

---

# El debate sobre la supresión o reforma de las diputaciones provinciales en España

Manuel Zafra Víctor

*Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración Pública.*

*Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.*

*Universidad de Granada*

## Resumen

La autonomía municipal en un país de pequeños municipios resulta inviable sin la existencia de niveles de Gobierno intermedios, que presten apoyo y asistencia para que pequeños municipios dispongan de capacidad de gestión en el ejercicio efectivo de sus competencias. Este nivel intermedio intercalado entre el nivel regional y el municipal debe ser de naturaleza local y estar constitucionalizado como poder territorial en la articulación del Estado, en ningún caso puede quedar regulado como competencia exclusiva autonómica sobre organización territorial. La provincia reúne ambas exigencias: es una entidad local configurada constitucionalmente como agrupación de municipios. Sobre esta tesis se preparó, primero, un borrador de anteproyecto de Gobierno y Administración local, y luego una Ley de autonomía local en Andalucía. La autonomía provincial se concibe como garantía de la autonomía municipal mediante la atribución de competencias funcionales de asistencia y apoyo, asociadas al principio de subsidiariedad, de tal forma que las competencias materiales de titularidad municipal desplieguen un ejercicio efectivo, y la baja capacidad de gestión o la naturaleza de la materia no las haga saltar al ámbito autonómico.

Palabras clave: *intermunicipalidad; autonomía provincial; autonomía municipal; competencias locales; comunidad política local; concertación como relación institucional entre la provincia y los municipios.*

## Abstract

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

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

El diecinueve de agosto, el editorial del diario *El País* decía que el borrador de anteproyecto de ley sobre el Gobierno y la Administración local, elaborado en 2006 por el Ministerio de Administraciones Públicas, preveía la supresión de la provincia y de su órgano de gobierno, la Diputación. Había decidido no intervenir en el desorientado debate veraniego sobre la conveniencia de reformar o suprimir la provincia, pero esta noticia me motivó a escribir un artículo que apareció en *El País* el día veintiséis. En lo que sigue hago la narración del camino seguido para la regulación de la autonomía local en dos normas, la Ley del Gobierno y la Administración local, que no llegó a tramitarse como proyecto de ley, y la Ley de autonomía local de Andalucía, que sí fue promulgada. Creo que el curso de los acontecimientos y el trabajo dedicado merecen la narración, siquiera sea para centrar un debate político tan superficial como mal fundamentado.

El relato del debate en torno a las diputaciones provinciales lo haré en tono autobiográfico. Contaré, de manera breve, el itinerario recorrido desde mi experiencia como director del Plan estratégico de la Diputación de Granada, hasta el encargo de presentar un proyecto de ley de régimen local como director general de Administración Local en la Junta de Andalucía, pasando por la Dirección General de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas y el fallido anteproyecto de ley del Gobierno y la Administración local. He tenido el privilegio de vivir y trabajar la autonomía local en los tres niveles de Gobierno.

Cuando llegué a la Diputación de Granada tenía el proyecto de plantear un proceso de planificación estratégica en el sentido convencional de la expresión: un diagnóstico de la realidad y una enumeración de líneas de actuación; una matriz de peligros y oportunidades y una propuesta de posibles políticas. Apenas iniciada la tarea no tardé en tomar conciencia, no tanto del apremio de pensar las potencialidades de la provincia, como de la urgencia de revisar el sentido de la institución. A pesar de mi condición de profesor universitario dedicado al estudio de las Administraciones Públicas, he de confesar que el tema de las diputaciones provinciales nunca había superado el prejuicio (tópico) de instituciones con escasa visibilidad política y difícil justificación. A poco de reflexionar sobre el lugar de la provincia en el Estado de las autonomías, pronto llegué al convencimiento de la inviabilidad de la autonomía municipal de no mediar instancias intermedias que cu-

brieran las carencias de un municipalismo fragmentado y aislado.

