
Conclusiones y Decálogo de Recomendaciones del *Libro Verde*. *Los Gobiernos locales intermedios en España*

Conclusiones

1. Del análisis comparado que se ha llevado a cabo en el presente Libro Verde se puede identificar claramente cómo en los países examinados de la Unión Europea la diversidad en la conformación de los Gobiernos locales intermedios es una constante como resultado –obvio por otra parte– de los diferentes contextos constitucionales existentes, de la forma de Estado, de las distintas tradiciones y procesos de evolución histórica en cada caso, así como de las reformas del Gobierno local que se han puesto en funcionamiento en esos países en las últimas décadas.

2. Sin embargo, a pesar de estas diferencias marcadas y de los procesos de reforma del escalón local de gobierno que se están impulsando en buena parte de estos países, se observa una tendencia general a reforzar el papel de los Gobiernos locales intermedios. Esto es así –por lo que ahora interesa– en los países de Europa meridional, cuya nota distintiva es el “localismo político” dominante, donde se produce una tensión evidente entre la necesidad de fortalecer los Gobiernos locales y la fragmentación existente que debilita sustancialmente su capacidad de gestión. La necesidad objetiva de fortalecer el segundo escalón del Gobierno local en estos casos es obvia si se quiere reforzar institucionalmente el Gobierno local.

3. El panorama expuesto de los Gobiernos locales intermedios en los diferentes países de la Unión Europea analizados ofrece, no obstante, una serie de ideas-fuerza que conviene retener para tener una idea cabal del alcance del problema en España. A saber:

a) La práctica totalidad de los países analizados dispone de niveles de gobierno local intermedios, con las excepciones de Austria, Finlandia, Luxemburgo y Portugal. En el primer caso, se trata de un Estado de estructura federal sobre un ámbito territorial limitado, que convierte en superflua la creación de otro escalón de gobierno entre el municipio y el *Land*. Y en los otros la escasa población, por un lado, o la existencia de regiones administrativas, por otro, hacen innecesario ese nivel de gobierno local intermedio.

b) En todos los países analizados, salvo en España, los sistemas electorales (con variantes que ahora no procede analizar) se asientan sobre principios de elección directa.

c) La regla general, también con la singular excepción española, es que tales Gobiernos locales intermedios disponen de competencias materiales, que comparten en algunos casos con competencias de naturaleza funcional. Estas últimas son más acusadas en aquellos países en los que predomina la atomización y el minifundismo municipal. En todo caso, las competencias materiales asignadas varían de uno a otro contexto en función del papel institucional que se le quiera dar al Gobierno local intermedio en la arquitectura de poderes públicos del Estado en cuestión.

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

4. El proceso de formación de la provincia como entidad local en España ha sido complejo y dilatado en el tiempo. En todo este proceso se denota una tensión evidente entre la configuración inicial de la provincia como brazo ejecutor de la Administración del Estado en el territorio, y su configuración posterior como un “modelo dual” a través de la figura del gobernador civil (figura bicéfala que representaba al Gobierno central y era, a su vez, presidente de la Diputación Provincial), hasta desembocar finalmente en una entidad local dotada de autonomía.

5. Lo cierto es que el proceso histórico descrito ha estado salpicado de innumerables reformas del régimen local en una suerte de rueda sin fin. La estabilidad institucional de la provincia no ha sido –en lógica correspondencia con la inestabilidad político-constitucional del país– la nota dominante de ese devenir histórico.

6. En apretada síntesis cabe formular, como cierre, algunas ideas complementarias a las anteriores relativas al proceso de formación histórica de las provincias descrito en este Informe:

a) La provincia como entidad local ha tenido serias dificultades de encontrar acomodo efectivo en el desarrollo del Estado liberal español durante los siglos XIX y XX. Si exceptuamos algún período de Gobiernos liberales progresistas (sexenio revolucionario), la provincia no adquiere su reconocimiento expreso como entidad local, paradójicamente, hasta el Estatuto provincial de 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera, y, aun así, algunas interferencias de la Administración del Estado seguirán vivas.

b) Cabe significar que los sistemas electorales para las diputaciones provinciales no solo se han basado en el sufragio indirecto, sino que ha habido también experiencias —si bien puntuales— de sufragio directo e, inclusive, otras de sistema electoral mixto. No obstante, el (viejo) partido judicial ha estado siempre omnipresente como circunscripción electoral desde 1835, aunque en ocasiones reordenado a través de la figura de los distritos.

c) La provincia ha ido asumiendo, también es cierto que debido a esa doble condición, competencias sustantivas o materiales de cierta importancia. No solo se ha limitado a ejercer competencias funcionales, aunque estas últimas, debido al particular proceso de vaciamiento paulatino de aquellas, se han terminado imponiendo.

d) Posiblemente, el régimen político franquista haya sido uno de los períodos que más ha pesado en el declive de la institución provincial como entidad local se refiere, sobre todo la pérdida de la (aun limitada) autonomía provincial adquirida.

e) A las puertas de la Constitución de 1978, la provincia se perfilaba como una institución muy expuesta a los nuevos vientos de las demandas territoriales que comienzan a tomar cuerpo durante los años de la transición política. La legislación electoral provincial, aprobada en pleno proceso constituyente, opta ya por una legitimación democrática indirecta del Gobierno provincial. Sin embargo, el panorama territorial español estaba ya incubando un cambio de magnitudes considerables.

7. La provincia (con la obvia excepción de las comunidades autónomas, constituidas a partir de la disposición transitoria segunda de la Constitución) tuvo un papel estelar en el proceso de creación del Estado autonómico, de acuerdo con el principio dispositivo. Y el reflejo en la Constitución de la institución provincial es, sin duda, muy evidente. Sin embargo, su doble (hasta cierto punto confusa) caracterización de la

provincia como entidad local, por un lado, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, por otro, no ayuda en el proceso de reforzamiento de la idea de autonomía provincial.

8. La autonomía provincial está reconocida constitucionalmente, y no es de menor calidad que la prevista para los municipios. Lo que ocurre es que la técnica de la garantía institucional se ha mostrado como claramente insuficiente para salvaguardar plenamente la autonomía provincial frente a un paulatino vaciamiento competencial, ya que solo es útil para evitar la supresión de la institución y, en su caso, para paliar un vaciado completo de sus atribuciones.

