
Conclusions i Decàleg de Recomanacions del *Libro Verde*. *Los Gobiernos locales intermedios en España*

Conclusions

1. De l'anàlisi comparada que s'ha dut a terme en el aquest Llibre Verd, es pot identificar clarament com als països examinats de la Unió Europea la diversitat en la conformació dels governs locals intermedis és una constant, com a resultat –obvi d'altra banda– dels diferents contextos constitucionals existents, de la forma d'Estat, de les diferents tradicions i processos d'evolució històrica en cada cas, així com de les reformes del Govern local que s'han posat en funcionament a aquests països en les últimes dècades.

2. Però, malgrat aquestes diferències marcades i els processos de reforma de l'esglaió local de govern que s'estan impulsant a bona part d'aquests països, s'observa una tendència general a reforçar el paper dels governs locals intermedis. Això és així –pel que ara interessa– als països d'Europa meridional, la nota distintiva dels quals és el "localisme polític" dominant, on es produeix una tensió evident entre la necessitat d'enfortir els governs locals i la fragmentació existent, que en debilita substancialment la capacitat de gestió. La necessitat objectiva d'enfortir el segon esglaió del Govern local en aquests casos és òbvia, si es vol reforçar institucionalment el Govern local.

3. El panorama exposat dels governs locals intermedis als diferents països de la Unió Europea analitzats ofereix, no obstant això, una sèrie d'idees força que convé retenir per tenir una idea cabal de l'àbast del problema a Espanya. A saber:

a) La pràctica totalitat dels països analitzats disposa de nivells de govern local intermedis, amb les excepcions d'Àustria, Finlàndia, Luxemburg i Portugal. En el primer cas, es tracta d'un Estat d'estructura federal sobre un àmbit territorial limitat, que convergeix en supèrflua la creació d'un altre graó de govern entre el municipi i el *Land*. I en els altres l'escassa població, d'una banda, o l'existència de regions administratives, de l'altra, fan innecessari aquest nivell de govern local intermedi.

b) A tots els països analitzats, excepte a Espanya, els sistemes electorals (amb variants que ara no és procedent analitzar) s'assenten sobre principis d'elecció directa.

c) La regla general, també amb la singular excepció espanyola, és que aquests governs locals intermedis disposen de competències materials, que comparteixen en alguns casos amb competències de naturalesa funcional. Aquestes últimes són més acusades als països on predominen l'atomització i el minifundisme municipal. En tot cas, les competències materials assignades varien d'un context a un altre, en funció del paper institucional que es vulgui donar al Govern local intermedi en l'arquitectura de poders públics de l'Estat en qüestió.

d) Els sistemes de finançament, una vegada més amb l'excepció espanyola i alguna altra (Alemanya), tenen una dependència relativa del finançament via transferències; hi ha alguns models en què el finançament a través d'ingressos propis és l'element dominant (països nòrdics).

4. El procés de formació de la província com a entitat local a Espanya ha estat complex i dilatat en el temps. En tot aquest procés es denota una tensió evident entre la configuració inicial de la província com a braç executor de l'Administració de l'Estat al territori, i la seva configuració posterior com un "model dual" a través de la figura del governador civil (figura bicèfala que representava el Govern central i era, al seu torn, president de la Diputació provincial), fins a desembocar finalment en una entitat local dotada d'autonomia.

5. La veritat és que el procés històric descrit ha estat esquitxat d'innombrables reformes del règim local en una mena de roda sense fi. L'estabilitat institucional de la província no ha estat –en lògica correspondència amb la inestabilitat politicoconstitucional del país– la nota dominant d'aquest esdevenir històric.

6. En atapeïda síntesi cal formular, com a tancament, algunes idees complementàries a les anteriors relatives al procés de formació històrica de les províncies descrit en aquest Informe:

a) La província com a entitat local ha tingut serioses dificultats per trobar un acomodament efectiu en el desenvolupament de l'Estat liberal espanyol durant els segles XIX i XX. Si exceptuem algun període de governs liberals progressistes (sexenni revolucionari), la província no adquireix el seu reconeixement exprés com a

entitat local, paradoxalment, fins a l'Estatut provincial de 1925, en plena dictadura de Primo de Rivera, i, tanmateix, algunes interferències de l'Administració de l'Estat seguiran vives.

b) Cal dir que els sistemes electorals per a les diputacions provincials no només s'han basat en el sufragi indirecte, sinó que hi ha hagut també experiències –si bé puntuals– de sufragi directe i, fins i tot, altres de sistema electoral mixt. No obstant això, el (vell) partit judicial ha estat sempre omnipresent com a circumscripció electoral des del 1835, encara que en ocasions reordenat a través de la figura dels districtes.

c) La província ha anat assumint, també és cert que a causa d'aquesta doble condició, competències substantives o materials de certa importància. No només s'ha limitat a exercir competències funcionals, encara que aquestes últimes, a causa del particular procés de buidament gradual d'aquelles, s'han acabat imposant.

d) Possiblement, el règim polític franquista hagi estat un dels períodes que més ha pesat en el declivi de la institució provincial com a entitat local, sobretot la pèrdua de la (encara limitada) autonomia provincial adquirida.

e) A les portes de la Constitució de 1978, la província es perfilava com una institució molt exposada als nous vents de les demandes territorials que comencen a prendre cos durant els anys de la transició política. La legislació electoral provincial, aprovada en ple procés constituent, opta ja per una legitimació democràtica indirecta del Govern provincial. No obstant això, el panorama territorial espanyol estava covant un canvi de magnituds considerables.

7. La província (amb l'òbvia excepció de les comunitats autònomes, constituïdes a partir de la disposició transitòria segona de la Constitució) va tenir un paper estelar en el procés de creació de l'Estat autonòmic, d'acord amb el principi dispositiu. I el reflex en la Constitució de la institució provincial és, sens dubte, molt evident. No obstant això, la seva doble (fins a cert punt confusa) caracterització de la província com a entitat local, d'una banda, i divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat, de l'altra, no ajuda en el procés de reforçament de la idea d'autonomia provincial.