Expuse al presidente de la Diputación la conveniencia de visitar la Diputación de Barcelona y tomar como referencia la reflexión estratégica allí iniciada en el mandato anterior, conocida con el nombre de concertación. Antes del viaje había leído una buena parte de los documentos publicados por la Diputación, y una vez en Barcelona tuvimos la suerte de escuchar durante dos días y medio a diputados y directivos provinciales. Expusieron los motivos que llevaron a la Diputación a evolucionar desde los tradicionales planes de obras y servicios y la asistencia a los municipios, a un procedimiento de interacción entre provincia y municipios para articular un fin local compartido. El término elegido era el de concertación, y la expresión más adecuada para el funcionamiento, red de municipios; finalmente, como consecuencia de este planteamiento, un lema, particularmente afortunado, sobre el sentido de la provincia: *lo importante no es el nombre, lo importante es la función*. Obviamente querían apartar de su proyecto de futuro las servidumbres del pasado: la provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado, al frente de cuyo Gobierno estaba un representante estatal, el gobernador civil, luego subdelegado del Gobierno.

Me pareció sugerente la concreción de la idea de concertación en un convenio marco, para establecer un registro de prioridades políticas señaladas por los municipios, y mesas de concertación donde los representantes provinciales y municipales ajustaban las propuestas municipales al proyecto formulado para la provincia. Con más intuición que rigor analítico comencé a entender otra de las ideas importantes del proyecto de la Diputación de Barcelona: municipios y provincias forman una sola comunidad política local; la intervención de la provincia fija en el ámbito local unas competencias municipales que, de otra manera, el principio de subsidiariedad haría saltar al nivel autonómico. Dándole vueltas a los conceptos, intenté deslindar y diferenciar el de concertación de los de cooperación y coordinación. Igualmente, de forma intuitiva, veía coherente que, mientras que la cooperación y la coordinación se desarrollaban entre distintos niveles de Gobierno, la concertación desplegaba sus efectos entre dos entidades locales que formaban un único nivel de Gobierno, una sola comunidad política local en los términos acuñados por la Diputación de Barcelona. En cualquier caso, después de meditar y leer con dete-

nimiento la literatura y jurisprudencia sobre el tema, empezó a abrirse camino en la Diputación de Granada la propuesta de la concertación. Justamente en aquellos días recibí el encargo de impulsar un proyecto de ley a partir de la presentación de un Libro Blanco sobre Gobierno y Administración local como director general de Cooperación Local en el Ministerio de Administraciones Públicas.

Uno lleva el bagaje y la experiencia acrisolada a los lugares que llega, y yo me apresuré a poner en valor político el tiempo pasado en la Diputación de Granada. Tuve la fortuna de contar con tres cualificados representantes de la Diputación de Barcelona en la Comisión creada para la redacción del Libro Blanco, y la presencia del prestigioso profesor Luciano Parejo, uno de los autores que mejor habían entendido el lugar de la provincia en el Estado autonómico. En las sesiones de elaboración del Libro Blanco discutimos los puntos cruciales en la definición de la provincia como entidad local: si los representantes provinciales debían estar sujetos a elección directa, y si, en consecuencia con esta premisa, las diputaciones serían titulares de competencias materiales; en suma, si se constituían en un nuevo nivel de Gobierno o si, por el contrario, la legitimación indirecta y las competencias funcionales las caracterizaban como un Gobierno instrumental al servicio de los Gobiernos municipales, con el fin de garantizar el ejercicio de sus competencias mediante la cooperación y asistencia.

En esta disyuntiva siempre entendí preferible la segunda versión, me parecía que la singularidad institucional de la provincia y su ventaja comparativa radicaban, justamente, en formar con los municipios un solo nivel de Gobierno (un sistema o una comunidad). Es cierto que esta opción parece relegar la provincia a la condición de medio para la consecución de un fin, sin embargo la naturaleza instrumental de la provincia no la degrada a instancia ejecutora de prioridades municipales, debe garantizar que las solicitudes municipales, sean de asistencia, sean de inversiones, observen los criterios que permitan la prestación integral y equitativa de los servicios, o sea, ponderar con visión intermunicipal las propuestas municipales. En este ejercicio de equilibrio radica la dirección política que el artículo 141.2 de la Constitución encomienda a la Diputación: el gobierno y la administración de la provincia. Aludía antes a la necesaria visión intermunicipal de la provincia para valorar y, en su caso, modular las prioridades municipales. No por un prurito de precisión concep-

tual, sino pretendiendo reflejar lo mejor posible la idea de concertación, intentamos generalizar el término intermunicipalidad para delimitar con mayor precisión el de supramunicipalidad. El empeño estaba relacionado con la idea de sistema o comunidad política local: con la intervención de la provincia, lo que excede el término municipal, sigue siendo local; expresado en otros términos: las actividades o materias que por su amplitud o intensidad desbordaran el ámbito municipal, de entrada, no necesariamente se volvían supralocales, sino intermunicipales y, por tanto, locales.