9. Pero el problema fundamental del (escaso) vigor de la autonomía provincial procede principalmente de la fuerza que ha adquirido el principio dispositivo también en este ámbito. Los estatutos de autonomía han ido regulando de forma distinta y diferente en su intensidad la provincia y, en suma, delimitando el alcance de la autonomía provincial. Esto, sin embargo, era una opción, puesto que la interiorización de la provincia podría haber dado lugar (y en algún caso así ha sido) no a un vaciamiento del nivel de gobierno provincial, sino a su fortalecimiento como nivel de gobierno local intermedio. De tal modo que es el binomio Constitución más estatutos el que ha terminado definiendo el alcance efectivo de la autonomía provincial en cada caso. Esta interiorización de la provincia en el ámbito autonómico ha implicado un claro debilitamiento de la misma, que no ha sido paliado —a pesar del mayor tratamiento del Gobierno local y del mejor tratamiento de la provincia en algunos casos— por los estatutos de autonomía de “segunda generación”.

10. Este panorama fragmentado o de “geometría variable” de la autonomía provincial no es en sí mismo negativo, salvo que de sus consecuencias se derive un debilitamiento de la institución provincial. Y, si así fuera, tal efecto solo puede ser amortiguado mediante una reforma constitucional que precise más su contenido (hipótesis muy poco transitable) o, en su caso, a través de una modificación de la legislación básica de régimen local que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional más reciente, fije una serie de ámbitos materiales como principios competenciales o estándares mínimos de competencias que deberá tener la provincia, sin perjuicio de que tales ámbitos competenciales puedan ser superados por lo previsto en los propios estatutos o, más precisamente, en las leyes que los desarrollen.

11. En línea con lo expuesto, bien se puede concluir que la autonomía provincial constitucionalmente garantizada ha sufrido un proceso de erosión permanente y paulatina, como consecuencia de la interpretación casuística que de la misma ha venido haciendo la jurisprudencia, así como derivado de la enorme diversidad de las regulaciones estatutarias que, pretendiendo hacer efectivo “el principio dispositivo” sobre una institución reconocida y garantizada constitucionalmente, se han venido plasmando tanto en los estatutos “de primera generación” como de “segunda” sobre el papel y función de la institución provincial. Reconducir este proceso a parámetros de racionalidad exige o una modificación de la legislación básica, en los términos expuestos, o un cambio de la propia jurisprudencia constitucional y ordinaria que modifique parcialmente sus desdibujadas líneas de protección de la autonomía provincial. Las provincias son, en suma, instituciones políticas del Estado constitucional. Y, por una razón o por otra, esa dimensión debe verse reforzada.

12. El minifundismo municipal actualmente existente en España requiere necesariamente un nivel de gobierno local intermedio que garantice la autonomía municipal para que esta sea realmente efectiva. La provincia es el escalón de gobierno intermedio más apropiado tanto por tradición, capacidad de gestión y experiencia en el ejercicio de tales funciones, como por solidez institucional contrastada frente a otras fórmulas institucionales emergentes que no han terminado de cristalizar.

13. Pero no solo es el minifundismo local el que justifica objetivamente a la provincia como Gobierno local intermedio, ya que el desarrollo de determinadas competencias, sean funcionales o materiales, se ubica en términos de eficiencia de forma más idónea en un nivel territorial de gobierno como es el provincial.

14. El nivel provincial de gobierno se justifica tanto por ser la pieza nuclear de la intermunicipalidad como por configurarse como un Gobierno local con un marco de atribuciones propias, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (y sobre todo con el fin de evitar que la competencia “salte” de lo local a lo autonómico). Efectivamente, hay competencias locales que, por razones de escala, requieren ser ejercidas por un Gobierno local distinto al municipal como es la provincia.

15. La Diputación Provincial, en su actual configuración constitucional, es el órgano representativo de la provincia y ejerce “el gobierno y la administración” de esta. Por tanto, la Diputación es un órgano de go-

bierno que ejerce funciones de naturaleza política y no solo de carácter administrativo, que debe priorizar sus decisiones, así como sus recursos. Se debe reforzar el papel de las diputaciones como “Gobierno provincial”. También en el campo de las atribuciones funcionales hay un recorrido efectivo para establecer prioridades políticas a través, por ejemplo, de un sistema de concertación con los municipios y de evaluación ulterior de tales políticas.

16. Las competencias provinciales actualmente atribuidas tienen un carácter abierto e impreciso, lo que condiciona directamente el diseño organizativo de las Administraciones provinciales, que se muestra así muy plural y da lugar a modelos muy diferentes. Si bien es cierto que la organización institucional necesaria es común, no lo es menos que la Administración provincial general e institucional ofrece un amplio abanico de opciones en función de las políticas públicas que cada entidad provincial desarrolla. Sería razonable que las diferentes diputaciones provinciales dispusieran de un marco común organizativo básico, sin perjuicio de hacer efectivo el principio de autoorganización en cada caso.

17. En lo que afecta a la naturaleza representativa de la institución, la Diputación Provincial tiene una legitimidad democrática indirecta, debido al sistema de representación establecido por el legislador orgánico electoral (y que deriva del modelo fijado en 1978). Este sistema se aparta del espíritu de las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local y tiene como efecto una desactivación –siquiera sea parcial– del potencial político de la institución como Gobierno local plenamente representativo, por la lejanía que se entabla con los propios ciudadanos. El sistema actual presenta algunas disfunciones, además, tanto en la representación como en el diseño de las circunscripciones electorales (un modelo que, en cualquier caso, debería adaptarse a la situación presente). No hay, además, un escrutinio de los electores sobre la gestión gubernamental, ni propiamente hablando campañas electorales provinciales, lo que rebaja la efectividad del principio democrático.

