

**LAS DIPUTACIONES EN EL CONTEXTO DE  
UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN LOCAL**

1

2002

Myriam Fernández-Coronado González



**JUNTA DE ANDALUCÍA**

**CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN**

Dirección General de Administración Local

*“A Javier y a mis hijas que han  
llenado de amor mi vida”.*

**Edita:** Dirección General de Administración Local  
Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía

© Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía. 2002

**Diseño:** Artefacto

**Impresión:** Ruiz Melgarejo

**I.S.B.N.:** 84-931892-1-9

**D.L.:**

## Presentación

El título de esta publicación selecciona “a priori” sus destinatarios: nadie que no tenga interés en un tema tan específico como las Diputaciones Provinciales caerá en la tentación de abordar este texto. Con esa tranquilidad, he realizado en este trabajo una visión global de éstas Corporaciones, - sólo me refiero a provincias de régimen común, y no a regímenes especiales ni a Cabildos ni Consejos insulares- desde sus orígenes hasta su desarrollo en el Estado de las Autonomías, atreviéndome incluso a formular algunas propuestas de futuro.

Basándome en mi amplia experiencia en el mundo local y en un profundo conocimiento de estas Instituciones, considero que están capacitadas para desarrollar, siempre como administraciones municipalistas, un papel más importante en el presente y en el futuro de nuestra administración territorial y en el ámbito de la unión europea.

Las Diputaciones son patrimonio de todos nosotros y cuentan con un inmenso potencial material y humano que puede y debe enriquecer a la sociedad. Su recuerdo se pierde en nuestra memoria y siguen presentes en nuestra vida diaria. Sin embargo su gestión es a menudo desconocida, incluso para sus homólogos, y mucho más para el resto de las Administraciones Públicas.

En este trabajo veremos cómo esa gestión existe y está viva. Cómo han sido capaces de adaptarse a las necesidades de cada momento y de dar solución a los problemas que se plantean a nivel municipal con eficacia y con imaginación. Haremos un recorrido, breve pero no apresurado, a través de su historia: su pasado, el presente y un futuro que yo estoy segura de que está lleno de potencialidades.

Agradezco a la Junta de Andalucía, y más concretamente a la Dirección General de Administración Local, la oportunidad de realizar este trabajo, que se enmarca en una iniciativa de la mencionada Dirección General, de una serie de publicaciones dirigidas al mundo local. Ojalá que iniciativas como ésta sean también asumidas por otras Comunidades Autónomas, como un paso adelante a favor de la coordinación interadministrativa en beneficio de la eficacia al servicio de los ciudadanos, que deben ser los principales destinatarios de la gestión de nuestras Administraciones Públicas.

Finalmente quiero hacer constar mi reconocimiento a M<sup>a</sup> Carmen Sanandrés Carrasco, por su incondicional colaboración y su esmerado trabajo, sin cuyo apoyo me habría sido imposible concluir tantos proyectos abordados en los últimos años.

*Madrid, octubre de 2001*



## Índice

<b>I. EL PASADO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES</b> .....	<b>8</b>
Breve Referencia Histórica: De la Constitución de 1812 a la de 1978 .....	<b>8</b>
<b>II. EL MARCO JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES PROVINCIALES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS</b> .....	<b>13</b>
<b>A) Normativa y Doctrina del Estado: La Constitución de 1978, Doctrina del Tribunal Constitucional y la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local</b> .....	<b>13</b>
■ La Constitución de 1978 .....	<b>13</b>
■ Doctrina del TC .....	<b>15</b>
■ La Ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local .....	<b>17</b>
<b>B) Normativa de las Comunidades Autónomas</b> .....	<b>19</b>
■ La Provincia en los Estatutos de Autonomía .....	<b>21</b>
■ En las Leyes Autonómicas de Régimen Local .....	<b>23</b>
■ En las Leyes Autonómicas de Coordinación .....	<b>25</b>
■ Los Convenios como herramienta de cooperación .....	<b>29</b>
<b>III. DISTINTAS REALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE SEGUNDO NIVEL</b> .....	<b>31</b>
<b>A) De menos a más</b> .....	<b>41</b>
<b>B) El camino hacia la eficacia</b> .....	<b>46</b>
<b>IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE SEGUNDO NIVEL EN EUROPA</b> .....	<b>50</b>
■ Situación actual y perspectivas .....	<b>52</b>
<b>V. PROPUESTAS DE FUTURO</b> .....	<b>54</b>
<b>ANEXO I. Cuestionario sobre el Servicio de Asistencia y Cooperación Municipal</b> ...	<b>58</b>
<b>ANEXO II. Preceptos sobre Diputaciones Provinciales en las primeras Leyes de Régimen Local</b> .....	<b>62</b>
<b>ANEXO III. Resoluciones aprobadas en la Asamblea Extraordinaria de la FEMP. A Coruña, Noviembre 1993</b> .....	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>104</b>

## I EL PASADO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

### Breve Referencia Histórica: De la Constitución de 1812 a la de 1978

Antes de adentrarnos en el análisis sobre el presente y futuro de nuestras Corporaciones Provinciales, parece obligado realizar, como punto de partida, un breve repaso de sus orígenes y su trayectoria hasta nuestra actual Constitución de 1978, señalando los hitos más importantes que nos permitan conocer y comprender mejor su actual situación.

Y tendremos que empezar por el principio, por el término “provincia” que proviene del latín, *pro-vincere*, y que aunque en origen su significado hacía referencia a “territorio conquistado” pronto se modificó esta acepción, utilizándose para designar una determinada división territorial de la organización política del Imperio Romano.

Pero nuestra provincia y su órgano de gobierno, la Diputación, tal y como las conocemos en la actualidad, nacen en el período constituyente gaditano, en el que se establece una administración local con dos niveles, el municipal que corresponde a los Ayuntamientos y el provincial a las Diputaciones, que ostentan respecto a los anteriores una posición jerárquica superior. Su naturaleza se podría calificar de mixta, estatal/local, aunque la primera prevalece o supera a la segunda, ya que la Diputación actúa como órgano estatal de intervención y control de los Ayuntamientos de la provincia. Además se establece la circunscripción provincial como circunscripción electoral de los representantes a Cortes y como división territorial que facilita el desarrollo de las competencias periféricas del Estado.