Razonando de esta manera, propuse asociar las competencias provinciales al principio de subsidiariedad. En realidad, el fundamento de este principio dice que la competencia corresponde al Gobierno más cercano, a no ser que la naturaleza de la actividad o de la materia lo permita y la capacidad de gestión de los municipios no resulte suficiente, y, entonces, la competencia debe ascender al siguiente nivel de Gobierno. Luciano Parejo explicaba con viva plasticidad la imagen de un ascensor que, si al bajar no encontraba las condiciones propicias, ascendía en busca de ellas. La naturaleza funcional de las competencias provinciales estaba dirigida precisamente, según el artículo 36 de la LRRL, a la cooperación con los municipios, especialmente los de menor capacidad de gestión, y a la coordinación para la prestación integral y adecuada de servicios públicos. Con estos postulados no era difícil relacionar las competencias provinciales y el principio de subsidiariedad.

Si la provincia se configurara como una entidad local de elección directa y competencias materiales, no resultaría fácil simultanear o compatibilizar con esta regulación la de asistencia a los municipios. En primer lugar, porque habría que distinguir con claridad lo provincial y lo municipal, confirmando a la provincia sustantividad diferenciable del municipio, una distinción necesaria, pero matizada por el imperativo constitucional de considerar la provincia como agrupación de municipios. La gente de la Diputación de Barcelona había dicho que la provincia no es una institución distinta de los municipios, sino los municipios actuando conjunta y solidariamente. Yo tenía la convicción de hallarnos ante un sofisma o una aporía: era preferible hablar de visión intermunicipal que de visión provincial (en el caso extremo, identificar como competencia de la Diputación el fomento de los intereses peculiares de la provincia), pero... ¿qué relevancia práctica y, así, qué posibilidades de articular jurídicamente la diferencia

entre los intereses intermunicipales y los provinciales? ¿Cuánta sutileza y rigor y cuánto artificio forzado alojaba la distinción? No es fácil aclarar los interrogantes planteados con una respuesta inequívoca. La concertación pretendía conjugar las prioridades municipales y las exigencias intermunicipales: diseñar un procedimiento de interacción institucional para conseguir que dos entidades integrantes del mismo sistema alcanzaran un interés local compartido.

En la visita a Barcelona, cuando tenía la responsabilidad en la dirección del Plan estratégico de la Diputación de Granada, había recibido un completo repertorio de documentación relacionada con la experiencia de la concertación; el trabajo donde se incluía el dictamen, el convenio marco y las fichas para fijar las prioridades municipales, estaba introducido de un valioso preámbulo donde se explicaba la novedad de la concertación con respecto a las prácticas precedentes, en concreto una comparación con los planes provinciales. Cuando leía estas páginas y las comentaba con mis compañeros de la Diputación de Granada, siempre me respondían que la concertación suponía una evolución perfeccionada de los planes, no tanto un modelo radicalmente distinto como una continuación mejorada. Con prudencia creí que era preferible, en la bella expresión de H. Arendt, “mirar el pasado con ojos de futuro”, aprovechar el legado heredado, pero poniéndolo a la altura de los nuevos tiempos, es decir, una continuación selectiva de la tradición. Muchas veces recordé, con motivo de estas reflexiones, la advertencia de Popper sobre la necesidad de ir del conocimiento menos fiable al más fiable, en lugar de creer que saltamos de la ignorancia al conocimiento. Los planes provinciales estaban regulados en el artículo 36 de la LRBR como medio para hacer efectivas las competencias provinciales de coordinación y cooperación con los municipios. La duda que me surgía era si los términos coordinación y cooperación reflejaban de manera adecuada las relaciones institucionales entre dos entidades locales que integraban un solo nivel de Gobierno. Costaba trabajo caracterizar (calificar) bajo el término cooperación las competencias funcionales de la provincia. Parece razonable pensar que la cooperación presupone voluntariedad e independencia para colaborar en la consecución de un objetivo que, aisladamente, las partes no pueden alcanzar. Sin embargo, la asistencia de la provincia al municipio no responde a la voluntariedad, sino a la obligación de cubrir su baja capacidad de gestión; la asistencia es potestativa para