18. Sin perjuicio de las opiniones que se vierten en el presente Libro Verde en la dirección de implantar un sistema de representación directa en la institución provincial, justificado en el reconocimiento a la provincia de competencias materiales, es, a todas luces, oportuno y razonable que sean las diferentes fuerzas políticas las que lleguen a un acuerdo sobre cuál ha de ser el sistema electoral que, finalmente, se implante. En todo

caso, se hace imprescindible replantear el estado actual de cosas en esta materia con el fin de reforzar el papel institucional de las diputaciones provinciales y, sobre todo, de acentuar su legitimidad democrática. A tal efecto cabe introducir un proceso de reflexión sobre la reforma de su sistema electoral, en la línea de acoger alguna de estas tres alternativas: a) reformar el actual sistema de representación indirecta; b) implantar un sistema de representación directa; y c) incorporar un sistema mixto. Este proceso debe relacionarse con la reforma de su sistema competencial. Asimismo, las instituciones provinciales deben apostar por impulsar sistemas de transparencia, reforzar el estatuto de la oposición e introducir códigos de buen gobierno, con el fin de fortalecer la calidad democrática de la institución.

19. El sistema electoral ha condicionado, junto con otros muchos factores, el modelo de organización institucional y la propia estructura administrativa de las diputaciones provinciales. La forma actual de gobierno provincial está asentada en parámetros tradicionales y dispone de la misma estructura de gobierno que los municipios de régimen común (por tanto, de los municipios pequeños y medianos). Se debe incorporar en la organización institucional provincial elementos que refuercen el papel del Pleno como órgano de control y fiscalización del Gobierno provincial, así como de aprobación de normas, y fortalecer la configuración de un Gobierno provincial con competencias ejecutivas propias articulado en torno a la figura del presidente y de la Junta de Gobierno. Ello no implica, en ningún caso, replicar la forma de gobierno de los municipios de gran población a la escala provincial, pues tiene aspectos sustancialmente mejorables y se ha de optar por establecer una organización institucional necesaria mínima adecuada a las necesidades reales de la provincia (a sus propias competencias) y que permita la virtualidad ulterior del principio de autoorganización provincial.

20. Las diputaciones provinciales deben apostar decididamente por un refuerzo de la legitimación institucional a partir del incremento de su propia eficiencia, lo que obliga a introducir en tales instituciones una cultura de "reinención", "innovación", "modernización" o de "cambio de paradigma" organizativo que se asiente sobre los siguientes ejes:

a) Un impulso de la cultura de gestión vinculada al control de resultados que permita la medición del impacto de las políticas antes, durante y después de su implantación.

b) Una simplificación y racionalización de las estructuras administrativas y especialmente de su Administración institucional.

c) Una mejora continua de sus procesos de gestión, con una constante simplificación de trámites y supresión de cargas administrativas a través del desarrollo de las TIC.

d) Una apuesta por una Administración de calidad en la prestación de servicios.

e) Un desarrollo de la innovación y el diseño de las políticas locales.

f) Una optimización en la gestión de los recursos económicos que además de más transparente y eficiente en términos de control, permita conocer el coste de los servicios públicos prestados.

g) Una apuesta por insertar directivos públicos profesionales que impriman procesos de modernización *top-down* en las respectivas organizaciones.

h) Una inversión en el fortalecimiento institucional de los RRHH de las diputaciones tanto por razones endógenas (captar talento y apostar por la excelencia) como por razones exógenas (apoyo de profesionales cualificados a los municipios).

i) Un reforzamiento de las actuales plantillas en la línea de la tecnificación y especialización en función de las necesidades, así como construir modelos de carrera profesional basados en la cultura del desempeño y de la evaluación.

j) Un impulso de la sociedad del conocimiento y de la gestión de redes.

21. Las diputaciones provinciales tienen que impulsar (en aquellos casos en que no lo hayan hecho ya) un proceso de modernización, e insertar en su funcionamiento cotidiano procesos de innovación continua con la finalidad de fomentar el principio de buena administración, convertirse en "el espejo institucional de los municipios" a través de buenas prácticas de gestión y ganar así la legitimidad por la eficiencia tan necesaria para reforzar su papel institucional, más aún en un período de acusada crisis fiscal. Este es el reto inmediato para el mandato 2011-2015. En ello se juegan gran parte de su futuro.

22. A las diputaciones provinciales se les han atribuido a partir de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 una serie de competencias de corte funcional o instrumental, principalmente configuradas a través de una concepción servicial del ente provincial en relación con los diferentes municipios. Esta opción del legislador básico contrasta fuertemente con la situación exis-

tente en los países de la Unión Europea y, además, se aleja de la configuración tradicional de la provincia en nuestro sistema institucional de reparto de responsabilidades públicas.

23. El modelo de Estado constitucional, desde la perspectiva de la organización territorial, ha conducido a un evidente fortalecimiento institucional de las comunidades autónomas y a un proceso de interiorización (relativa) de los Gobiernos locales, más acusado en el caso de las provincias. Ese proceso, que pudo tener desenlaces distintos, ha conducido sin embargo, por un lado, a un vaciamiento gradual de las competencias de la provincia a favor de la instancia autonómica, así como, paradójicamente, por otro, a un cierto solapamiento funcional o duplicidad de sus atribuciones que se ha materializado, en algunos casos, por la emergencia de niveles de gobierno local intermedios y entes locales del mismo carácter diferentes de la provincia, que han creado una imagen desarticulada de la intermunicipalidad, aparte de erosionar a las propias competencias provinciales.

24. El análisis de las competencias provinciales debe hacerse a partir de los criterios de legitimidad constitucional e institucional de las mismas y, en especial, en su dimensión democrática (que ya ha sido examinada) y por la eficiencia o por sus resultados o rendimientos institucionales. Y, bajo este punto de vista, constitucionalmente la provincia dispone de una legitimidad suficiente, pero en el plano competencial se puede avanzar mucho para que esa legitimidad sea óptima y revierta en una legitimación institucional más fuerte.

25. El reforzamiento de su legitimidad constitucional y, sobre todo, de su legitimidad institucional, debe provenir necesariamente de la atribución de un haz de nuevas competencias al nivel provincial de gobierno y que estas tengan un contenido material o sustantivo. Ello no es óbice para que se sigan manteniendo las competencias actuales y, particularmente, las relativas a asistencia a los municipios.