Aunque no podemos afirmar que este nuevo diseño de organización territorial contenga elementos de gobierno local, tampoco sería exacto decir que simplemente obedece a una mera división administrativa. Lo cierto es que, aunque parezca más bien un tímido esbozo, se ponen ya algunos cimientos de lo que más tarde, superadas múltiples tensiones, numerosas reformas, y bastantes vaivenes políticos, será la esencia de esas futuras Diputaciones Provinciales, que han llegado hasta nuestros días.

En la Instrucción de 25 de junio de 1813, para el Gobierno Económico y Político de las Provincias, se desarrollan aquellas competencias otorgadas a las Diputaciones por la Constitución de 1812. En ella se fijan como objetivos primordiales de éstas instituciones:

- El ejercicio del control sobre los Ayuntamientos de la provincia.
- La gestión del mantenimiento y conservación de las obras públicas de la misma, así como la ejecución de obras nuevas que le sean encomendadas.
- La promoción de la educación de la juventud.
- El impulso, en el área de desarrollo económico, de determinadas actividades como la agricultura, la industria y el fomento.
- La realización del censo y la estadística de la provincia.
- La competencia respecto a todo lo referente o derivado de la beneficencia.

Es decir, se combinan tanto las competencias de orden económico como las de tipo político, ya que el Presidente nato de la Diputación es el delegado del gobierno central, que con el funcionario de hacienda a nivel provincial forma parte de la misma. El resto de los miembros de la corporación, siete al menos, son elegidos por sufragio por los electores de la provincia.

Así pues nos encontramos en esta primera fase con unas Corporaciones de carácter doblemente mixto, estatales/locales y con finalidad económica/política. Teóricamente las Diputaciones sólo podían ser disueltas por las Cortes; pero sin embargo fueron abolidas con la restauración de la monarquía absolutista a los catorce meses de su constitución, volviendo a ser operativas nuevamente durante el trienio liberal en el que se restituyó la vigencia de la Constitución de 1812.

Los avatares políticos favorecieron una gran profusión de normas cuya simple enumeración harían esta reseña demasiado amplia y farragosa, por lo que vamos a limitarnos a mencionar aquellas que consideramos de importancia porque supusieron un claro avance hacia la configuración que de las Corporaciones Provinciales ha llegado a nuestra Constitución de 1978. En esa línea cabe destacar el Decreto sobre Gobierno Político-Económico de las Provincias de 1823, que resulta impregnado del nuevo aire descentralizador que se respiraba en esos momentos, y que inicia los primeros pasos por una senda nueva, aligerada de tutelas y con una concepción del ente provincial bastante más localista que la etapa anterior. La Diputación se perfila desde esos momentos como “Ayuntamiento General de la Provincia”

El liberalismo moderado trajo la división provincial de Javier de Burgos, que prácticamente ha perdurado hasta la actualidad. Una nueva fase centralizadora da un giro total a la esperanza, casi recién estrenada, de un cambio de naturaleza en las Diputaciones. El Decreto de 1833 supone un retroceso a la etapa anterior, manteniendo la consideración de estas instituciones como circunscripciones periféricas



de la acción de fomento de la Administración del Estado y que dos años más tarde, pasarán a ser presididas por los Gobernadores Civiles.

A continuación, y en esa misma línea de volver a *recentralizar* la estructura territorial, cabe destacar la Ley de 8 de enero de 1845, sobre Organización y Atribuciones de las Diputaciones Provinciales, ley centralista como corresponde a la década moderada a la que pertenece, pero que vuelve a recoger competencias de índole local que completan las que se consideran como principales y que se derivan de su configuración como Administración del Estado. Las materias locales que regula son las relacionadas con la beneficencia e instrucción pública, que han permanecido a lo largo de los tiempos como competencias específicamente provinciales.

La Ley sobre Gobierno y Administración Provinciales, de septiembre de 1863, continúa la línea de la de 1845 anteriormente mencionada. En ella se califican ya como de interés provincial asuntos tales como los presupuestos provinciales, los relacionados con necesidades económicas para abordar obras de interés provincial, los referidos a empleados provinciales, etc.

Con igual tendencia hacia un mayor poder central destaca el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, que incrementa el control del Gobierno sobre las Corporaciones, insta su renovación como represalia por el triunfo de la revolución<sup>1</sup> en muchas de ellas, y limita su ámbito de acción.

El Gobierno Provisional Revolucionario aprueba, el 21 de octubre de 1868, un Decreto en el que se configura el Estado, la Provincia y el Municipio como esferas de desarrollo de la política del país, con instituciones que deben respetar sus ámbitos de actuación y que, desde esos momentos, deberán tener “vida propia”.

En la Constitución de 1869, constitución “liberal y democrática”, la Provincia se configura como entidad local con características bien definidas. Estos principios constitucionales se desarrollarán en la Ley Provincial de 1870, que colma las expectativas encerradas en el texto constitucional. Sin duda esta Constitución supone el primer avance para que las Provincias y sus Corporaciones consoliden sus funciones y cimenten un Estado moderno. En su art.99 remite al legislador ordinario la elaboración de una Ley Municipal y Provincial, sustentada en principios muy parecidos a los de autonomía -...las Corporaciones gobernarán y dirigirán los intereses de la provincia y pueblo-, y de transparencia -publicidad de sesiones, acuerdos, cuentas, presupuestos-, etc. La Diputación se perfila como un ente de funcionamiento permanente, con un núcleo de competencias propias, entre las que, por primera vez, las típicamente provinciales se deslindan de aquellas otras

---

<sup>1</sup> En 1866 acceden al poder local progresistas y demócratas para organizar la revolución de la izquierda burguesa. Con este Decreto se pretende endurecer el control gubernamental sobre las Corporaciones Locales.

referidas al control gubernamental, propiciándose de esa forma una descentralización de funciones.