el municipio, pero obligatoria para la provincia, aunque, claro está, la provincia deba ponderar la solicitud municipal y pueda, en última instancia, denegarla. En la misma línea de razonamiento, la cooperación se desarrolla entre dos niveles diferentes de Gobierno, pero tiene peor encaje (cabida) entre dos entidades locales que integran el mismo nivel; pese a la distinción entre provincias y municipios, a su diferente personalidad jurídica, lo cierto es que la provincia es, por imperativo constitucional, una agrupación de municipios. La independencia de la provincia con respecto al municipio y del municipio con respecto a la provincia no resulta equiparable a la relación del nivel local y autonómico.

Anticipé la conveniencia de sustituir los conceptos de cooperación y coordinación por el de concertación, y precisar el régimen jurídico de la asistencia. Con motivo de mi nombramiento como director general de Administración Local en la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, abordé este punto con mayor detenimiento. Si antes he expuesto la inadecuación del concepto cooperación para articular las relaciones institucionales integrantes del mismo nivel de Gobierno, tampoco el de coordinación, entendido como supremacía institucional del nivel coordinante sobre el coordinado, expresa coherentemente el sentido de una entidad local concebida para ofrecer apoyo a municipios con baja capacidad de gestión. La duda surgía si, al prescindir de los términos empleados por las bases estatales (y también por el Estatuto de Autonomía, que, en este tema, reproduce la normativa básica), la ley autonómica contradecía la legislación básica, o si, por el contrario, el desarrollo autonómico, al no cuestionar directamente las bases, podía especificar el punto fundamental de las relaciones entre municipios y provincia.

El primer inconveniente que presentaba este propósito surgía de una paradoja no siempre adecuadamente considerada y estudiada. El Tribunal Constitucional ha identificado el núcleo de la autonomía provincial en la cooperación y asistencia a los municipios, el resto de competencias atribuidas a la provincia en la LRBR no han merecido este tratamiento: la prestación de servicios supramunicipales y el fomento de los intereses peculiares de la provincia quedarían, para la determinación de su amplitud o incluso de su estricta posibilidad, a la decisión de los legisladores sectoriales; por tanto, ambas competencias no integran el mínimo de la garantía institucional. De hecho, el artículo 96 del Estatuto diferencia con claridad en el apartado 3 “La gestión

de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios” y la eventual (posible) prestación de servicios supramunicipales “en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma”. En la letra b) de este apartado 3, el Estatuto tampoco deja lugar a dudas sobre la competencia autonómica para atribuir a la provincia eventuales competencias sobre el fomento de los intereses peculiares de la provincia. Delimitando de forma restrictiva el apartado e) del artículo 36 de la LRBRL, el Estatuto señala “Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengán atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.”

La competencia atribuida en la legislación básica para el fomento de los intereses peculiares de la provincia, se ha interpretado como una cláusula general de competencias, al modo de la recogida en el artículo 25.1 para el municipio, una interpretación fundamentada en la capacidad de dirección política que el artículo 141.2 atribuye a la Diputación para el gobierno de la provincia, corroborada además por la expresión “en general”, que vendría a completar el listado que le precede. Como es fácil comprobar, el Estatuto priva de fundamento a esa lectura y acota la competencia, enunciándola no en singular, sino significativamente en plural: “Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia (...)”.

El régimen jurídico de las competencias de coordinación y cooperación de los apartados a) y b), recogidas en el artículo 36.1 de la LRBRL, obliga a la elaboración de un Plan de obras y servicios financiado con fondos propios, aportaciones municipales y las subvenciones acordadas por el Estado y la Comunidad Autónoma, que, a reserva de las prescripciones estatutarias, coordina, en los términos del artículo 59, los diversos planes provinciales. La perplejidad, no siempre advertida, que suscita esta regulación, es su respeto y compatibilidad con la autonomía de una entidad local constitucionalmente garantizada. Cuesta trabajo entender que el núcleo esencial, la razón de ser de la institución, lo que la hace socialmente reconocible, dependa de un fundamento tan precario como la financiación condicionada de otros niveles de Gobierno, y, además, quede sujeta en su expresión más genuina a las decisiones y políticas de las comunidades autónomas. Es cierto que

los Estatutos han sometido a ley de mayoría absoluta la coordinación de las competencias provinciales, y que la legislación básica regula la coordinación con carácter excepcional, en el caso de no proceder la cooperación y para una materia o servicio determinado mediante un Plan sectorial que fije objetivos y determine prioridades, de tal manera que las entidades coordinadas las desarrollen (apliquen) con flexibilidad. Es cierto también que el apartado 2 del artículo 59 prevé que la ley deberá precisar detalladamente las condiciones y límites de la coordinación, y establecer los controles de las asambleas legislativas.