26. En cualquier caso, se debe llevar a cabo una reasignación de competencias que refuerce el poder político de la provincia y se base en tres criterios: asimetría, diversidad y flexibilidad.

27. Ese incremento cuantitativo y cualitativo de las competencias municipales se debe proyectar sobre una serie de ámbitos. A saber:

a) La asistencia y cooperación se debe mantener como una de las competencias nucleares (dada la consideración de la provincia como "agrupación de muni-

cipios"), pero se debe llevar a cabo —a imagen y semejanza de lo que ha hecho la Ley andaluza de autonomía local— una diferenciación analítica de las distintas tareas asistenciales.

b) Se deben reconocer a la provincia una serie de competencias en materia de prestación de servicios, ya sea por razones de escala o porque algunas de ellas ya se vienen ejerciendo de facto y otras que son perfectamente identificables en función de una serie de indicios.

c) Hay que potenciar las competencias provinciales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, también en razón de las economías de escala, pero en ciertos casos por la necesidad de "abrir distancias" entre los intereses particulares y los lugares de adopción de las decisiones políticas.

d) Asimismo, cabe reconocer a la provincia competencias sobre la intervención en actividades privadas y de fomento en una serie de ámbitos.

28. Esta reordenación institucional de las competencias locales plantea de inmediato el problema de quién y cómo ha de hacerla efectiva. Salvo que se lleve a cabo una reforma de la Constitución que camine en esa dirección, la única posibilidad de reforzar el papel de la provincia como ente local dotado de competencias propias es a través, por un lado, de la reforma de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, y, por otro, de la interiorización de esas líneas de intervención por parte de los diferentes legisladores autonómicos.

29. En relación con el primer punto, se considera necesario que la nueva regulación básica del Gobierno local que está en proceso de elaboración, se haga eco de la necesidad de reforzar las competencias de las diputaciones provinciales, asignándoles no solo competencias funcionales, sino determinando que intervendrán también en ámbitos materiales específicos. Las materias en las que las diputaciones podrían cumplir eficazmente servicios y competencias propias son, entre otras, medio ambiente, desarrollo económico y social, ordenación territorial, cultura e inmigración.

30. Y por lo que afecta al segundo punto, hay que partir de que los estatutos de autonomía configuran una realidad muy plural en cuanto a la posición de la provincia en el entramado local de gobierno se trata. La solución más cabal para reforzar el papel competencial de la provincia (sin perjuicio de apurar las posibilidades que a tal efecto ofrezca la definición del nuevo marco básico del Gobierno local), consiste necesariamente en la suscripción de un Pacto de Estado (o, cuando me-

nos, una política formalizada de amplio consenso) entre las diferentes fuerzas políticas sobre cuáles han de ser las líneas maestras de reordenación del sistema de competencias locales, con el fin de asignar a la provincia aquellas que por razones de escala o por criterios de eficiencia deban ser desarrolladas por los niveles de Gobiernos locales intermedios.

31. La posición relativamente marginal de la provincia frente al municipio no se observa solo en el ámbito competencial, sino que se proyecta de modo nítido en el terreno de la financiación. Los Gobiernos locales intermedios en España (diputaciones de régimen común, consejos y cabildos insulares), representan una parte pequeña del gasto público local: el 13,5%.

32. Este dato es indicativo, efectivamente, del poco protagonismo que se ha querido dar en España a los Gobiernos locales intermedios. En el conjunto del sistema de gobierno local, el municipio es el ente que gestiona la mayoría de los recursos, y los Gobiernos locales intermedios, especialmente las diputaciones de régimen común, se ven relegadas a una mera función de asistencia y complementariedad municipal con una gestión marginal del gasto público local.

33. Pese a este contexto, algunos Gobiernos locales intermedios han desplegado una importante labor no únicamente en el ámbito de su función de asistencia y cooperación con el municipio, también en el ejercicio de algunas competencias materiales o sustantivas. Aquí se observa nítidamente el contraste entre competencias atribuidas por el legislador y las realmente realizadas.

34. Si analizamos el comportamiento del gasto de los Gobiernos locales intermedios, podemos concluir que su labor de asistencia y cooperación se traduce en la transferencia de importantes recursos a otros entes, sobre todo ayuntamientos y consorcios. Los Gobiernos locales intermedios se convierten, por tanto, en agentes inversores y en una importante fuente de financiación de los municipios. En aquello que hace referencia al ejercicio de competencias sustantivas, destacan sobre todo dos ámbitos en los que los Gobiernos locales intermedios han llevado a cabo un mayor volumen de gasto: la producción de bienes de carácter social (promoción y difusión de la cultura, bienestar social, prevención y extinción de incendios, servicios asistenciales, hospitales y centros de salud), y de bienes económicos (carreteras, caminos vecinales y vías públicas urbanas, infraestructuras básicas y transporte y mejora del medio ambiente).

35. El sistema de financiación que se articula para sufragar este comportamiento de gasto varía en función del Gobierno local intermedio en cuestión. Si bien los consejos y cabildos insulares gozan de un mejor sistema de financiación basado en una mayor autonomía financiera (disponen de un mayor volumen de ingresos vía participación en tributos), las diputaciones de régimen común ven seriamente cercenada su autonomía y suficiencia financieras. Las diputaciones de régimen común se nutren en un porcentaje muy elevado (un poco más del 80% del total de sus ingresos) de las transferencias del Estado y, en algunos casos, de las comunidades autónomas.

36. Sin lugar a dudas, este sistema de financiación basado principalmente en las transferencias convierte a las diputaciones de régimen común en instituciones dependientes. Se debe añadir al problema descrito que se observa una importante disparidad en cuanto al volumen de ingresos transferidos entre diputaciones de régimen común. Algunas diputaciones de régimen común disponen de muchos más recursos que otras. Si bien el criterio de población parece adecuado para distribuir los recursos, el modelo de financiación ha de introducir otras variables, tales como la dispersión geográfica o la solidaridad interterritorial, que pueden justificar determinadas asimetrías en la distribución de los recursos.