Como decíamos, la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 recoge estos principios constitucionales, configurando a la Diputación como órgano que dirige y gobierna los intereses de la provincia, adopta acuerdos inmediatamente ejecutivos y se encarga de las obras públicas provinciales, establecimientos de instrucción y beneficencia y acción de fomento. Es decir, a pesar de seguir con alguna de sus características originales, se aprecia ya en esta Institución una concepción del régimen provincial similar a la que ha llegado hasta nuestros días.

La nueva Constitución de 30 de junio de 1876 no presenta significativas modificaciones respecto a la citada ley, ni tampoco aparecen grandes novedades en leyes posteriores, de las que sólo merece la pena destacar la Ley para el Régimen y Administración de las provincias de 29 de agosto de 1882 por su largo período de vigencia, más de 20 años, que en general reitera las características ya mencionadas en la de 1870: competencias en asuntos de gestión propia, en asuntos relativos a los municipios y en asuntos de carácter estatal en régimen de delegación o encomienda.

Finalmente, la Ley de 20 de marzo de 1925, conocida como el “Estatuto Provincial de Calvo Sotelo”, culmina tras las variopintas vicisitudes anteriores, el importante avance dentro de la evolución a la que nos estamos refiriendo. La **Provincia** es definida como un **ente de naturaleza local, creado mediante ley, con unos fines e intereses iguales que los que se atribuyen a los municipios, pero de ámbito residual, y teniendo como competencia propia la administración y fomento de los intereses peculiares de la provincia, sin perjuicio de la obligación de llevar a cabo aquellos asuntos que le sean encomendados por el Estado**. La Provincia asume así unas señas de identidad que nos resultan bastante familiares, con las siguientes características:

- Su corporación tiene como finalidad estimular y completar al municipio.
- Constituye asimismo la circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios.
- Los Diputados se eligen o bien directamente por elección individual y proporcional, o en igual número como corporativos por los Ayuntamientos de las respectivas provincias entre sus Concejales.
- La Presidencia se designa por los propios Diputados, finalizando así la dependencia estricta del Gobierno y del Gobernador Civil.

Este modelo provincial, que se establece en el Estatuto de 1925 y que más tarde se plasmará en las leyes de bases de 1945 y 1953, refundidas mediante Decreto de 24 de junio de 1955, servirá de modelo a la vigente Ley de Régimen Local, ya que las modificaciones posteriores realizadas por la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local y el Real Decreto 3046/1977 no aportaron grandes modificaciones. Mantienen la denominación del municipio y la provincia, las competencias de ésta en la cooperación y asistencia municipal, la defensa de los intereses peculiares de la provincia y la circunscripción electoral.

Concluimos pues este brevísimo análisis de nuestra historia provincial, con la conclusión de que la primitiva idea de la Provincia y de la Diputación Provincial, establecida en la Constitución gaditana de 1812, aunque nace con una clara influencia del centralismo francés tiene ya una doble vertiente: una función política por su carácter de delegación gubernamental, y otra de fomento, cuyo espacio coincide con los que más tarde se han identificado como “intereses peculiares de la provincia”. Con el tiempo, estas dos funciones constituyen el denominado “*carácter bifronte*” que aún tiene el Régimen Local y que en el caso de la provincia se manifiesta como división territorial del Estado y circunscripción electoral, por un lado, y como una entidad de la Administración local por el otro.

No cabe duda que desde entonces hasta ahora a las Diputaciones Provinciales les ha tocado desempeñar muchos y variados papeles, siempre en función de los intereses políticos de cada momento. Pero también es cierto que ambas se han consolidado y forman parte de nuestra sociedad, ocupando en la misma un lugar propio y un papel relevante en la gestión de los asuntos públicos.

## A) Normativa y Doctrina del Estado: La Constitución de 1978, Doctrina del Tribunal Constitucional y Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

---

### ■ La Constitución de 1978

Nuestra Constitución diseña, pero no cierra, una nueva estructura territorial. Esa estructura podía o no establecerse en todo o en parte del territorio, dejando en el aire todo un abanico de posibilidades. Nadie sabía entonces, a ciencia cierta, cómo se plasmaría la realidad territorial resultante de las posibilidades ofrecidas.

Este sistema tan abierto, impidió que en el texto constitucional se hiciese una mínima profundización respecto a la descripción de la organización y desarrollo de otras administraciones preexistentes, como, por ejemplo, las Corporaciones locales. Se reconoce la existencia de municipios y provincias con sus correspondientes órganos de gobierno, pero se pasa de puntillas en su regulación, principalmente en el caso de las provincias, a pesar del esencial papel que éstas deberían desempeñar en el futuro modelo territorial. Debemos tener presente que las provincias eran el “recambio” a través de las cuales deberían constituirse más tarde, si es que lo hacían, las futuras Comunidades Autónomas.

La trascendencia de consensuar un texto constitucional en el que se pretendía atender tantas y tan antiguas demandas sobre la organización del esquema territorial del Estado, no favoreció que nuestros constituyentes se ocupasen mínimamente de la provincia. Realmente no se daban las condiciones mínimamente favorables para plantearse añadir más incertidumbres al tema central del modelo territorial del Estado.

Nos encontramos, por tanto, con que una institución como la provincia, arraigada en la estructura territorial, política y social de nuestro país, con un bagaje de funcionamiento razonablemente positivo durante más de ciento cincuenta años, merece muy poca atención. Pero además conviene recordar que, posiblemente porque las prioridades eran otras, en el anteproyecto constitucional la materia local estaba claramente desdibujada y en lo que se refiere a la provincia y a la Diputación Provincial, se dejaba abierta la opción de su desaparición. Con ello se ignoraba nuestra tradicional configuración del régimen local e incluso se omitía lo recogido en su día por la Constitución de 1931, cuyo texto sin embargo había servido como base para el resto del proyecto.

En la tramitación parlamentaria se impuso la realidad. No quedaba más remedio que recapacitar y reconocer la necesidad de que existiera la Provincia, debido, entre otras razones, a que se desconocía si se llegarían a constituir más Comunidades Autónomas que las históricas, y a la necesidad de que éstas instituciones fuesen el cauce del que debía partir la iniciativa de su constitución.