Sin embargo, a pesar de estas garantías, la autonomía provincial presenta una vulnerabilidad incontestable, como se tuvo ocasión de comprobar con motivo de la STC 109/1998 del Plan único de obras y servicios de Cataluña. La salvedad de tratarse de una normativa preconstitucional asumida estatutariamente, no debe llevar a pensar que se trata de una posibilidad vedada a otras comunidades autónomas. En el FJ 13 el Tribunal consideró que la autonomía provincial, protegida por la garantía institucional del artículo 141, se preservaba concediendo a las diputaciones participación en la elaboración del Plan, aunque esta participación fuera minoritaria en comparación con la comarcal y autonómica. La sentencia reduce la asistencia no coordinable a las solicitudes e iniciativas de los municipios, y entiende las políticas impulsadas por y desde la provincia sujetas a coordinación autonómica. Difícilmente el mínimo de no desnaturalizar la institución se cumple con una intervención tan descompensada y asimétrica.

En la redacción de la Ley andaluza nos planteamos la necesidad de dotar la autonomía provincial de una regulación más consistente, suprimiendo la obligación de elaborar un Plan bajo estas condiciones restrictivas. El problema era dar contenido al Gobierno de la provincia a través de competencias funcionales de asistencia y apoyo. ¿Podría adquirir efectividad (consistencia) el Gobierno y la Administración de la provincia mediante las competencias funcionales de un Gobierno instrumental? La respuesta a este interrogante pasa por mostrar la singularidad institucional de una entidad local, cuyo sentido o razón de ser es la protección y garantía de la autonomía de unos municipios pequeños y con poca capacidad de gestión, impedidos para el ejercicio de sus competencias y la eficacia del principio de subsidiariedad.

Aun siendo consciente de las objeciones que pueda suscitar la noción de “comunidad política local”,

me pareció aconsejable ponerla en la ley para destacar que autonomía provincial y autonomía municipal eran indisociables, pese a que pudiera diferenciarse la personalidad jurídica de ambas entidades locales; de ahí que, cuando una Comunidad Autónoma limita la autonomía provincial, también provoca el menoscabo de la municipal, y que, por tanto, no sea fácil sostener que la competencia autonómica sobre la provincia es más intensa que la ejercida sobre los municipios, una tesis, en algún caso, fundamentada en la Constitución, al contraponer la personalidad jurídica “plena del municipio” a la personalidad jurídica “propia de la provincia”. A mi juicio esta interpretación literal resulta artificiosa, el artículo 137 de la Constitución garantiza la autonomía de municipios y provincias, y el artículo 141.2 atribuye a la Diputación el gobierno y la administración de la provincia en términos similares a los del artículo 140, cuando señala que corresponde al Ayuntamiento el gobierno y la administración del municipio.

Esta configuración de la provincia como agrupación de municipios deberá experimentar las modulaciones y modificaciones inevitables que hagan posibles otras entidades intermunicipales, pero tanto las comunidades autónomas, al ejercer sus competencias sobre ordenación territorial con la creación de comarcas y áreas metropolitanas, como los municipios, al ejercer su derecho de asociación en mancomunidades, encuentran un límite en la existencia de una agrupación forzosa de municipios constitucionalmente garantizada, una garantía que no se reduce a la mera existencia de la institución, sino que la Constitución reconoce a las diputaciones (otras corporaciones de carácter representativo) el gobierno y la administración de la provincia. La normativa autonómica que impida o dificulte el gobierno de la provincia será contraria a la Constitución. Desde mi punto de vista, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Plan único priva a las diputaciones de la facultad de gobierno que la Constitución les reconoce. Para que la provincia no degrade su relevancia y ofrezca la caricatura de un simple nombre, comarcas y mancomunidades deberán crearse para el ejercicio conjunto de competencias puntuales, más afines a una modalidad de prestación de servicios que a una entidad local de fines universales.