37. Cabe, por tanto, mejorar cualitativamente el modelo de financiación de las diputaciones provinciales, sobre todo si se produce la reordenación competencial por la que se ha venido abogando en el presente Informe. Se trataría, en suma, de hacerlas mucho menos dependientes de la financiación vía transferencia y de reforzar, en consecuencia, sus ingresos autónomos vía tributos propios, pero sobre todo por la participación en tributos del Estado y de las comunidades autónomas, en lógica correspondencia con las responsabilidades asumidas. Obviamente, esta reforma se debería llevar a cabo en el marco de la pendiente e inaplazable reforma del sistema de financiación local.

38. Sin embargo, los Gobiernos locales intermedios no se acaban en España en las diputaciones provinciales, pues hay un amplio espectro institucional que, por distintas razones y causas, ha ido configurando un mapa institucional de la intermunicipalidad en el Estado de las autonomías ciertamente dispar y sin un patrón común. En efecto, las singularidades insulares cualifican notablemente la especificidad de esos Gobiernos (locales) intermedios. Lo mismo sucede con las diputaciones forales o con la Comunidad Foral de Navarra a partir

de la Disposición adicional primera de la Constitución. Pero, junto a ello, está la “integración” (*rectius*, supresión) de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales.

39. A este conglomerado institucional de Gobiernos locales intermedios se le añaden aquellos otros que, con anclaje estatutario o legal, han sido creados por las comunidades autónomas: comarcas y áreas metropolitanas. Y junto a estos cabe añadir otras estructuras intermedias (más bien con vocación de gestionar “determinados” servicios públicos) tales como mancomunidades y consorcios, cuya proliferación en el escalón local de gobierno es viva muestra de la debilidad de un sistema de intermunicipalidad que debería girar sobre la provincia como entidad local constitucionalmente garantizada.

40. En las comunidades autónomas uniprovinciales las diputaciones sufrieron un proceso de integración, que en la práctica fue una supresión. La desaparición orgánica de las diputaciones implicó que la Administración autonómica asumiera un doble papel y, por tanto, se encargara de la defensa tanto de los intereses autonómicos como, cuando haga falta, de los intereses locales de la provincia. Sin embargo, de esas dos “almas” pudo siempre más la autonómica que la local, pues esta última se fue diluyendo paulatinamente hasta prácticamente ser reducida a una Dirección General de una Consejería.

41. Cabe plantear hasta qué punto esa dedicación menor (o de baja intensidad) de las comunidades autónomas uniprovinciales a su presunta dimensión local no ha supuesto una minoración del principio de autonomía local, tanto desde el punto de vista provincial (los intereses propios de la provincia son desatendidos por falta de órganos propios que los defiendan) como municipal (los municipios no reciben asistencia y cooperación por parte del segundo nivel de gobierno local, puesto que no existe). La Comunidad política local, compuesta por municipios y provincias, no está articulada en este caso: pues no cabe duda de que la Comunidad Autónoma no es “una agrupación de municipios”.

42. Sin lugar a dudas, la recuperación de las diputaciones provinciales en las comunidades autónomas uniprovinciales es, hoy en día, un objetivo completamente inviable. Pese a ello, para superar las limitaciones descritas, se deben buscar soluciones institucionales a través de determinados órganos donde los municipios puedan asumir un papel codecisor en aquellas materias que les afecten (por ejemplo, en la elaboración y aprobación del Plan de Obras y Servicios).

43. En las Islas Canarias los cabildos se han configurado como instituciones híbridas o de doble naturaleza: a la vez se consideran instituciones autonómicas y locales. Creados en 1912, los cabildos son en la actualidad el Gobierno local intermedio por excelencia en el archipiélago canario. El régimen especial de los cabildos determinado por el Estatuto de Autonomía de Canarias, la legislación básica y la legislación autonómica convierte a los cabildos en unas instituciones claramente diferentes a las diputaciones de régimen común en cuestiones como las competencias ejercidas, el sistema electoral, su organización y funcionamiento y su sistema de financiación.

44. Los cabildos disponen de un amplio listado de competencias sustantivas o materiales, configurándose como una institución que va mucho más allá de ser complementaria o de ejercer funciones instrumentales de apoyo a los municipios, como en el caso de las diputaciones de régimen común. En la práctica el volumen de competencias transferidas a los cabildos es considerable y son por tanto instituciones con un elevado techo competencial. En segundo lugar, los cabildos gozan de legitimidad democrática directa. El sistema de elección se asemeja a la elección democrática directa de los municipios y se aleja del sistema electoral indirecto de las diputaciones de régimen común.

45. En cuanto a su organización y funcionamiento, por imperativo de la legislación básica a los cabildos de Tenerife y Gran Canaria les es de aplicación el régimen de organización previsto para los municipios de gran población. El Parlamento canario ha decidido aplicar este régimen, también, a los cabildos de La Palma y Lanzarote. Los cabildos de Fuerteventura, La Gomera y El Hierro quedan sometidos al régimen de organización y funcionamiento de las diputaciones de régimen común.

46. Por último, y seguramente como característica que más aleja a los cabildos de las diputaciones de régimen común, es que los primeros gozan de una amplia autonomía y suficiencia financiera. Los cabildos son los Gobiernos locales intermedios que han gozado de un mayor volumen de ingresos por habitante (884 euros per cápita), aunque hoy también se ven afectados por la situación de crisis económica global.

47. Los consejos insulares ostentan una doble naturaleza: por un lado, son instituciones autonómicas, por el otro son órganos de gobierno de las islas, y, por tanto, instituciones locales. Tras la reforma estatutaria de 2007, se ha confirmado la naturaleza híbrida de los consejos, acentuando su vertiente autonómica y,

en esa medida, cabrá esperar hasta qué punto pueda verse afectada su naturaleza local. En todo caso, la reforma estatutaria de 2007 ha comportado un refuerzo institucional de los consejos en todos los frentes. Los consejos se articulan como instituciones autónomas, que defienden sus propios intereses y despliegan una actividad política, propia y sustantiva, alejada de la mera complementariedad o función instrumental de las diputaciones de régimen común.