8. L'autonomia provincial està reconeguda constitucionalment, i no és de menor qualitat que la prevista per als municipis. El que passa és que la tècnica de la garantia institucional s'ha mostrat clarament insuficient per salvaguardar plenament l'autonomia provincial

davant d'un progressiu buidament competencial, ja que només és útil per evitar la supressió de la institució i, si s'escau, per pal·liar un buidatge complet de les seves atribucions.

9. Però el problema fonamental del vigor (escàs) de l'autonomia provincial procedeix, principalment, de la força que ha adquirit el principi dispositiu també en aquest àmbit. Els estatuts d'autonomia han anat regulant de manera diferent en la seva intensitat la província, i, en suma, delimitant l'abast de l'autonomia provincial. Però això era una opció, ja que la interiorització de la província podria haver donat lloc (i en algun cas així ha estat) no a un buidament del nivell de govern provincial, sinó al seu enfortiment com a nivell de govern local intermedi. De tal manera que és el binomi Constitució més estatuts el que ha acabat definint l'abast efectiu de l'autonomia provincial en cada cas. Aquesta interiorització de la província en l'àmbit autonòmic ha implicat un debilitament clar de la mateixa, que no ha estat pal·liat –malgrat el major tractament del Govern local i el millor tractament de la província en alguns casos– pels estatuts d'autonomia de “segona generació”.

10. Aquest panorama fragmentat o de “geometria variable” de l'autonomia provincial no és en si mateix negatiu, llevat que de les seves conseqüències es derivi un debilitament de la institució provincial. I, si és així, aquest efecte només pot ser esmorteït mitjançant una reforma constitucional que en precisi més el contingut (hipòtesi molt poc transitable) o, si s'escau, a través d'una modificació de la legislació bàsica de règim local que, d'acord amb la doctrina més recent del Tribunal Constitucional, fixi una sèrie d'àmbits materials com a principis competencials o estàndards mínims de competències que ha de tenir la província, sense perjudici que aquests àmbits competencials puguin ser superats pel que prevegin els estatuts mateixos o, més precisament, les lleis que els despleguin.

11. En línia amb això, es pot concloure que l'autonomia provincial garantida constitucionalment ha patit un procés d'erosió permanent i gradual, com a conseqüència de la interpretació casuística que n'ha fet la jurisprudència, així com derivat de l'enorme diversitat de les regulacions estatutàries que, pretenent fer efectiu “el principi dispositiu” sobre una institució reconeguda i garantida constitucionalment, s'han plasmat tant en els estatuts “de primera generació” com de “segona” sobre el paper i funció de la institució provincial. Reconduir aquest procés a paràmetres de racionalitat exigeix

o una modificació de la legislació bàsica, en els termes exposats, o un canvi de la mateixa jurisprudència constitucional i ordinària que modifiqui parcialment les seves desdibuixades línies de protecció de l'autonomia provincial. Les províncies són, en suma, institucions polítiques de l'Estat constitucional. I, per una raó o per una altra, aquesta dimensió s'ha de veure reforçada.

12. El minifundisme municipal existent actualment a Espanya requereix necessàriament un nivell de govern local intermedi que garanteixi l'autonomia municipal perquè aquesta sigui realment efectiva. La província és el graó de govern intermedi més apropiat tant per tradició, capacitat de gestió i experiència en l'exercici d'aquestes funcions, com per solidesa institucional contrastada davant d'altres fórmules institucionals emergents que no han acabat de cristal·litzar.

13. Però no només és el minifundisme local el que justifica objectivament la província com a Govern local intermedi, ja que el desenvolupament de determinades competències, funcionals o materials, se situa en termes d'eficiència de manera més idònia en un nivell territorial de govern com és el provincial.

14. El nivell provincial de govern es justifica tant per ser la peça nuclear de la intermunicipalitat com per configurar-se com un Govern local amb un marc d'atribucions pròpies, d'acord amb el principi de subsidiarietat (i sobretot per tal d'evitar que la competència "salti" del local a l'autonòmic). Efectivament, hi ha competències locals que, per raons d'escala, requereixen ser exercides per un Govern local diferent del municipal com és la província.

15. La Diputació provincial, en la seva actual configuració constitucional, és l'òrgan representatiu de la província i exerceix "el govern i l'administració" d'aquesta. Per tant, la Diputació és un òrgan de govern que exerceix funcions de naturalesa política i no només de caràcter administratiu, que ha de prioritzar les seves decisions, així com els seus recursos. S'ha de reforçar el paper de les diputacions com a "Govern provincial". També en el camp de les atribucions funcionals hi ha un recorregut efectiu per establir prioritats polítiques a través, per exemple, d'un sistema de concertació amb els municipis i d'avaluació ulterior d'aquestes polítiques.

16. Les competències provincials actualment atribuïdes tenen un caràcter obert i imprecís, el que condiciona directament el disseny organitzatiu de les administracions provincials, que es mostra així molt plural i dóna lloc a models molt diferents. Si bé és cert

que l'organització institucional necessària és comuna, no ho és menys que l'Administració provincial general i institucional ofereix un ampli ventall d'opcions en funció de les polítiques públiques que cada entitat provincial desenvolupa. Seria raonable que les diferents diputacions provincials disposessin d'un marc comú organitzatiu bàsic, sense perjudici de fer efectiu el principi d'autoorganització en cada cas.

17. Pel que fa a la naturalesa representativa de la institució, la Diputació provincial té una legitimitat democràtica indirecta, a causa del sistema de representació establert pel legislador orgànic electoral (i que deriva del model fixat el 1978). Aquest sistema s'aparta de l'esperit de les previsions de la Carta Europea d'Autonomia Local, i té com a efecte una desactivació –encara que sigui parcial– del potencial polític de la institució com a Govern local plenament representatiu, per la llunyania que s'entaula amb els ciutadans mateixos. El sistema actual presenta algunes disfuncions, a més, tant en la representació com en el disseny de les circumscripcions electorals (un model que, en qualsevol cas, s'hauria d'adaptar a la situació present). No hi ha, a més, un escrutini dels electors sobre la gestió governamental, ni pròpiament parlant campanyes electorals provincials, la qual cosa rebaixa l'efectivitat del principi democràtic.