Así las cosas, más por obligación que por deseo, se consagró en el texto constitucional la existencia de la Provincia y por lo tanto de la Diputación Provincial, quedando enunciada en nuestra carta magna como *estructura territorial básica* con dos consecuencias inmediatas: ser el eje del que deben partir las iniciativas autonómicas y ser la instancia en la que se sustenta el sistema de representación política.

Ciertamente la aprobación de la Constitución democrática de 1978 tiene en nuestro país importantes consecuencias de toda índole. El diseño de una nueva estructura territorial obliga a una serena espera a las administraciones tradicionales, los Ayuntamientos y las Diputaciones, Cabildos y Consejos, que permanecen expectantes ante los cambios que se van produciendo. Estas instituciones son capaces, pese a contar con una legislación obsoleta y no tener su regulación específica hasta abril del año 1985, de asumir compromisos y dar respuesta a las inquietudes generales derivadas de un nuevo talante, cuya consecuencia más destacable es que el ciudadano se convierte en el eje de la gestión local.

Sin embargo, aunque se consolida su existencia, lo cierto es que las Diputaciones Provinciales no han dejado de suscitar vivas polémicas, teniendo tanto ardientes defensores como enconados detractores. Si profundizamos en el porqué de la polémica es fácil detectar que su causa se debe al poder que éstas Corporaciones poseen. Además, en el ámbito en que anteriormente se movían dos administraciones, la central y la local, aparece “ex novo” una tercera la autonómica, que debe encontrar su acomodo nutriéndose de las competencias que ostentaban las demás.

Los detractores de las Diputaciones desde otras instituciones, querrían para sí el poder político de éstas. Así ha quedado demostrado desde la primera etapa constitucional, en la que fueron consideradas como reductos del poder anterior, con la excusa de que no habían sido renovados sus órganos de gobierno. Sin embargo, aprobada la Ley de Elecciones Locales de 2 de marzo de 1983, y sometida esta administración como las demás a las reglas democráticas, las Diputaciones Provinciales no alcanzaron la consideración unánime que debería haberles correspondido. A partir de ahí, configurado ya el Estado de las Autonomías, no cesaron los constantes ataques denostando a estas instituciones. Pero no existe otra razón objetiva para poder explicar dichos ataques que la lucha por despojarlas de su poder. Aunque esta afirmación, por su importancia, merece capítulo aparte. Será bueno que recordemos ahora la jurisprudencia recaída respecto al régimen local.

## ■ Doctrina del TC

Constituido el Estado de las Autonomías, las nuevas administraciones miraron con recelo cuanto pudiera atentar o mermar su recién estrenado papel. Surgieron entonces algunos movimientos poco favorables al mantenimiento de la Provincia<sup>2</sup>, llegando al extremo de que fueran suprimidas mediante Ley en la Comunidad Autónoma por la Generalidad de Cataluña<sup>3</sup>. Así pues, ya antes de que se aprobase la ley 7/85, un joven Tribunal Constitucional se vio obligado a intervenir en distintas ocasiones y a pronunciarse sobre el régimen local, aunque fuera sobre la base de una legislación que fundamentalmente databa del año 1955.

Efectivamente madrugó la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/81, sobre la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas, restableciendo la pervivencia de esta institución, con una doctrina que, importándola del Derecho Constitucional alemán, establece en síntesis la teoría de la garantía institucional de los Entes Locales. Esta teoría afirma que una institución que está garantizada por la Constitución, debe tener un núcleo o esencia indisponible para el legislador, al que sin embargo, se le difiere la configuración institucional concreta. Es decir:

1. La institución debe de preservarse en aquellos términos que sean reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar.
2. El hecho de que no exista legislación estatal de régimen local, no significa que la legislación autonómica pueda disponer libremente sobre el mismo, pues sus normas nacen afectadas de una cierta provisionalidad.
3. Las Corporaciones Locales, al ser titulares de un derecho de autonomía constitucionalmente garantizado, no pueden dejar la determinación de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que de ello pueda hacer cada Comunidad Autónoma, puesto que esta garantía es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y, por tanto, es a éste a quien le corresponde la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencias.

Otra nueva Sentencia de 23 de diciembre de 1982, recaída también antes de la aprobación de la Ley de bases, sobre el carácter bifronte de los entes locales, establece que no es posible que se predique de su estructura una naturaleza interna de la comunidad autónoma ni externa de la misma, porque los entes locales son elementos de la organización territorial del Estado y también pueden ser división territorial

---

<sup>2</sup> y su órgano de Gobierno, la Diputación Provincial

<sup>3</sup> Ley 6/1980, sobre Transferencia Urgente y Pleno de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad

para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma, pero siempre dotados de autonomía y personalidad jurídica propia.

El contenido de este carácter bifronte en virtud del cual el Estado pudiera delegar o transferir competencias directamente en los entes locales, acrecentó sin duda la desconfianza de las Comunidades Autónomas, temerosas de que el Estado utilizase esa posibilidad en esta primera fase, y tuvo como consecuencia una restrictiva regulación de la LOAPA. Aprobada ya la Ley 7/85, fue impugnado el art.27.3, recayendo una nueva Sentencia, la 214/89, que reitera este carácter bifronte reconociendo la posibilidad de que se establezcan relaciones directas entre el Estado y los entes locales, siempre que se respeten las competencias de las Comunidades Autónomas y se les garantice alguna participación en el procedimiento de que se trate; Se confirma también la constitucionalidad de la facultad del Estado de constituir órganos de colaboración con los entes locales.

Como afirma el profesor Luciano Parejo, no cabe duda alguna de que nuestro orden constitucional reconoce un principio de distribución territorial de las tareas y por tanto de las competencias. Ello viene dado por la consagración de la garantía de la autonomía local junto a los principios definitorios del Estado y de los valores del ordenamiento jurídico, recogidos respectivamente en los art.1 y 9 de la Constitución, y los que articulan la descentralización de la Administración pública en relación con los derechos fundamentales –el que le asiste a todo ciudadano a participar en los asuntos públicos- y con los mandatos a los poderes públicos, expresados en los artículos 23.1 y 9.2 de nuestro texto constitucional, en orden a promover esa participación.