48. Seguramente este refuerzo institucional se muestra con mayor claridad en el ámbito competencial. Los consejos disponen de “competencias propias” en un amplio listado de materias sustantivas o materiales. Se trata de un ámbito competencial propio protegido a nivel estatutario. Este reconocimiento de un amplio ámbito competencial propio y sustantivo viene acompañado por un sistema electoral que dota a los consejos de legitimidad democrática directa. Asimismo, los legisladores estatutario y autonómico han decidido desplazar el régimen de organización y funcionamiento de las diputaciones de régimen común, en principio aplicable a los consejos, y han apostado por implantar una forma de gobierno de corte parlamentario.

49. Todos estos cambios en materia competencial, en el régimen electoral y en materia de organización y funcionamiento han acabado por configurar a los consejos como instituciones autónomas, fortalecidas institucionalmente y de perfil propio, con todas las ventajas que esto supone.

50. Los tres territorios históricos vascos –Álava, Guipúzcoa y Vizcaya– están gobernados por unas instituciones con una estructura institucional o forma de gobierno muy diferente a las diputaciones de régimen común. Este perfil singular se ha desarrollado al amparo de la Disposición adicional primera de la Constitución.

51. Las singularidades de las diputaciones forales en comparación con las diputaciones de régimen común abarcan tanto a su naturaleza institucional como a su organización y forma de elección, su ámbito competencial y su sistema de financiación. En cuanto a su naturaleza, las diputaciones forales son instituciones híbridas: son entes públicos territoriales que forman parte de los “poderes” de la Comunidad Autónoma y entidades locales al mismo tiempo, aproximándose a la situación existente en las comunidades autónomas uniprovinciales. En aquello que hace referencia a su organización y forma de elección, las diputaciones forales han ejercido su potestad de autoorganización y se han estructurado mediante un sistema de corte

parlamentario, gozando de legitimidad democrática directa.

52. El ámbito competencial de las diputaciones forales abarca un amplio abanico de competencias sustantivas o materiales que alejan a las diputaciones forales de las funciones complementarias o instrumentales que ejercen las diputaciones de régimen común. Sin duda, algunas de esas competencias materiales encuentran su explicación en los derechos históricos.

53. Finalmente, y como una de las singularidades más importantes, las diputaciones forales gozan de un sistema de financiación que garantiza una amplia autonomía y suficiencia financiera. Son las diputaciones forales las encargadas de recaudar los tributos y, posteriormente, distribuirlos entre todas las Administraciones Públicas que ejercen competencias en el País Vasco. Las diputaciones forales se convierten en la Administración clave, como órgano recaudador y distribuidor de recursos, del País Vasco.

54. La comarca en España ha tenido una débil y en muchos casos, inexistente implantación en el marco institucional local. La comarca no aparece expresamente mencionada en el texto constitucional. La LBRL tampoco ofrece una regulación mucho más detallada del ente comarcal. La comarca, por tanto, es una creación de las comunidades autónomas, en no pocas ocasiones alejada del propio impulso local (de los municipios y sobre todo de las provincias) y como una suerte de alternativa (no confesada) al nivel provincial de gobierno.

55. Caben diferentes opciones autonómicas en relación con la división del territorio en comarcas. La división comarcal puede generalizarse a toda la Comunidad Autónoma, o puede hacerse caso por caso a través de la aprobación de una Ley específica. El grado de interiorización de la entidad comarcal no es homogéneo en todas las comunidades autónomas. Los estatutos de autonomía difieren en el tratamiento que hacen del espacio comarcal.

56. La construcción de la intermunicipalidad, por tanto, en aquellas comunidades autónomas pluriprovinciales que han optado por la comarca, conlleva una compleja convivencia entre provincia y comarca, sobre todo porque no se ha sabido (o no se ha querido) diferenciar un espacio competencial propio de la comarca diferente del de la provincia. El resultado es un modelo de intermunicipalidad de duplicidad o de competencias concurrentes, muy poco eficiente en términos económicos, y escasamente racional, que vulnera además la autonomía provincial constitucionalmente reconocida y garantizada.

57. La comarca puede encontrar su ámbito de actuación inserta en el propio ámbito competencial de la provincia o como entidad local intermedia diferenciada. La posibilidad de que la comarca pueda constituirse como un Gobierno local intermedio con singularidad propia y diferenciada de la propia provincia, podría tener sentido en los casos de creación de comarcas singulares o específicas, aunque también en estos supuestos se debería de articular un sistema de relaciones con la Diputación Provincial. Como Gobierno local intermedio puede ser una fórmula de intermunicipalidad idónea en el caso de las comunidades uniprovinciales.

58. La funcionalidad de las comarcas en el sistema institucional local no ha dado muestra alguna hasta la fecha de resultar una solución idónea. Por tanto, si no se consigue una clarificación y distinción entre los ámbitos competenciales de las provincias y de las comarcas no parece razonable desplazar a las diputaciones provinciales por las comarcas, porque de este modo se estaría favoreciendo la fragmentación (y una cierta competencia) de la idea de "comunidad política local" de la que tanto las provincias como las comarcas forman parte.

59. El área metropolitana es una entidad local de carácter dispositivo, que puede o no existir, según lo decida el legislador autonómico, y cuya configuración final, como una entidad de tipo territorial o institucional, depende en último extremo de este, a quien está entregado casi todo su régimen jurídico, respetando en todo caso las prescripciones estatales básicas. La interiorización autonómica de este tipo de entidades es también muy intensa.

60. El ordenamiento jurídico actual permite que el legislador autonómico configure el área metropolitana tanto bajo la forma de una Administración Pública territorial o general como bajo la forma de una Administración Pública institucional o especializada. Solo cuando se opte por configurar al área metropolitana como una Administración Pública de tipo territorial o general, puede calificarse a esta de Gobierno local intermedio en un sentido estricto. En el segundo caso solo podríamos hablar de ente local intermedio.