18. Sense perjudici de les opinions que s'aboquen en aquest Llibre Verd en la direcció d'implantar un sistema de representació directa en la institució provincial, justificat en el reconeixement a la província de competències materials, és, sens dubte, oportú i raonable que siguin les diferents forces polítiques les que arribin a un acord sobre quin ha de ser el sistema electoral que, finalment, s'implanti. En tot cas, es fa imprescindible replantejar l'estat actual de coses en aquesta matèria per tal de reforçar el paper institucional de les diputacions provincials i, sobretot, d'accentuar-ne la legitimitat democràtica. A aquest efecte cal introduir un procés de reflexió sobre la reforma del sistema electoral, en la línia d'acollir alguna d'aquestes tres alternatives: a) reformar l'actual sistema de representació indirecta; b) implantar un sistema de representació directa; i c) incorporar un sistema mixt. Aquest procés s'ha de relacionar amb la reforma del seu sistema competencial. Així mateix, les institucions provincials han d'apostar per impulsar sistemes de transparència, reforçar l'estatut de l'oposició i introduir codis de bon govern, per tal d'enfortir la qualitat democràtica de la institució.

19. El sistema electoral ha condicionat, juntament amb molts altres factors, el model d'organització institucional i la mateixa estructura administrativa de les diputacions provincials. La forma actual de govern provincial està assentada en paràmetres tradicionals i disposa de la mateixa estructura de govern que els municipis de règim comú (per tant, els municipis petits i mitjans). S'han d'incorporar en l'organització institucional provincial elements que reforcin el paper del Ple com a òrgan de control i fiscalització del Govern provincial, així com d'aprovació de normes, i s'ha d'enfortir la configuració d'un Govern provincial amb competències executives pròpies articulades al voltant de la figura del president i de la Junta de Govern. Això no implica, en cap cas, replicar la forma de govern dels municipis de gran població a l'escala provincial, ja que té aspectes substancialment millorables i s'ha d'optar per establir una organització institucional necessària mínima, adequada a les necessitats reals de la província (a les seves pròpies competències) i que permeti la virtualitat ulterior del principi d'autoorganització provincial.

20. Les diputacions provincials han d'apostar decididament per un reforç de la legitimació institucional a partir de l'increment de la seva pròpia eficiència, cosa que obliga a introduir en aquestes institucions una cultura de "reinvençió", "innovació", "modernització", o de "canvi de paradigma" organitzatiu, que s'assenti sobre els eixos següents:

a) Un impuls de la cultura de gestió vinculada al control de resultats que permeti el mesurament de l'impacte de les polítiques abans, durant i després de la seva implantació.

b) Una simplificació i racionalització de les estructures administratives, i especialment de la seva Administració institucional.

c) Una millora contínua dels seus processos de gestió, amb una constant simplificació de tràmits i supressió de càrregues administratives a través del desenvolupament de les TIC.

d) Una aposta per una Administració de qualitat en la prestació de serveis.

e) Un desenvolupament de la innovació i del disseny de les polítiques locals.

f) Una optimització en la gestió dels recursos econòmics que a més de més transparent i eficient en termes de control, permeti conèixer el cost dels serveis públics prestats.

g) Una aposta per inserir directius públics professionals que imprimeixin processos de modernització *top-down* en les respectives organitzacions.

h) Una inversió en l'enfortiment institucional dels RH de les diputacions tant per raons endògenes (captar talent i apostar per l'excel·lència) com per raons exògenes (suport de professionals qualificats als municipis).

i) Un reforçament de les actuals plantilles en la línia de la tecnificació i especialització en funció de les necessitats, així com construir models de carrera professional basats en la cultura de l'acompliment i de l'avaluació.

j) Un impuls de la societat del coneixement i de la gestió de xarxes.

21. Les diputacions provincials han d'impulsar (en els casos en què no ho hagin fet ja) un procés de modernització, i inserir en el seu funcionament quotidià processos d'innovació contínua amb la finalitat de fomentar el principi de bona administració, esdevenir "el mirall institucional dels municipis" a través de bones pràctiques de gestió i guanyar així la legitimitat per l'eficiència tan necessària per reforçar el seu paper institucional, més encara en un període d'acusada crisi fiscal. Aquest és el repte immediat per al mandat 2011-2015. En això es juguen gran part del seu futur.

22. A les diputacions provincials, se'ls ha atribuït a partir de la Llei de bases de règim local de 1985 una sèrie de competències de tall funcional o instrumental, principalment configurades a través d'una concepció servicial de l'ens provincial en relació amb els diferents municipis. Aquesta opció del legislador bàsic contrasta fortament amb la situació existent als països de la Unió Europea i, a més, s'allunya de la configuració tradicional de la província en el nostre sistema institucional de repartiment de responsabilitats públiques.

23. El model d'Estat constitucional, des de la perspectiva de l'organització territorial, ha conduït a un evident enfortiment institucional de les comunitats autònomes i un procés d'interiorització (relativa) dels governs locals, més acusat en el cas de les províncies. Aquest procés, que va poder tenir desenllaços diferents, ha conduït, tanmateix, d'una banda, a un buidament gradual de les competències de la província a favor de la instància autonòmica, així com, paradoxalment, d'altra banda, a un cert solapament funcional o duplicat de les seves atribucions que s'ha materialitzat, en alguns casos, per l'emergència de nivells de govern local intermedis i ens locals del mateix caràcter diferents de la província, que han creat una imatge desarticulada de la intermunicipalitat, a part d'erosionar les competències provincials mateixes.

24. L'anàlisi de les competències provincials s'ha de fer a partir dels criteris de legitimitat constitucional i institucional de les mateixes i, especialment, en la seva dimensió democràtica (que ja ha estat examinada) i per l'eficiència o pels seus resultats o rendiments institucionals. I, sota aquest punt de vista, constitucionalment la província disposa d'una legitimitat suficient, però en el pla competencial es pot avançar molt perquè aquesta legitimitat sigui òptima i reverteixi en una legitimació institucional més forta.

