soluciones a adoptar y, singularmente, la posición de las diputaciones provinciales, considerar como único y fundamental factor de la reforma el criterio económico, hablando de supuestos ahorros que no van acompañados de estudios rigurosos.

Por otra parte, en la relación ciudadano-entidad pública de pertenencia, también ha de tenerse en cuenta el grado de identificación del ciudadano con su provincia, aunque ello no venga acompañado de parejo sentimiento respecto al órgano de gobierno provincial. Esto debería significar una reflexión tanto sobre su configuración como sobre su misión primordial. Esta ha de ser, sobre todo, la de proporcionar más cohesión y equilibrio entre las diversas áreas de su territorio, atendiendo, muy especialmente, a los pequeños municipios, evitando desarraigos, desertizaciones, y potenciando, por el contrario, el desarrollo de las zonas con más necesidades.

La reafirmación de las provincias ha de venir acompañada de una redefinición de su institución. El hecho de que la provincia se configure como una entidad local de derecho necesario según la Constitución, no impide, sino al contrario, que se revisen el papel de sus órganos de gobierno y sus funciones. Particularmente, debe evitarse la excesiva diversificación y departamentalización administrativa, e impulsarse una modernización de su configuración institucional, favoreciendo también más transparencia y rendición de cuentas y una simplificación administrativa, centrando su función en lo anteriormente reseñado respecto a los municipios pequeños, y sin que su conexión con estos quede reducida al viejo papel de los planes de obras y servicios. Debe buscarse, sobre todo, la maximización de los recursos, buscando fórmulas de alianza y gestión compartida, logrando una mayor optimización de la cooperación intermunicipal en la que los municipios no ocupen una posición puramente perceptora o pasiva, sino que ejerzan un cierto liderazgo proactivo en sus relaciones con las instituciones provinciales.

La centralidad de esas entidades, las provinciales, en el desarrollo de la intermunicipalidad, ciertamente no puede impedir la existencia de otros entes locales intermedios, si bien debe evitarse la superposición de instancias que pudiese generar una disfuncionalidad no conveniente.

Y, en todo caso, no puede dejar de apuntarse que en el sistema actual que en la práctica rige, las comunidades autónomas no deben ahogar, como ha sucedido hasta ahora, la existencia y el papel a desarrollar por las diputaciones. El papel, no solo centralizador, sino también casi exclusivo, de las instancias autonómicas, es lo que ha hecho, entre otras cosas, que aquellas hayan entrado en crisis respecto a su identidad y funcionalidad. Así pues, una redefinición del entramado territorial, si se opta por potenciar la intermunicipalidad, significa o exige que las comunidades autónomas dejen espacio para que las diputaciones provinciales tengan el juego adecuado en relación con las funciones descritas respecto a los

pequeños municipios. Ciertamente, en el diseño territorial, las comunidades autónomas ocupan un lugar relevante, pero no único, y deben ser coherentes, de modo que a ellas también les es exigible el principio de descentralización, y el reconocimiento de una pluralidad de entidades locales en las que ellas no agotan todo el espacio y funciones.

En todo caso, el desarrollo de una reestructuración y redefinición del modelo ha de partir de una premisa básica, cual es la del consenso político. Este es absolutamente fundamental, sin que mayorías suficientes de un partido ni la crisis financiera puedan ser justificaciones para actuar de forma unilateral o ejecutiva.

Además, en este papel de consenso, resulta asimismo indispensable que las decisiones reciban el respaldo de la FEMP, como foro que agrupa a las entidades locales, sin que resultase admisible hipotéticamente que una reforma de tal relieve pueda hacerse sin el respaldo de esta Federación.