61. El escaso arraigo del área metropolitana en España, como solución diseñada por el legislador básico, para abordar los problemas propios del fenómeno metropolitano, parece ser una evidencia en estos momentos. Y contrasta además con el auge de esta

fórmula del Gobierno local en Europa y el resto del mundo. Tal vez los errores en su diseño son obvios. El problema central que presenta la figura de las áreas metropolitanas es, sin duda, su configuración como entes creados por la Comunidad Autónoma que se insertan con mayor o menor acierto en la realidad local existente. Una mejora del marco regulador básico de las áreas metropolitanas, favoreciendo un mayor protagonismo de los municipios afectados y de las diputaciones provinciales en la creación y gestión de este tipo de entidades, podría otorgar a las áreas metropolitanas una inserción más cómoda en el "sistema político local". Las diputaciones deberían, así, tener un liderazgo institucional en el proceso de configuración de las áreas metropolitanas.

62. Constatado el escaso arraigo del área metropolitana, descubrimos que en la práctica lo que funcionan son técnicas alternativas de solución de lo metropolitano, como las mancomunidades de municipios y los consorcios, que por su voluntariedad y su flexibilidad han alcanzado un notable éxito en la solución de lo metropolitano, sin estar inicialmente diseñadas por el legislador para ese propósito. También la provincia, la comarca o la isla, pueden asumir funciones metropolitanas, proyectando una organización interna diferenciada, dotada de funciones específicas, sobre aquella parte del territorio en la que se sitúe el área metropolitana. La creación en el marco de la provincia de las agencias metropolitanas podría ser una solución institucional óptima para hacer efectiva la idea de "comunidad política local" integrada y coherente, e insertar en la misma cómodamente la realidad metropolitana.

63. La intermunicipalidad ha sufrido un intenso proceso de articulación plural (o de geometría variable) a través de la proliferación o multiplicación de mancomunidades y de consorcios. Y este proceso apunta, por un lado, a un problema evidente, que no es otro que la limitación de las capacidades de gestión de muchos municipios, y, por otro, es una muestra de que la provincia (o algunas provincias) ha sido desplazada del ejercicio de aquellas competencias que está llamada a desarrollar en estos momentos.

64. La provincia, en su calidad de entidad nuclear de la intermunicipalidad, debería, en todo caso, participar activamente en la conformación de consorcios e impulsar, asimismo, la creación de mancomunidades donde sea necesario, debiendo ofrecer a tales entidades la asistencia técnica oportuna. No

puede ser orillada o ninguneada en estos procesos, tal como está ocurriendo en algunos casos recientes de institucionalización de mancomunidades o, en su caso, de consorcios. Conviene, por tanto, que se deslinde claramente cuáles son las funciones de tales entidades y que, en ningún caso, se solapen o dupliquen competencias provinciales, salvo que, como en el caso de los consorcios, la entidad provincial forme parte determinante de los órganos de gobierno de aquel.

65. No es de recibo que tales entidades asuman concurrentemente competencias que están ya asignadas a la provincia (asistencia y cooperación a los municipios con carácter general). Por tanto, el derecho de asociación de los municipios debe respetar la autonomía de la provincia, constitucionalmente reconocida y garantizada, cuyo núcleo esencial consiste en la existencia de un “ámbito funcional diferenciado” donde las provincias disfruten de un poder decisorio propio, identificado por el Tribunal Constitucional con la función de asistencia y cooperación a los municipios radicados en su territorio.

66. La superación de estas –y otras– posibles tensiones entre provincia y fórmulas asociativas municipales pasa por ofrecer un adecuado encaje entre ambas realidades. Encaje que supone seguramente el fomento de dichas fórmulas asociativas, pero también la fijación clara de sus límites. Y que supone igualmente una clara delimitación de la posición y funciones de la provincia en nuestro sistema local, incluida la fijación del papel de la provincia en relación con los municipios asociados.

67. En suma, la provincia (y, en concreto, su órgano representativo y de gobierno, la Diputación Provincial) debe articularse como el eje vertebrador de la intermunicipalidad dentro de un sistema coherente, racional y eficiente de sistema político local. La actual fragmentación, solapamiento y duplicidad de diferentes niveles de gobierno local intermedio (así como de entidades locales del mismo carácter) ofrecen un panorama cargado de no pocas ineficiencias. Ordenar la intermunicipalidad no significa negar o reducir la plena efectividad del principio de organización de cada ente local ni impedir las formas de agrupación voluntaria municipal, únicamente representa estructurar el espacio local de gobierno bajo premisas de racionalidad, con la mirada siempre puesta en prestar los mejores servicios a los ciudadanos a un menor coste.

Decálogo de Recomendaciones

A partir de lo expuesto tanto en el Libro Verde como en sus Conclusiones, se pueden sugerir una serie de Recomendaciones con el fin de que sean valoradas, en su caso, tanto por el legislador como por aquellas instancias políticas con facultades para impulsar un proceso de adecuación de los Gobiernos locales a la realidad existente en la segunda década del siglo XXI.

Tales Recomendaciones son las siguientes:

1. **Cualquier proceso de reforma o de actualización de las diputaciones provinciales, debe actuar necesariamente sobre los tres ejes capitales en los que se asienta el poder público provincial: las competencias, la forma de gobierno (sistema electoral y organización institucional) y la financiación. La forma de paliar el proceso de erosión que ha venido sufriendo la provincia en España, como consecuencia de la frágil protección que le otorga la garantía institucional y de la diversa posición de aquella en los diferentes sistemas autonómicos, exige una mejor definición de tales ejes en la legislación básica, así como una receptividad más elevada de la jurisprudencia hacia el papel central de la provincia en un sistema articulado de intermunicipalidad.**

2. **La intermunicipalidad, sin perjuicio de las competencias de que al efecto disponen las comunidades autónomas para adaptarla a sus propias peculiaridades territoriales, es un asunto que tiene inevitables proyecciones sobre la organización del Estado, pues dependiendo de la mayor o menor fortaleza de ese sistema intermunicipal se protegerá con mayor o menor intensidad la propia autonomía local. La provincia, por determinación constitucional, debe ser la pieza central de la arquitectura institucional básica de la intermunicipalidad, con la única excepción de las islas.**