25. El reforçament de la seva legitimitat constitucional i, sobretot, de la seva legitimitat institucional, ha de provenir necessàriament de l'atribució d'un feix de noves competències al nivell provincial de govern i que aquestes tinguin un contingut material o substantiu. Això no és obstacle perquè se segueixin mantenint les competències actuals i, particularment, les relatives a assistència als municipis.

26. En qualsevol cas, s'ha de dur a terme una reassignació de competències que reforci el poder polític de la província i es basi en tres criteris: asimetria, diversitat i flexibilitat.

27. Aquest increment quantitatiu i qualitatiu de les competències municipals s'ha de projectar sobre una sèrie d'àmbits. A saber:

a) L'assistència i cooperació s'ha de mantenir com una de les competències nuclears (per la consideració de la província com "agrupació de municipis"), però s'ha de dur a terme –a imatge i semblança del que ha fet la Llei andalusa d'autonomia local– una diferenciació analítica de les distintes tasques assistencials.

b) S'ha de reconèixer a la província una sèrie de competències en matèria de prestació de serveis, ja sigui per raons d'escala o perquè algunes d'aquestes ja s'exerceixen de facto i altres que són perfectament identificables en funció d'una sèrie d'indícis.

c) Cal potenciar les competències provincials en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, també pel que fa a les economies d'escala, però en certs casos per la necessitat d'"obrir distàncies" entre els interessos particulars i els llocs d'adopció de les decisions polítiques.

d) Així mateix, cal reconèixer a la província competències sobre la intervenció en activitats privades i de foment en una sèrie d'àmbits.

28. Aquesta reordenació institucional de les competències locals planteja immediatament el problema de qui i com l'ha de fer efectiva. Llevat que es porti a terme una reforma de la Constitució que camini

en aquesta direcció, l'única possibilitat de reforçar el paper de la província com a ens local dotat de competències pròpies és a través, per una banda, de la reforma de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de règim local, i, per l'altra, de la interiorització d'aquestes línies d'intervenció per part dels diferents legisladors autonòmics.

29. En relació amb el primer punt, es considera necessari que la nova regulació bàsica del Govern local que està en procés d'elaboració, es faci ressò de la necessitat de reforçar les competències de les diputacions provincials, i no només assigni a aquestes competències funcionals, sinó que determini que intervindran també en àmbits materials específics. Les matèries en les quals les diputacions podrien complir eficaçment serveis i competències pròpies són, entre altres, medi ambient, desenvolupament econòmic i social, ordenació territorial, cultura i immigració.

30. I pel que fa al segon punt, cal partir del fet que els estatuts d'autonomia configuren una realitat molt plural pel que fa a la posició de la província en l'entramat local de govern. La solució més justa per tal de reforçar el paper competencial de la província (sense perjudici d'esgotar les possibilitats que a aquest efecte ofereixi la definició del nou marc bàsic del Govern local), consisteix necessàriament en la subscripció d'un Pacte d'Estat (o, si més no, una política formalitzada d'ampli consens) entre les diferents forces polítiques sobre quines han de ser les línies mestres de reordenació del sistema de competències locals, per tal d'assignar a la província les que per raons d'escala o per criteris d'eficiència hagin de ser desenvolupades pels nivells de governs locals intermedis.

31. La posició relativament marginal de la província enfront del municipi no s'observa només en l'àmbit competencial, sinó que es projecta de manera nítida en el terreny del finançament. Els governs locals intermedis a Espanya (diputacions de règim comú, consells i cabildos insulars), representen una part petita de la despesa pública local: el 13,5%.

32. Aquesta dada és indicativa, efectivament, del poc protagonisme que s'ha volgut donar a Espanya als governs locals intermedis. En el conjunt del sistema de govern local, el municipi és l'ens que gestiona la majoria dels recursos, i els governs locals intermedis, especialment les diputacions de règim comú, es veuen relegades a una mera funció d'assistència i complementarietat municipal amb una gestió marginal de la despesa pública local.

33. Malgrat aquest context, alguns governs locals intermedis han desplegat una important tasca no únicament en l'àmbit de la seva funció d'assistència i de cooperació amb el municipi, també en l'exercici d'algunes competències materials o substantives. Aquí s'observa nítidament el contrast entre competències atribuïdes pel legislador i les realment realitzades.

34. Si analitzem el comportament de la despesa dels governs locals intermedis, podem concloure que la seva tasca d'assistència i cooperació es tradueix en la transferència d'importants recursos a altres ens, sobretot ajuntaments i consorcis. Els governs locals intermedis esdevenen, per tant, agents inversors i una important font de finançament dels municipis. En allò que fa referència a l'exercici de competències substantives, destaquen sobretot dos àmbits en els quals els governs locals intermedis han dut a terme un major volum de despesa: la producció de béns de caràcter social (promoció i difusió de la cultura, benestar social, prevenció i extinció d'incendis, serveis assistencials, hospitals i centres de salut), i de béns econòmics (carreteres, camins veïnals i vies públiques urbanes, infraestructures bàsiques i transport i millora del medi ambient).

35. El sistema de finançament que s'articula per sufragar aquest comportament de despesa varia en funció del Govern local intermedi en qüestió. Si bé els consells i cabildos insulars gaudeixen d'un millor sistema de finançament basat en una major autonomia financera (disposen d'un major volum d'ingressos via participació en tributs), les diputacions de règim comú veuen seriosament retallada la seva autonomia i suficiència financeres. Les diputacions de règim comú es nodreixen en un percentatge molt elevat (una mica més del 80% del total dels seus ingressos) de les transferències de l'Estat i, en alguns casos, de les comunitats autònomes.

36. Sense cap dubte, aquest sistema de finançament basat principalment en les transferències converteix les diputacions de règim comú en institucions dependents. S'ha d'afegir al problema descrit que s'observa una important disparitat pel que fa al volum d'ingressos transferits entre diputacions de règim comú. Algunes diputacions de règim comú disposen de molts més recursos que altres. Si bé el criteri de població sembla adequat per distribuir els recursos, el model de finançament ha d'introduir altres variables, com ara la dispersió geogràfica o la solidaritat interterritorial, que poden justificar determinades asimetries en la distribució dels recursos.