Lo que parecía claro era la necesidad de regular las relaciones entre municipios y provincias una vez orillado el marco de las bases estatales. El artículo 36.2 de la LRRL impone a la provincia, para el ejercicio de sus competencias de coordinación y cooperación, la apro-

bación anual de un Plan de obras y servicios, “en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia”. Teniendo en cuenta que esta previsión legal se desarrolla en el marco de una colaboración económica del Estado y de la Comunidad Autónoma mediante unos fondos afectados, la normativa reguladora de estos fondos impone a la provincia unas condiciones en la recepción de las subvenciones [artículo 36.2 a) *in fine*]. Habiéndose apartado la Ley andaluza de esta regulación, se planteaba cómo articular las políticas provinciales y las municipales, la función de gobierno encomendada por la Constitución a las diputaciones y a los ayuntamientos, para impulsar la dirección política en provincias y municipios.

La cuestión pasaba por redefinir el alcance de la participación municipal en la elaboración de los planes y programas provinciales, en ausencia de fondos estatales o autonómicos de carácter condicionado. La atribución constitucional a la Diputación del gobierno y la administración de la provincia tendría concreción (manifestación) en planes y programas elaborados por el Gobierno provincial, pero, en coherencia con su condición de entidad local determinada por ser agrupación de municipios, los municipios participarían fijando sus prioridades. A partir de esta premisa, habría que fijar (articular-diseñar) un procedimiento para canalizar la interacción entre ambas entidades locales. Este procedimiento está claramente inspirado en la concertación impulsada por la Diputación de Barcelona, y pretende aunar el sentido de la cooperación y la coordinación, pero centrando la dinámica, no entre dos niveles de Gobierno, sino entre dos entidades locales integrantes de un solo nivel, la comunidad política local recogida en la Constitución. Intenta dar contenido a la autonomía municipal, fijación de prioridades, y a la autonomía provincial, iniciativa para programar o planificar sectores o zonas declaradas preferentes, pero debiendo, necesariamente, considerar las prioridades municipales y, en caso de rechazo, estar obligada la provincia a motivarlo, ponderando la prioridad municipal con visión intermunicipal, como trámite necesario para la aprobación del Plan o Programa.

La concertación puede ser el término que dé nombre a una relación institucional que no es voluntaria como la cooperación, pero tampoco implica imposición como la coordinación. Se trata de un procedimiento que incentiva la cooperación, en la medida en que municipios y provincias deben desplegar una acción conjunta, y entiende la coordinación como excep-

ción, una vez agotadas las posibilidades de acuerdo; solo entonces la provincia impone su decisión.

Comentaba antes la comparación que el documento editado por la Diputación de Barcelona hacía entre la elaboración de los planes de obras y servicios y la concertación; mientras que los planes giraban en torno a la prerrogativa de la provincia para subvencionar una obra que el municipio tenía el derecho de señalar, la concertación favorecía la interacción entre municipios y provincias, tratando de conseguir hacer efectivo un interés local compartido; por tanto, si la tensión entre prerrogativas provinciales y derechos municipales constituía un juego de suma nula y adoptaba las formas procesales propias de un litigio, la concertación no se encaminaba a un pronunciamiento (sentencia), sino que diseñaba un procedimiento, con el fin de alcanzar una suma en lugar de una resta.

En realidad, la Ley andaluza elevó a rango legal un procedimiento conveniado. En esta decisión de adoptar la concertación como una imposición legal, en lugar de dejarla a la capacidad de obrar de municipios y provincias y, por tanto, a la libre voluntad de celebrar convenios, buscaba superar los límites de la voluntariedad en la cooperación y regular la coordinación con carácter excepcional. Fue de gran ayuda la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de 3 de abril de 1998, sobre un litigio promovido por el municipio de Sarria contra la Diputación de Lugo. El municipio, en ejercicio de su derecho a participar en la elaboración del Plan provincial de obras y servicios, había fijado una obra que la Diputación había desestimado invocando su competencia de coordinación. Los fundamentos de derecho hacen un recorrido siguiendo una lectura canónica de las relaciones interadministrativas: solo cuando la cooperación se muestra insuficiente procede la coordinación, pero, de entrada, prima la cooperación, que obliga a aceptar la obra señalada por el municipio; el derecho reconocido por la ley a los municipios en la participación para la elaboración del Plan, se concreta en el necesario respeto provincial a la prioridad establecida desde el municipio. El fundamento jurídico quinto llama la atención sobre la ambigüedad provocada por la yuxtaposición, en el artículo 36 de la LRBRL, de los términos cooperación y coordinación a la hora de fundamentar la elaboración del Plan. El Tribunal reconoce las dificultades de interpretación y aplicación práctica, y entiende que, siendo la cooperación la finalidad preferente, no obstante, la prestación adecuada de los servicios municipales (especialmente los obliga-