Por ello, las Sentencias 4/81, de 2 de febrero, 42/81 de 28 de julio, 27/87 de 17 de febrero, y la 214/89 de 21 de diciembre, entre otras, afirman que dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado, en sentido amplio, debiendo ser entendida como el derecho que tiene la comunidad local a participar a través de sus propios órganos, en el gobierno y administración de todos los asuntos que les atañen, *“constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal”*. Además en el supuesto de que las competencias no se establezcan directamente en la Constitución, por lo que no se garantiza un ámbito competencial concreto, deben de ser reconocidas por el legislador ordinario, que debe preservar en términos suficientemente reconocibles para su imagen social, a las Instituciones locales.

## ■ La Ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local

La Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se hizo esperar. Ya habían transcurrido más de seis años desde la aprobación de la Constitución, y durante ese tiempo las Corporaciones locales hicieron verdaderos malabarismos para gestionar y adaptarse a los nuevos tiempos con una legislación preconstitucional. Su actuación durante estos primeros años y su inestimable contribución a la consolidación democrática ha sido ampliamente reconocida por todos.

Seguramente la tardanza de la ley no fue casual; recordemos que dos años antes se cerró el proceso autonómico y era impensable regular el régimen local mientras se estaba implantando como nuevo el autonómico, lo que sin duda debía de generar modulaciones en la concepción y competencias de los demás niveles territoriales preexistentes.

La nueva y esperada ley debía, y así lo intentó, cubrir múltiples objetivos aunque no podemos decir que lo lograra totalmente. Su peculiar exposición de motivos la califica de *“norma que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada... presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su posición de ley ordinaria”*.

Lo cierto es, en lo que aquí nos interesa, que la ley de bases no establece, como se venía haciendo anteriormente, un elenco de competencias, difiriendo su atribución a las leyes del Estado o a las Comunidades Autónomas a través de leyes sectoriales. En la práctica esto ha significado un importante desapoderamiento de las Corporaciones Locales, como podremos ver a continuación.

La autonomía provincial, que consagra la Constitución, se recoge en la Ley 7/85 en los términos siguientes:

1. Coordinación de los servicios municipales entre sí, asistencia y cooperación a los municipios.
2. Prestación de servicios públicos de carácter municipal.
3. Fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

La falta de determinación de competencias propias y la habilitación para que éstas sean atribuidas por leyes sectoriales de la respectiva Comunidad Autónoma, ha tenido como efecto directo no sólo la falta de atribución de competencias por las leyes autonómicas, sino también el hecho de que algunas Comunidades Autónomas hayan intentado hurtarles hasta la competencia que se reconoce como



más específica de la Diputación Provincial, es decir, *la de asistencia y cooperación a los municipios*.

Efectivamente la Comunidad Valenciana implantó mediante Ley autonómica una fórmula, que pronto se generalizó para otras Comunidades, consistente en la declaración de interés general de las competencias que tradicionalmente habían correspondido a la Provincia y a la Diputación Provincial<sup>4</sup>.

Pero al margen de cualquier polémica, la doctrina del Tribunal Constitucional reconoció que estas Instituciones de casi dos siglos de existencia, dotadas con medios suficientes y con una estructura idónea, tienen que desempeñar el papel que la Constitución les garantiza. La Diputación es, según nuestro más alto Tribunal, *“uno de los elementos arquitecturales del orden constitucional”*, y como tal goza de autogobierno en la gestión de sus competencias o intereses. Ello significa que tiene preferencia sobre otras administraciones para la realización de las tareas administrativas de la Administración local y que se le reconocen ámbitos competenciales concretos en los distintos sectores de actuación.

En este país, en el que tenemos una tipología territorial enormemente atomizada, si las Diputaciones no existieran, como se ha dicho ya muchas veces, habría que inventarlas. En su mano está proporcionar la prestación más idónea de cuantos servicios excedan del ámbito puramente local. El cumplimiento del espíritu constitucional requiere que esos servicios sean llevados a cabo por este segundo escalón de la propia Administración local, y ello no sólo por el abaratamiento de costes que supone, sino sobre todo porque de esta forma se consigue que permanezca la gestión en manos de la comunidad local, que es la que tiene interés en el asunto. Esta comunidad debe desarrollar la gestión pública que le concierne, porque con ello responde al mandato de los vecinos realizado a través de la elección democrática. No olvidemos que al estar las Diputaciones conformadas en sus órganos representativos por electos locales, su intervención no desvirtúa el interés de la comunidad local. Además de esta forma se cumple el principio de subsidiariedad y se evita potenciar una vez más un siempre preocupante centralismo, que encima se impondría desde el nivel autonómico, lo que todavía es más grave a tenor de los principios y del espíritu constitucional.

---

<sup>4</sup> Ley de la Generalidad Valenciana 2/1983, de 30 de octubre, de Declaración de Interés General Comunitario de las Funciones de las Diputaciones.

## B) Normativa de las Comunidades Autónomas

No es necesario repetir aquí, por harto conocido, las casi generalizadas y difíciles relaciones entre las Provincias y las Comunidades Autónomas. Éstas se traducen en los numerosos conflictos planteados al Tribunal Constitucional, en los que los entes locales, por la imposibilidad de acceso directo, han llevado la peor parte. Hemos tenido que asistir, con impotencia, a una visión tacaña de los intereses provinciales que han facilitado su reducción, porque nunca se ha estudiado la problemática desde dentro, desde la óptica local, explorando el núcleo de sus competencias. Siempre se ha bordeado desde afuera, desde la óptica e intereses de otras administraciones, que así han ido arañando y erosionando el contenido de su potencial competencial. Poco a poco se fueron constituyendo las distintas Comunidades Autónomas como opción generalizada en nuestro país. La convivencia, en esos años de formación de dichas Comunidades, entre éstas y las Administraciones locales tradicionales se salda con un balance claramente negativo para éstas últimas. Tuvieron que experimentar forzosas reestructuraciones y buscar equilibrios que permitieran su acomodo entre el ordenamiento estatal y el marco regional.