37. Cal, per tant, millorar qualitativament el model de finançament de les diputacions provincials, sobretot si es produeix la reordenació competencial per la que s'ha advocat en aquest Informe. Es tractaria, en definitiva, de fer-les molt menys dependents del finançament via transferència i de reforçar-ne, en conseqüència, els ingressos autònoms via tributs propis, però sobretot per la participació en tributs de l'Estat i de les comunitats autònomes, en lògica correspondència amb les responsabilitats assumides. Òbviament, aquesta reforma s'hauria de dur a terme en el marc de la pendent i inajornable reforma del sistema de finançament local.

38. No obstant això, els governs locals intermedis no s'acaben a Espanya en les diputacions provincials, ja que hi ha un ampli espectre institucional que, per diferents raons i causes, ha anat configurant un mapa institucional de la intermunicipalitat en l'Estat de les autonomies, certament diferent i sense un patró comú. En efecte, les singularitats insulars qualifiquen notablement l'especificitat d'aquests governs (locals) intermedis. El mateix succeeix amb les diputacions forals o amb la Comunitat Foral de Navarra a partir de la disposició addicional primera de la Constitució. Però, al costat d'això, hi ha la "integració" (*rectius*, supressió) de les diputacions provincials en les comunitats autònomes uniprovincials.

39. A aquest conglomerat institucional de governs locals intermedis, se li afegeixen els altres que, amb ancoratge estatutari o legal, han estat creats per les comunitats autònomes: comarques i àrees metropolitanes. I al costat d'aquests cal afegir altres estructures intermèdies (més aviat amb vocació de gestionar "determinats" serveis públics) com ara mancomunitats i consorcis, la proliferació dels quals en el graó local de govern és viva mostra de la debilitat d'un sistema d'intermunicipalitat que hauria de girar sobre la província com a entitat local constitucionalment garantida.

40. A les comunitats autònomes uniprovincials les diputacions van patir un procés d'integració, que a la pràctica va ser una supressió. La desaparició orgànica de les diputacions va implicar que l'Administració autonòmica assumís un doble paper i, per tant, s'encarregués de la defensa tant dels interessos autonòmics com, quan calgui, dels interessos locals de la província. Però, d'aquestes dues "ànimes", va poder sempre més l'autonòmica que la local, ja que aquesta última es va anar diluint gradualment fins pràcticament ser reduïda a una Direcció General d'una Conselleria.

41. Cal plantejar fins a quin punt aquesta dedicació menor (o de baixa intensitat) de les comunitats autònomes uniprovincials a la seva presumpta dimensió local no ha suposat una minoració del principi d'autonomia local, tant des del punt de vista provincial (els interessos propis de la província són desatesos per falta d'òrgans propis que els defensin) com municipal (els municipis no reben assistència i cooperació per part del segon nivell de govern local, ja que no existeix). La comunitat política local, composta per municipis i províncies, no està articulada en aquest cas, ja que no hi ha dubte que la Comunitat Autònoma no és "una agrupació de municipis".

42. Sense cap dubte, la recuperació de les diputacions provincials a les comunitats autònomes uniprovincials és, avui dia, un objectiu completament inviable. Tot i això, per superar les limitacions descrites, s'han de buscar solucions institucionals a través de determinats òrgans on els municipis puguin assumir un paper co-decisor en les matèries que els afectin (per exemple, en l'elaboració i aprovació del Pla d'obres i serveis).

43. A les Illes Canàries els cabildos s'han configurat com institucions híbrides o de doble naturalesa: al mateix temps es consideren institucions autonòmiques i locals. Creats en 1912, els cabildos són en l'actualitat el Govern local intermedi per excel·lència a l'arxipèlag canari. El règim especial dels cabildos determinat per l'Estatut d'autonomia de Canàries, la legislació bàsica i la legislació autonòmica, converteix els cabildos en unes institucions clarament diferents a les diputacions de règim comú en qüestions com les competències exercides, el sistema electoral, la seva organització i funcionament i el seu sistema de finançament.

44. Els cabildos disposen d'un llistat ampli de competències substantives o materials, i es configuren com una institució que va molt més enllà de ser complementària o d'exercir funcions instrumentals de suport als municipis, com en el cas de les diputacions de règim comú. A la pràctica el volum de competències transferides als cabildos és considerable, i són, per tant, institucions amb un elevat sostre competencial. En segon lloc, els cabildos gaudeixen de legitimitat democràtica directa. El sistema d'elecció s'assembla a l'elecció democràtica directa dels municipis, i s'allunya del sistema electoral indirecte de les diputacions de règim comú.

45. Pel que fa a la seva organització i funcionament, per imperatiu de la legislació bàsica, als cabildos de Tenerife i Gran Canària els és aplicable el règim d'organització previst per als municipis de gran població.

El Parlament canari ha decidit aplicar aquest règim, també, als cabildos de La Palma i Lanzarote. Els cabildos de Fuerteventura, La Gomera i El Hierro queden sotmesos al règim d'organització i de funcionament de les diputacions de règim comú.

46. Finalment, i segurament com a característica que més allunya els cabildos de les diputacions de règim comú, els primers gaudeixen d'una àmplia autonomia i suficiència financera. Els cabildos són els governs locals intermedis que han gaudit d'un major volum d'ingressos per habitant (884 euros per càpita), encara que avui també es veuen afectats per la situació de crisi econòmica global.

47. Els consells insulars tenen una doble naturalesa: d'una banda, són institucions autonòmiques, de l'altra són òrgans de govern de les illes, i, per tant, institucions locals. Després de la reforma estatutària del 2007, s'ha confirmat la naturalesa híbrida dels consells, accentuant-ne el vessant autonòmic, i, en aquesta mesura, caldrà esperar fins a quin punt es pugui veure afectada la seva naturalesa local. En tot cas, la reforma estatutària del 2007 ha comportat un reforç institucional dels consells en tots els fronts. Els consells s'articulen com a institucions autònomes, que defensen els interessos propis i despleguen una activitat política, pròpia i substantiva, allunyada de la mera complementarietat o funció instrumental de les diputacions de règim comú.