torios) exige una cierta función de coordinación. Ahora bien, en coherencia con el carácter excepcional de la coordinación y los requisitos restrictivos para su ejercicio, so pretexto de prestación adecuada, la Diputación no puede suplantar al municipio asumiendo la titularidad de los servicios y obras ostentada por los municipios. Siguiendo el razonamiento convencional sobre el régimen jurídico de una relación interadministrativa, el Tribunal destaca la actuación conjunta, a partir de las competencias de cada parte, para conseguir un fin determinado, concediendo prelación a la cooperación sobre la coordinación: "(...) resulta evidente la necesidad de dotar de legitimidad al acto complejo en que se traduce la tramitación y aprobación del Plan, para que con respeto a la autonomía local, sea consecuencia del acuerdo y no de la imposición unilateral". En este párrafo se contiene el espíritu de la concertación: incentivar el acuerdo de la actuación conjunta y encarecer (dificultar) el conflicto y el juego de suma nula de la imposición. Al final del fundamento jurídico séptimo aparecen conjugadas cooperación y coordinación, distinguiendo correctamente autonomía municipal y autonomía provincial: "La aprobación corresponde a la Diputación, determinando las preferencias con carácter discrecional y ponderando los intereses municipales contrapuestos dado el carácter limitado de los recursos; pero sobre la base de las iniciales solicitudes de obras y sin imponer contra la negativa expresa del municipio afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia corporación municipal."

El gobierno y administración del municipio corresponden al Ayuntamiento, según el artículo 140 de la CE, de ahí que la obra fijada tenga que ser respetada por la provincia; de igual manera, el artículo 141.2 atribuye a la Diputación el gobierno y la administración de la provincia, de ahí que la solicitud o prioridad municipal deba adaptarse a la visión intermunicipal (ponderación discrecional en los términos de la sentencia comentada) para la prestación adecuada e integral del servicio.

A este planteamiento responde la regulación de la autonomía provincial recogida en la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía. El artículo 12 se dedica a la asistencia provincial ante la solicitud de un municipio, y el 13 a las políticas articuladas en planes y programas impulsados por la provincia, en los que participan todos los municipios. En ambos casos debe haber normativa provincial donde aparezca equilibrada

la relación de la provincia con los municipios, proporcionando seguridad jurídica en la actuación de ambas entidades locales.

Después de la STC 31/2010, no habría tacha de inconstitucionalidad para que las bases estatales ofrecieran una regulación análoga en contenido y extensión a la de la Ley andaluza sobre la autonomía provincial.

Después de la narración personal y de la crónica de la autonomía local, concluiré el trabajo con unos puntos que den coherencia a las ideas sobre las cuales encuentre justificación la regulación jurídica propuesta.

1.– En un país de pequeños municipios, donde más del ochenta y cinco por ciento tienen menos de cinco mil habitantes, el nivel local de Gobierno resulta inviable. Es necesario articular el ejercicio de competencias municipales en clave intermunicipal para dar consistencia a un municipalismo fragmentado y débil.

2.– La intermunicipalidad se revela la variable clave. Este, creo, es un dato de partida inequívoco e incontrovertido. La intermunicipalidad es un objetivo que puede alcanzarse por varias vías: mediante el derecho de asociación para constituir mancomunidades, esta alternativa ofrece el lado positivo de responder a la conciencia municipal de juntar esfuerzos para superar y compensar las carencias de municipios con baja capacidad de gestión, pero presenta la vulnerabilidad de fiar a la espontaneidad y voluntariedad el remedio a un problema estructural. También las comunidades autónomas pueden promover la intermunicipalidad a través de la creación de comarcas, con la ventaja de reflejar las singularidades geográficas, históricas o culturales de municipios, pero con el riesgo de sobreponer la condición de Administración indirecta autonómica a la de verdaderas entidades locales. La tercera de las posibilidades es contemplar la intermunicipalidad como una exigencia del modelo de Estado: para asegurar la existencia de un nivel de Gobierno local en el Estado de las autonomías, la Constitución garantiza una entidad local determinada por su condición de agrupación de municipios. La intermunicipalidad, entonces, forma parte del Estado en sentido amplio, como una opción del poder constituyente que condiciona la legislación de los poderes constituidos. De esta manera, el artículo 141 de la Constitución, al garantizar no solo la existencia de la provincia, sino al atribuir a las diputaciones el gobierno y la administración de la provincia, condiciona las eventuales legislaciones del Estado y comunidades autónomas, sobre todo de estas últimas, en (para) la creación de otras agrupaciones de municipios (artí-