Las Comunidades son celosas en estos primeros momentos de su recién estrenada autonomía, y desconfían de cualquier implicación con las viejas administraciones debido a la imperiosa necesidad de crearse y de ocupar espacios propios, cuanto más grandes mejor, para legitimar su existencia. No quieren plantearse fórmulas de colaboración con otras instituciones, aunque ello hubiera podido enriquecer y favorecer su gestión de cara a los ciudadanos.

Por el contrario, las Comunidades Autónomas pusieron de manifiesto, desde su constitución, su falta de voluntad en utilizar como parte de su estructura la de las Diputaciones Provinciales. Por ello establecieron otras estructuras supramunicipales diferentes de la provincia y realizaron algunos excesos a través de la utilización de la facultad de coordinación con las Diputaciones que les otorgaba la vigente legislación. Podemos afirmar que, salvo excepciones, encontraron en el principio de coordinación no sólo un marco a cuyo amparo se permitieron seleccionar el ejercicio de determinadas competencias, sino también un medio para rivalizar con las Diputaciones existentes en su territorio. Recordemos la ya citada Ley de la Comunidad Valenciana que declara de interés general para su Comunidad determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales y las de otras Comunidades que, aunque de manera más ponderada, también han incurrido en la misma tentación.

Efectivamente, las Comunidades Autónomas fueron miméticamente declarando de interés general los ámbitos que tradicionalmente correspondían a la provincia, -todas se centran en la cooperación y coordinación de los servicios municipales, asistencia y cooperación a los municipios y prestación de algunos servicios de carácter supramunicipal y en su caso, supracomarcals- apropiándose de sus competencias y ofreciendo a cambio un comportamiento absolutamente centralista al no regular, casi con carácter general, delegaciones o transferencias de competencias, sobre todo en esta primera fase.

En resumen, ni utilizaron, como habría sido deseable para una óptima rentabilización de recursos y una buena organización, la estructura provincial, estableciendo su propia red; ni delegaron competencias en la instancia provincial, contribuyendo con ese olvido al fomento de su desvalorización política; arrinconaron este nivel territorial como un espacio propio de desarrollo regional, tanto dentro de nuestro país como en el marco europeo, y paralizaron en la medida de sus posibilidades el enriquecimiento de lo local.

La Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y el Tribunal Constitucional, garantizaban la autonomía provincial y la indisponibilidad del legislador ordinario sobre el núcleo esencial de competencias de las Diputaciones. Pero al no haber sido precisado ese núcleo competencial indisponible, el desarrollo legislativo posterior no la ha situado como entidad local con servicios propios, por lo que se ha ido quedando reducida a funciones subsidiarias en relación con las competencias municipales.

Con esa justificación, las Comunidades Autónomas en general evitaron cualquier tipo de relación con las Corporaciones Provinciales, y actuaron implantando en el mismo espacio territorial una infraestructura del mismo tipo que la existente, con las mismas actuaciones sobre idénticos destinatarios y con un general olvido de los principios de descentralización, coordinación y subsidiariedad.

A pesar de que el examen de toda la primera legislación autonómica referida a las provincias y a las Diputaciones es sumamente extenso, he considerado del mayor interés ofrecer aquí una referencia, aunque sea breve, de lo establecido en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales que cuentan con lo que podríamos llamar Diputaciones provinciales de régimen común: Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla León, Extremadura, Galicia, y Comunidad Valenciana. Hagamos un somero repaso.

## ■ La Provincia en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas

Empezando por la principal norma autonómica, es decir por los Estatutos de Autonomía, nos encontramos con diversas tendencias en la regulación de la Provincia. Por seguir algún orden lógico, vamos a utilizar como pauta el cronológico de aprobación de las disposiciones.

El Estatuto de Cataluña, L.O.4/79, de 18 de diciembre, no incluye a la provincia en su organización territorial, compuesta por municipios y comarcas, y se refiere a ésta sólo en cuanto organización que está reconocida por la Constitución, como entidad local que a su vez es división territorial para dar cumplimiento a las actividades del Estado.

El Estatuto para Galicia, L.O.1/81, de 6 de abril, omite toda referencia a la provincia cuando habla de otros entes locales-comarcas, parroquias rurales y municipios, y sólo alude a la provincia como entidad local en la que puede delegar la comunidad el ejercicio de sus competencias. Siguiendo, como casi todas, las pautas marcadas por la Comisión de Expertos respecto a la coordinación, afirma que la Junta coordinará la actividad de las Diputaciones en lo que afecte al interés general de la Comunidad, a cuyos efectos se unirán los presupuestos que éstas elaboren y aprueben a los propios de la Xunta de Galicia.

El Estatuto de Andalucía, L.O. 6/81, de 30 de diciembre, define a la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios, circunscripción para el ejercicio de las competencias autonómicas, y sujeto de posibles transferencias, delegaciones o encomiendas de gestión. Es uno de los Estatutos más favorecedores en su primera regulación y el que incorpora íntegramente la recomendación de la Comisión de Expertos al establecer que los servicios periféricos de la Comunidad se articularán a través de las Diputaciones Provinciales, provocando con ello una importante polémica entre partidarios y no de esta formulación. Posteriormente, la Ley Andaluza de Organización Territorial “corrige” este precepto, sustituyendo el término “articularán” por “podrán asumir”. Quizás con ello se perdió una oportunidad única de aprovechar los recursos existentes y mejorar los servicios. Fuera cual fuese la causa, lo cierto es que la legislación posterior de esta Comunidad se separó del camino indicado por el Estatuto.