48. Segurament aquest reforç institucional es mostra amb més claredat en l'àmbit competencial. Els consells disposen de "competències pròpies" en un ampli llistat de matèries substantives o materials. Es tracta d'un àmbit competencial propi protegit a nivell estatutari. Aquest reconeixement d'un ampli àmbit competencial propi i substantiu és acompanyat d'un sistema electoral que dota els consells de legitimitat democràtica directa. Així mateix, els legisladors estatutari i autonòmic han decidit desplaçar el règim d'organització i de funcionament de les diputacions de règim comú, en principi aplicable als consells, i han apostat per implantar una forma de govern de tall parlamentari.

49. Tots aquests canvis en matèria competencial, en el règim electoral i en matèria d'organització i de funcionament, han acabat per configurar els consells com a institucions autònomes, enfortides institucionalment i de perfil propi, amb tots els avantatges que això suposa.

50. Els tres territoris històrics bascos –Àlaba, Guipúscoa i Biscaia– estan governats per unes institucions

amb una estructura institucional o forma de govern molt diferent a les diputacions de règim comú. Aquest perfil singular s'ha desenvolupat a l'empara de la disposició addicional primera de la Constitució.

51. Les singularitats de les diputacions forals en comparació amb les diputacions de règim comú, abasten tant la seva naturalesa institucional com la seva organització i forma d'elecció, el seu àmbit competencial i el seu sistema de finançament. Quant a la seva naturalesa, les diputacions forals són institucions híbrides: són ens públics territorials que formen part dels "poders" de la Comunitat Autònoma i entitats locals al mateix temps, aproximant-se a la situació existent a les comunitats autònomes uniprovincials. En allò que fa referència a la seva organització i forma d'elecció, les diputacions forals han exercit la seva potestat d'autoorganització i s'han estructurat mitjançant un sistema de tall parlamentari, gaudint de legitimitat democràtica directa.

52. L'àmbit competencial de les diputacions forals abasta un ampli ventall de competències substantives o materials, que allunyen les diputacions forals de les funcions complementàries o instrumentals que exerceixen les diputacions de règim comú. Sens dubte, algunes d'aquestes competències materials troben la seva explicació en els drets històrics.

53. Finalment, i com una de les singularitats més importants, les diputacions forals gaudeixen d'un sistema de finançament que garanteix una àmplia autonomia i suficiència financera. Són les diputacions forals les encarregades de recaptar els tributs i, posteriorment, distribuir-los entre totes les administracions públiques que exerceixen competències al País Basc. Les diputacions forals esdevenen l'Administració clau, com a òrgan recaptador i distribuïdor de recursos, del País Basc.

54. La comarca a Espanya ha tingut una feble i, en molts casos, inexistent implantació en el marc institucional local. La comarca no apareix expressament esmentada en el text constitucional. La LBRL tampoc no ofereix una regulació molt més detallada de l'ens comarcal. La comarca, per tant, és una creació de les comunitats autònomes, en no poques ocasions allunyada de l'impuls local mateix (dels municipis i sobretot de les províncies) i com una mena d'alternativa (no confessada) al nivell provincial de govern.

55. Hi caben diferents opcions autonòmiques en relació amb la divisió del territori en comarques. La divisió comarcal es pot generalitzar a tota la Comunitat

Autònoma, o pot fer-se cas per cas a través de l'aprovació d'una Llei específica. El grau d'interiorització de l'entitat comarcal no és homogeni a totes les comunitats autònomes. Els estatuts d'autonomia difereixen en el tractament que fan de l'espai comarcal.

56. La construcció de la intermunicipalitat, per tant, a les comunitats autònomes pluriprovincials que han optat per la comarca, comporta una convivència complexa entre província i comarca, sobretot perquè no s'ha sabut (o no s'ha volgut) diferenciar un espai competencial propi de la comarca diferent del de la província. El resultat és un model d'intermunicipalitat de duplicitat o de competències concurrents, molt poc eficient en termes econòmics, i escassament racional, que vulnera més la autonomia provincial constitucionalment reconeguda i garantida.

57. La comarca pot trobar el seu àmbit d'actuació inserida en l'àmbit competencial de la província o com a entitat local intermèdia diferenciada. La possibilitat que la comarca es pugui constituir com un Govern local intermedi amb singularitat pròpia i diferenciada de la província mateixa, podria tenir sentit en els casos de creació de comarques singulars o específiques, encara que també en aquests supòsits s'hauria d'articular un sistema de relacions amb la Diputació provincial. Com a Govern local intermedi, pot ser una fórmula d'intermunicipalitat idònia en el cas de les comunitats uniprovincials.

58. La funcionalitat de les comarques en el sistema institucional local no ha donat cap mostra fins a la data de resultar una solució idònia. Per tant, si no s'aconsegueix un aclariment i distinció entre els àmbits competencials de les províncies i de les comarques, no sembla raonable desplaçar les diputacions provincials per les comarques, perquè d'aquesta manera s'estaria afavorint la fragmentació (i una certa competència) de la idea de "comunitat política local" de la qual tant les províncies com les comarques formen part.

59. L'àrea metropolitana és una entitat local de caràcter dispositiu, que pot existir o no, segons el que decideixi el legislador autonòmic, i la configuració final de la qual, com una entitat de tipus territorial o institucional, depèn en últim extrem d'aquest, a qui està entregat gairebé tot el seu règim jurídic, respectant en tot cas les prescripcions estatals bàsiques. La interiorització autonòmica d'aquest tipus d'entitats és també molt intensa.

60. L'ordenament jurídic actual permet que el legislador autonòmic configuri l'àrea metropolitana tant

sota la forma d'una Administració pública territorial o general com sota la forma d'una Administració pública institucional o especialitzada. Només quan s'opti per configurar l'àrea metropolitana com una Administració pública de tipus territorial o general, es pot qualificar aquesta de Govern local intermedi en un sentit estricte. En el segon cas només podríem parlar d'ens local intermedi.