culos 141.3 y 152.3). Por tanto, la intermunicipalidad como objeto de la competencia autonómica sobre organización territorial, encuentra un límite fundamental en una agrupación de municipios a la que la Constitución reconoce capacidad de dirección política sobre el territorio.

3.– Con diferencia esta es la mejor de las alternativas. No solo porque en nuestro derecho tenga el aval de un imperativo constitucional, fundamentalmente porque asegura a los municipios una garantía frente a otros niveles de Gobierno, especialmente el autonómico, para evitar que la baja capacidad de gestión o las reducidas dimensiones de su territorio jueguen en contra del principio de subsidiariedad. Con la intervención de un ente local intermedio, intercalado entre pequeños municipios y la Comunidad Autónoma, lo supra-municipal se vuelve intermunicipal, sigue siendo local, de tal forma que impide que la dinámica y exigencias del principio de subsidiariedad, hagan saltar la competencia municipal al nivel autonómico. Proporcionando el Gobierno intermedio el valor añadido de las economías de escala, compensa la baja capacidad de gestión de pequeños municipios y circunscribe las actividades públicas, materias y sectores al ámbito local.

4.– La defensa de la intermunicipalidad, como elemento del Estado compuesto, ubica al nivel intermedio en un plano distinto de la disputa competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. No se trata de buscar la protección del Estado central frente a las comunidades autónomas; tampoco de invocar la interiorización de la autonomía local como competencia exclusiva autonómica, por mediar entre entes locales y comunidades autónomas una relación más natural e intensa. Se trata de contemplar el Gobierno local como sujeto, como pilar del Estado de las autonomías, y no como objeto de la distribución de competencias entre los otros dos niveles de Gobierno. Es verdad que esta consideración requiere una reforma constitucional que identifique con claridad al legislador del Gobierno y la Administración local, sin embargo esta ausencia de regulación constitucional sobre autonomía local no devalúa lo establecido en el capítulo II del título VIII correspondiente a la Administración local, una protección cualitativamente más importante que la mera garantía institucional de la provincia: la atribución a la Diputación (u otra corporación de carácter representativo) del gobierno y administración de la provincia.

5.– Configurado el nivel local como un sistema integrado por dos entidades, una básica, el municipio,

y otra, la provincia, determinada como agrupación de municipios, aparecen como un aspecto capital las relaciones institucionales entre ambas entidades locales. En esta dimensión cobra todo su sentido la singularidad institucional de una entidad local cuyas competencias no se proyectan sobre materias, sino sobre la titularidad de las competencias de otra entidad local, con la finalidad de garantizar su ejercicio. A pesar del aparente carácter instrumental de unas competencias funcionales de asistencia y apoyo, el Gobierno intermedio dispone de facultades suficientes para hacer efectiva la dirección política encomendada por la Constitución. La elaboración de planes y programas para la prestación integral de servicios y el ejercicio equilibrado de las competencias municipales, confiere a la provincia capacidad de iniciativa y autonomía para el despliegue de políticas propias y diferenciadas. La intermunicipalidad debe ser gobernada, no solo administrada.

Cuesta trabajo entender que, después de este esfuerzo, de la inversión de tantos recursos públicos e institucionales en la redacción de un borrador de un Proyecto de Ley de Bases, y de la promulgación de una Ley autonómica de autonomía local y, finalmente, la publicación de un documentado y argumentado Libro Verde sobre Gobiernos locales intermedios, el debate en torno a la provincia quede caricaturizado y banalizado como la oportunidad para ahorrar recursos económicos en tiempos de crisis con la propuesta de suprimir la representación provincial. ■