3. **El minifundismo municipal actualmente existente, así como el ejercicio de determinadas competencias o la prestación de ciertos servicios por razones de escala, conducen directamente a situar a la provincia como escalón de gobierno intermedio más apropiado, tanto por tradición como por experiencia y capacidad de gestión, para articular la intermunicipalidad. Las soluciones institucionales emergentes de otros Gobiernos locales intermedios (complementarios o alternativos a la provincia) no han dado, hasta la fecha, resultados satisfactorios, lo que justifica más aún la existencia de la provincia (junto con las islas) como elemento nuclear de la intermunicipalidad.**

4. **Con el fin de reforzar la legitimidad institucional y democrática de las diputaciones provinciales** (y, en su caso, adecuarla a las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local), así como de dotar de mayor calidad representativa y visibilidad a tales instituciones, **cabe introducir un proceso de reflexión sobre la reforma del sistema electoral de las diputaciones provinciales, que atienda a una de las tres soluciones siguientes: a) reformar el sistema actual de representación indirecta; b) implantar un sistema de representación directa; o c) incorporar un sistema mixto de representación.** Mejorar la calidad democrática de la institución y su buen gobierno exige, además, optar por la transparencia, reforzar el estatuto de la oposición y establecer códigos de buen gobierno en las instituciones provinciales.

5. La forma de gobierno de las diputaciones provinciales está asentada en parámetros tradicionales: es idéntica a la de los municipios de régimen común. **Se debe incorporar en la organización institucional provincial elementos que refuercen el papel del Pleno como órgano de control y fiscalización, así como de aprobación de normas, y fortalecer la configuración de un Gobierno provincial con competencias ejecutivas propias, articulado en torno a la figura del presidente y de la Junta de Gobierno.**

6. Asimismo, **las diputaciones provinciales** –con el fin de poder desarrollar plenamente sus cometidos institucionales– **deben reforzar su legitimidad por la eficiencia, mediante la implantación gradual de un cambio de paradigma organizativo** que se asiente sobre las siguientes premisas:

a) Impulsar una cultura de gestión de control de resultados vinculada a la medición del impacto de las políticas.

b) Simplificar y racionalizar sus estructuras administrativas.

c) Implantar la mejora continua de los procesos de gestión con el apoyo y desarrollo de las TIC.

d) Apostar por una Administración de calidad en la prestación de servicios.

e) Optimizar la gestión de los recursos económicos para conseguir una mayor transparencia y eficiencia en términos de control y coste de servicios.

f) Insertar una estructura directiva profesionalizada.

g) Innovar y diseñar políticas públicas locales.

h) Invertir en las personas como el capital más importante que tienen las organizaciones. En particular, impulsar la configuración de plantillas muy tecnificadas y

establecer sistemas de carrera profesional en el marco de una cultura de evaluación del desempeño.

i) Impulsar la sociedad del conocimiento y la gestión en redes.

7. **La provincia debe avanzar en el reforzamiento de sus propias competencias**, con el fin de apuntalar su legitimidad institucional y desarrollar su naturaleza de poder político territorial. **El reconocimiento de competencias propias a las diputaciones provinciales debe ir dirigido a mejorar la eficiencia del sistema de gobierno local en su conjunto.** A tal efecto, **se deben atribuir a las provincias competencias de carácter material o sustantivo, sin perjuicio de mantener y mejorar las competencias funcionales** que actualmente desempeñan. Asimismo, se les deben reconocer las competencias que vienen ejerciendo, ya sea como competencias propias o a través de un sistema de delegación (en los casos en que tales competencias sean de la Comunidad Autónoma). Ese reforzamiento de competencias de las diputaciones provinciales se ha de hacer efectivo, ya sea a través de la reforma de la legislación básica o por medio de un reajuste de las competencias locales por parte del legislador autonómico, de acuerdo con el principio de subsidiariedad (que así aparece recogido en algunos estatutos).

8. **La posición relativamente marginal de la provincia frente al municipio se observa igualmente en el campo de la financiación, derivada tal vez del reducido marco competencial que actualmente se reconoce a tales poderes públicos territoriales.** No obstante, las provincias son agentes inversores y una fuente importante de financiación de los municipios a través de los servicios que presta. Asimismo, **ejercen un volumen considerable de gasto en la producción de bienes de carácter social y de bienes económicos. Se debe por tanto adecuar la financiación de las diputaciones provinciales a las competencias que ejercen actualmente, y establecer un sistema de financiación provincial menos dependiente de las transferencias y más vinculado a las competencias que efectivamente se les atribuyan**, con el fin de mejorar su autonomía y suficiencia financiera. **La mejora cualitativa del sistema de financiación provincial se debe hacer en el marco de la futura reforma legal de la financiación local** y, obviamente, en paralelo a la nueva redefinición institucional y competencial de las diputaciones provinciales en la nueva legislación básica de gobierno local.

9. Las diputaciones provinciales y el resto de Gobiernos locales intermedios han de tener un protagonismo efectivo en el proceso de elaboración de la futura legislación básica de Gobiernos locales, con el objeto de que pueda cristalizar en tal normativa ese reforzamiento del escalón provincial como centro neurálgico de la intermunicipalidad, y como Gobierno local dotado de competencias propias. El carácter nuclear de la provincia en la arquitectura de la intermunicipalidad debe contribuir a superar el actual estadio de confusión que ofrece ese espacio institucional, con la multiplicación, escasamente ordenada, de niveles de Gobiernos locales intermedios y de entes locales del mismo carácter.

10. Se requiere, en suma, un amplio consenso (que se puede articular incluso como Pacto de Estado) entre las diferentes fuerzas políticas que conforman el arco parlamentario en el Estado constitucional, que tenga por finalidad sentar las bases de un proceso de ordenación racional y eficiente de los Gobiernos locales intermedios y que gire en torno a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, como piezas maestras para hacer efectivo el principio de autonomía local y salvaguardar asimismo la autonomía municipal o la capacidad para priorizar políticas que han de tener nuestros ayuntamientos. Razones de mejor prestación de los servicios públicos a los ciudadanos en términos de eficiencia deben estar detrás de todas estas decisiones políticas. Reordenar el espacio local de gobierno y, en concreto, los Gobiernos locales intermedios es una reforma estructural necesaria para reforzar la calidad de nuestras instituciones y proveer mejores servicios a la ciudadanía. ■