El Estatuto de la Comunidad Valenciana, L.O.5/82, de 1 de julio, alude a las Diputaciones Provinciales, a su autonomía provincial, a su posibilidad de ejercer competencias delegadas por la Comunidad y, como “novedad”, establece la posibilidad de declarar de interés general determinadas funciones de la propia Diputación, que deberán ser coordinadas mediante ley de las Cortes Valencianas, posibilidad que no tardó en materializarse en la Ley de 4/10/83, ya citada, y que, como vimos en el

apartado referido a la Doctrina del Tribunal Constitucional, fue objeto de impugnación, aunque sólo fueron declarados nulos dos apartados de su art.12.<sup>5</sup>

El Estatuto de Aragón, L.O.8/82, 10 de agosto, siguiendo pautas anteriores, establece que la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma se llevará a cabo por las Diputaciones Provinciales en los términos que establezca la legislación autonómica, y la coordinación de la Comunidad Autónoma de las funciones de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad. También como en casos anteriores, la primera regulación nunca se ha hecho efectiva, mientras que la segunda no tardó en materializarse en la *Ley Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su Territorio*<sup>6</sup>. Por último contempla el supuesto de transferencia o delegación de competencias en las Corporaciones locales, supuesto que en la práctica ha sido muy limitado.

El Estatuto de Castilla-La Mancha, L.O.9/82, de 10 de agosto, regula quizás con mayor relevancia que otros, la provincia y la Diputación, como entidad territorial y política. En el Estatuto, las provincias constituyen los sujetos fundacionales de la Comunidad, y se configuran como administración ordinaria de la misma, reproduciendo las sugerencias de la Comisión de Expertos. Finalmente, se impone el mantenimiento de la demarcación provincial y se declara a la provincia como circunscripción territorial para el ejercicio de competencias y funciones de la Comunidad y el cumplimiento de las actividades del Estado. Sin embargo, como más adelante podremos comprobar, pronto se olvidó este espíritu y se alejaron las posibilidades abiertas por el Estatuto, inclinándose la legislación posterior más a “repetir” las normas que iban siendo aprobadas por otras Comunidades Autónomas que desde el principio habían sido más recelosas hacia la institución provincial.

El Estatuto de Autonomía de Extremadura, L.O.1/1983, de 25 de febrero, dispone que la Junta articulará a través de las Diputaciones Provinciales la gestión ordinaria de sus servicios periféricos, regulación que pospone a una ley de la Asamblea de Extremadura. También establece para la Comunidad Autónoma la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general, y por último y siguiendo la tónica general, contempla la posibilidad de transferir o delegar en las Diputaciones competencias propias.

<sup>5</sup> A este respecto me gustaría apuntar que aunque en principio puede parecer extraño que la nulidad declarada sea más bien “escasa”, ello es debido a que el Tribunal da por sentado que “*la coordinación no supone . . . una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma, antes bien presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada*”, es decir, al considerar que “coordinación” no significa despojar de competencias al ente titular, sino el límite o modulación del ejercicio de las mismas, no encuentra bajo ese prisma otros preceptos inconstitucionales.

<sup>6</sup> Hoy derogada por la Ley 7/1999 de 9 de abril, de Administración Local.

El Estatuto de Castilla y León, L.O.4/83, de 25 de febrero, reconoce a la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses, además de ser ámbito ordinario para el cumplimiento de las actividades de la Comunidad. Establece también la posibilidad de delegación o transferencia de competencias y, aunque como en los demás casos al principio ambas posibilidades no fueron utilizadas, creando la Comunidad una administración periférica propia en cada provincia, pasados casi diez años se ha comenzado a hacer efectiva la posibilidad de delegación o transferencia.

Como puede verse, aunque en un principio aquellas Comunidades que no tenían clara conciencia autonómica o en las que existía importante arraigo provincial aprobaron unos Estatutos plenos de posibilidades para las provincias, el mimetismo con aquellas que no eran del mismo parecer y la voracidad por asumir competencias llevó a que todas ellas, unas más temprano y otras más tarde, coincidieran al final en la utilización de la misma fórmula, es decir, duplicar estructuras. Con ello se desperdició un importante potencial de medios humanos y materiales y se reprodujo, en un nivel inferior, como es el territorio regional, el tan criticado y denostado por ellas mismas *centralismo de la Administración central*.

No tardó en apagarse el eco del informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, cuyo éxito sembró ciertos temores en las Comunidades Autónomas, ya que, según había afirmado dicha Comisión, podía suceder que los ciudadanos optaran por su arraigo provincial por encima del sentimiento autonómico y que ello pudiera perjudicar a la propia viabilidad de la autonomía. Por eso, los Estatutos cuya entrada en vigor tuvo lugar con posterioridad al Dictamen de la Comisión de Expertos, recogieron al menos ese papel de la Diputación como posible sujeto de delegación o transferencia de competencias. Pero el temor, si alguna vez existió, se disipó con bastante rapidez, y para confirmarlo sólo tenemos que ver la legislación de régimen local de las distintas Comunidades Autónomas que cuentan con Diputaciones que podríamos denominar de régimen común. Vamos a examinar, muy brevemente, cuál es su contenido.

## ■ En las Leyes Autonómicas de Régimen Local<sup>7</sup>

Empezando con las leyes de régimen local, debemos anotar previamente que de las Comunidades Autónomas que estamos analizando, ni Extremadura ni la Comunidad Valenciana han aprobado aún su ley autonómica de régimen local. Seguiremos el mismo criterio del orden de publicación.

---

<sup>7</sup> En el anexo se transcriben todos aquellos preceptos relacionados con las Diputaciones provinciales de las primeras Leyes autonómicas, por considerar que el conocimiento de su exacta regulación es muy importante para comprender la evolución de esa legislación hasta la actualidad.

Es la Comunidad de Andalucía, en la Ley 3/83 de 1 de junio de Organización Territorial, la más generosa en cuanto a regulación del tema provincial. Ya en la Exposición de Motivos reconoce los intereses peculiares de la provincia y su autonomía para gestionarlos, sin establecer los controles de legalidad y oportunidad que implican las relaciones de tutela. Finaliza afirmando que *“la Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las Diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos a través de éstas”*

En la de Cataluña, Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y Régimen Local, se reconoce la naturaleza territorial de la provincia y su condición de ente local, si bien en el título dedicado a la provincia se advierte que *“cuando Cataluña se constituya como Comunidad Autónoma uniprovincial, la Generalidad asumirá su gobierno y administración, así como las competencias, los medios y los recursos que les correspondan”*, remitiendo la organización y las competencias de estos entes a los artículos siguientes que no difieren de la tónica general de estas leyes autonómicas. Merece la pena resaltar, sin embargo, la regulación que realiza a favor de la comarca y de la posibilidad de que éstas cumplan funciones de asistencia y cooperación en el ámbito municipal, por delegación de las Diputaciones o por convenio.