61. L'escàs arrelament de l'àrea metropolitana a Espanya, com a solució dissenyada pel legislador bàsic, per abordar els problemes propis del fenomen metropolità, sembla ser una evidència en aquests moments. I contrasta, a més, amb l'auge d'aquesta fórmula del Govern local a Europa i la resta del món. Potser els errors en el seu disseny són obvis. El problema central que presenta la figura de les àrees metropolitanes és, sens dubte, la seva configuració com ens creats per la Comunitat Autònoma que s'insereixen amb major o menor encert en la realitat local existent. Una millora del marc regulador bàsic de les àrees metropolitanes, afavorint un major protagonisme dels municipis afectats i de les diputacions provincials en la creació i gestió d'aquest tipus d'entitats, podria atorgar a les àrees metropolitanes una inserció més còmoda en el "sistema polític local". Així, les diputacions haurien de tenir un lideratge institucional en el procés de configuració de les àrees metropolitanes.

62. Un cop constatat l'escàs arrelament de l'àrea metropolitana, descobrim que a la pràctica el que funcionen són tècniques alternatives de solució del metropolità, com les mancomunitats de municipis i els consorcis, que per la seva voluntarietat i la seva flexibilitat han assolit un èxit notable en la solució del metropolità, sense estar inicialment dissenyades pel legislador per a aquest propòsit. També la província, la comarca o l'illa, poden assumir funcions metropolitanes, projectant una organització interna diferenciada, dotada de funcions específiques, sobre la part del territori en què se situï l'àrea metropolitana. La creació en el marc de la província de les agències metropolitanes podria ser una solució institucional òptima per fer efectiva la idea de "comunitat política local" integrada i coherent, i inserir-hi còmodament la realitat metropolitana.

63. La intermunicipalitat ha sofert un procés intens d'articulació plural (o de geometria variable) a través de la proliferació o multiplicació de mancomunitats i de consorcis. I aquest procés apunta, d'una banda, a un problema evident, que no és cap altre que la limitació de les capacitats de gestió de molts municipis,

i, d'altra banda, és una mostra que la província (o algunes províncies) ha estat desplaçada de l'exercici de les competències que està cridada a desenvolupar en aquests moments.

64. La província, en qualitat d'entitat nuclear de la intermunicipalitat, hauria de participar activament, en tot cas, en la conformació de consorcis, i impulsar, així mateix, la creació de mancomunitats on calgui, i ha d'oferir a aquestes entitats l'assistència tècnica oportuna. No pot ser vorejada o ignorada en aquests processos, tal com està passant en alguns casos recents d'institucionalització de mancomunitats o, si s'escau, de consorcis. Convé, per tant, que es delimiti clarament quines són les funcions d'aquestes entitats, i que, en cap cas, no es solapin o dupliquin competències provincials, llevat que, com en el cas dels consorcis, l'entitat provincial formi part determinant dels òrgans de govern d'aquell.

65. No sembla lògic que aquestes entitats assumeixin concurrentment competències que estan ja assignades a la província (assistència i cooperació als municipis amb caràcter general). Per tant, el dret d'associació dels municipis ha de respectar l'autonomia de la província, constitucionalment reconeguda i garantida, el nucli essencial de la qual consisteix en l'existència d'un "àmbit funcional diferenciat" on les províncies gaudeixin d'un poder decisor propi, identificat pel Tribunal Constitucional amb la funció d'assistència i de cooperació als municipis radicats al seu territori.

66. La superació d'aquestes –i altres– possibles tensions entre província i fórmules associatives municipals passa per oferir un encaix adequat entre les dues realitats. Encaix que suposa segurament el foment de les dites fórmules associatives, però també la fixació clara dels seus límits. I que suposa igualment una clara delimitació de la posició i de les funcions de la província en el nostre sistema local, inclosa la fixació del paper de la província en relació amb els municipis associats.

67. En resum, la província (i, en concret, el seu òrgan representatiu i de govern, la Diputació provincial) s'ha d'articular com l'eix vertebrador de la intermunicipalitat dins d'un sistema coherent, racional i eficient de sistema polític local. L'actual fragmentació, solapament i duplicat de diferents nivells de govern local intermedi (així com d'entitats locals del mateix caràcter), ofereixen un panorama carregat de no poques ineficiències. El fet d'ordenar la intermunicipalitat no vol dir negar o reduir l'efectivitat plena del principi d'organització de cada ens local, ni impedir les formes d'agrupació voluntària

municipal; únicament representa estructurar l'espai local de govern sota premisses de racionalitat, amb la mirada sempre posada a prestar els millors serveis als ciutadans a un menor cost.

Decàleg de Recomanacions

A partir del que s'ha exposat tant en el Llibre Verd com en les seves Conclusions, es poden suggerir una sèrie de Recomanacions per tal que siguin valorades, si s'escau, tant pel legislador com per les instàncies polítiques amb facultats per impulsar un procés d'adequació dels governs locals a la realitat existent en la segona dècada del segle XXI.

Aquestes Recomanacions són les següents:

1. **Qualsevol procés de reforma o d'actualització de les diputacions provincials, ha d'actuar necessàriament sobre els tres eixos capitals en els quals s'assenta el poder públic provincial: les competències, la forma de govern (sistema electoral i organització institucional) i el finançament. La forma de pal·liar el procés d'erosió que ha patit la província a Espanya, com a conseqüència de la fràgil protecció que li atorga la garantia institucional i de la diversa posició d'aquella en els diferents sistemes autonòmics, exigeix una millor definició d'aquests eixos en la legislació bàsica, així com una receptivitat més elevada de la jurisprudència cap al paper central de la província en un sistema articulat d'intermunicipalitat.**

2. **La intermunicipalitat, sense perjudici de les competències de què disposen, a aquest efecte, les comunitats autònomes per adaptar-la a les peculiaritats territorials pròpies, és un assumpte que té projeccions inevitables sobre l'organització de l'Estat, ja que depenent de la major o menor fortalesa d'aquest sistema intermunicipal, es protegirà amb més o menys intensitat l'autonomia local mateixa. La província, per determinació constitucional, ha de ser la peça central de l'arquitectura institucional bàsica de la intermunicipalitat, amb l'única excepció de les illes.**

3. **El minifundisme municipal existent actualment, així com l'exercici de determinades competències o la prestació de certs serveis per raons d'escala, condueixen directament a situar la província com l'esglaó de govern intermedi més apropiat, tant per tradició com per experiència i capacitat de gestió, per articular la intermunicipalitat. Les solucions institucionals emergents d'altres governs locals intermedis (complementaris o**

alternatius a la província) **no han donat, fins ara, resultats satisfactoris**, el que justifica més encara l'existència de la província (juntament amb les illes) com a element nuclear de la intermunicipalitat.

4. **Per tal de reforçar la legitimitat institucional i democràtica de les diputacions provincials (i, si s'escau, adequar-la a les previsions de la Carta Europea d'Autonomia Local), així com de dotar aquestes institucions de major qualitat representativa i visibilitat, cal introduir un procés de reflexió sobre la reforma del sistema electoral de les diputacions provincials, que atengui a una de les tres solucions següents: a) reformar el sistema actual de representació indirecta; b) implantar un sistema de representació directa; o c) incorporar un sistema mixt de representació.** Millorar la qualitat democràtica de la institució i el seu bon govern exigeix, a més, optar per la transparència, reforçar l'estatut de l'oposició i establir codis de bon govern a les institucions provincials.

5. La forma de govern de les diputacions provincials està assentada en paràmetres tradicionals: és idèntica a la dels municipis de règim comú. **S'han d'incorporar a l'organització institucional provincial elements que reforcin el paper del Ple com a òrgan de control i fiscalització, així com d'aprovació de normes, i s'ha d'enfortir la configuració d'un Govern provincial amb competències executives pròpies, articulat al voltant de la figura del president i de la Junta de Govern.**

6. Així mateix, **les diputacions provincials –per tal de poder desenvolupar plenament les seves tasques institucionals– han de reforçar la seva legitimitat per l'eficiència, mitjançant la implantació gradual d'un canvi de paradigma organitzatiu** que s'assenti sobre les premisses següents:

a) Impulsar una cultura de gestió de control de resultats vinculada al mesurament de l'impacte de les polítiques.

b) Simplificar i racionalitzar les seves estructures administratives.

c) Implantar la millora contínua dels processos de gestió amb el suport i desenvolupament de les TIC.

d) Apostar per una Administració de qualitat en la prestació de serveis.

e) Optimitzar la gestió dels recursos econòmics per tal d'aconseguir una major transparència i eficiència en termes de control i cost de serveis.

f) Inserir una estructura directiva professionalitzada.

g) Innovar i dissenyar polítiques públiques locals.

h) Invertir en les persones com el capital més important que tenen les organitzacions. En particular, impulsar la configuració de plantilles molt tecnificades, i establir sistemes de carrera professional en el marc d'una cultura d'avaluació de l'acompliment.

i) Impulsar la societat del coneixement i la gestió en xarxes.

7. La província ha d'avançar en el reforçament de les competències pròpies, per tal d'apuntalar la seva legitimitat institucional i desenvolupar la seva naturalesa de poder polític territorial. **El reconeixement de competències pròpies a les diputacions provincials ha d'anar dirigit a millorar l'eficiència del sistema de govern local en el seu conjunt.** A aquest efecte, **s'han d'atribuir a les províncies competències de caràcter material o substantiu, sense perjudici de mantenir i millorar les competències funcionals** que actualment exerceixen. Així mateix, se'ls han de reconèixer les competències que exerceixen, ja sigui com a competències pròpies o a través d'un sistema de delegació (en els casos en què aquestes competències siguin de la Comunitat Autònoma). Aquest reforçament de competències de les diputacions provincials s'ha de fer efectiu, ja sigui a través de la reforma de la legislació bàsica o mitjançant un reajustament de les competències locals per part del legislador autonòmic, d'acord amb el principi de subsidiarietat (que així apareix recollit en alguns estatuts).

8. La posició relativament marginal de la província enfront del municipi s'observa igualment en el camp del finançament, derivada potser del reduït marc competencial que actualment es reconeix a aquests poders públics territorials. No obstant això, les províncies són agents inversors i una font important de finançament dels municipis a través dels serveis que presta. Així mateix, **exerceixen un volum considerable de despesa en la producció de béns de caràcter social i de béns econòmics.** Per tant, s'ha d'adequar el finançament de les diputacions provincials a les competències que exerceixen actualment, i establir un sistema de finançament provincial menys dependent de les transferències i més vinculat a les competències que efectivament se'ls atribueixin, per tal de millorar-ne l'autonomia i la suficiència financera. **La millora qualitativa del sistema de finançament provincial s'ha de fer en el marc de la futura reforma legal del finançament local i, òbviament, en paral·lel a la nova redefinició ins-**

titucional i competencial de les diputacions provincials en la nova legislació bàsica de govern local.

9. Les diputacions provincials i la resta de governs locals intermedis han de tenir un protagonisme efectiu en el procés d'elaboració de la futura legislació bàsica de governs locals, per tal que pugui cristalitzar en aquesta normativa aquest reforçament de l'esglaió provincial com a centre neuràlgic de la intermunicipalitat, i com a Govern local dotat de competències pròpies. **El caràcter nuclear de la província en l'arquitectura de la intermunicipalitat ha de contribuir a superar l'actual estadi de confusió que ofereix aquest espai institucional**, amb la multiplicació, escassament ordenada, de nivells de governs locals intermedis i d'ens locals del mateix caràcter.

10. Cal, en definitiva, un ampli consens (que es pot articular fins i tot com a Pacte d'Estat) entre les diferents forces polítiques que conformen l'arc parlamentari a l'Estat constitucional, que tingui per finalitat establir les bases d'un procés d'ordenació racional i eficient dels governs locals intermedis i que giri al voltant de les diputacions provincials, cabildos i consells insulars, com peces mestres per fer efectiu el principi d'autonomia local i salvaguardar així mateix l'autonomia municipal o la capacitat per prioritzar polítiques que han de tenir els nostres ajuntaments. Raons de millor prestació dels serveis públics als ciutadans en termes d'eficiència han d'estar darrere de totes aquestes decisions polítiques. Reordenar l'espai local de govern i, en concret, els governs locals intermedis, és una reforma estructural necessària per reforçar la qualitat de les nostres institucions i proveir millors serveis a la ciutadania. ■