La Comunidad de Castilla - La Mancha, Ley 3/1991 de 14 de marzo, pasa de puntillas sobre la provincia o la Diputación Provincial, citándola simplemente en el caso de nombramiento de electores del municipio, alteración de términos municipales, mancomunidades etc.

La Comunidad de Galicia en el preámbulo de la Ley 5/1997 de 22 de julio, de Administración Local, afirma que *“en cuanto a la provincia, y sin merma de su autonomía, sino más bien todo lo contrario, reforzando sus competencias, la presente ley pretende que se concierten sus atribuciones con las propias de la Comunidad Autónoma, y ello para hacer realidad el mandato constitucional que postula la eficacia del aparato administrativo”*, para cerrar a continuación con que *“la ley se apoya en las provincias para garantizar, dentro de sus posibilidades, la prestación de los servicios mínimos por los municipios”*. Es decir, la asistencia municipal, la aprobación del plan provincial de cooperación -que antes de ser aprobado debe ser puesto en conocimiento de la Xunta- y la coordinación entre las tres Administraciones, además del fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

La Comunidad de Castilla y León, Ley 1/1998 de 4 de junio, de Régimen Local, establece que son fines básicos de la provincia la garantía de la prestación integral y adecuada en el territorio provincial de los servicios de competencia municipal, así como colaborar en la tarea de coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y el Estado. Establece como competencias propias de la Diputación las que les sean atribuidas como tal por las leyes del Estado y las de la Comunidad Autónoma.

En la Comunidad de Aragón, la Ley 7/1999 de 9 de abril de Régimen Local, la última que ha visto la luz de ámbito autonómico, se reproduce la normativa básica estatal de régimen local con “*intención compiladora*”; La provincia es una “*instancia de cooperación con los municipios*”, prácticamente limitada a la aprobación del plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales obligatorios, plan siempre sujeto, por otra parte, a los objetivos y prioridades fijados por el Gobierno de Aragón. Asimismo cuando no sean asumidos por la Comarca o por una mancomunidad, las Diputaciones podrán prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal, y les atribuyen en general la competencia para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia<sup>8</sup>.

### ■ En las Leyes Autonómicas de Coordinación

El panorama aún se empobrece más cuando hacemos un examen de las vigentes leyes de coordinación. Cada Comunidad Autónoma ha ido haciendo suya la ley aprobada por otra Comunidad que le fuera más favorable, avanzando en la dirección que más les convenía, es decir, atrayendo para sí todas las competencias posibles.

Seguramente alguna de esas leyes hubiera podido ser objeto de impugnación en defensa de la autonomía local, porque contenido para que se hubiera estimado la demanda no les falta, pero entonces el acceso al Tribunal Constitucional estaba vedado para los Entes locales. Vamos a darles un muy breve repaso.

Comenzaremos con la denominada Ley de Coordinación de las Diputaciones Provinciales de **Castilla-La Mancha**<sup>9</sup>. Al amparo de la necesaria coordinación y colaboración entre ambas Administraciones Públicas, se considera que las competencias propias de las Diputaciones pueden ser de interés general, y por tanto si así se declaran será necesario que éstas soliciten autorización expresa del Consejo de Gobierno para la elaboración y ejecución de planes sectoriales o realización de actividades, salvo en el caso -muy raro en general- de que se hubiera realizado la correspondiente delegación de funciones. A la solicitud de autorización las Diputaciones deberán acompañar una memoria justificativa de la actuación a realizar, indicación de los objetivos que se pretenden conseguir, relación de medidas a implantar y estudio económico financiero del programa a desarrollar. Es decir, como norma general, todas las competencias pueden ser de interés general, y cuando no lo sean, será precisa una delegación de las competencias de la propia Diputación por la Junta. Huelga comentario alguno.

---

<sup>8</sup> Esta Ley contiene sin embargo un avance sobre las demás, al establecer la competencia residual de los municipios, lo cual como más adelante comentaremos supone un avance importante para los entes locales.

<sup>9</sup> En el anexo nomenclatura y fecha de las Leyes.



En **Extremadura** la Ley regula las relaciones entre las Diputaciones de Badajoz y Cáceres y la Comunidad de Extremadura. Aquí también, bajo el paraguas de la cooperación, se produce la merma de las competencias de las Diputaciones Provinciales a favor de la Junta, que se limita a asegurar el derecho de éstas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses en aquellos casos en los cuales las competencias que ejercían anteriormente, fueran ahora atribuidas a la Comunidad por sus propias leyes sectoriales. También se declaran de interés general de Extremadura un listado de funciones propias de las Diputaciones Provinciales -prácticamente todas- que quedarán sujetas a una especial coordinación de la Junta, mediante la determinación de las oportunas directrices, a través de los planes de carácter sectorial. El “plus” de esta ley sobre la de Castilla-La Mancha viene dado por la obligación de unir a los presupuestos elaborados por la Comunidad Autónoma los de las Diputaciones Provinciales, las cuales antes de su aprobación los pondrán en conocimiento de la Junta de Extremadura, que en el plazo de quince días podrá poner los reparos que considere oportunos, reparos que deberán ser tenidos en cuenta.

En **Galicia** tenemos la Ley de Delimitación y Coordinación de Competencias de las Diputaciones Provinciales de Galicia. La Xunta “*permite*” a las Diputaciones participar en la coordinación que ella garantiza de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Respecto a los programas de cooperación económica de las Diputaciones en servicios no obligatorios, deberá tener conocimiento previo el Consello de la Xunta para “*una adecuada coordinación de las inversiones*”. También en Galicia se remitirán, previa a su aprobación, los presupuestos de las Diputaciones a la Xunta.

La Ley 8/85 Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de **Aragón** y las Diputaciones de su Territorio, ha sido derogada por la ya citada ley de Régimen Local, que supera ampliamente los contenidos de la ley que deroga. Respecto a las relaciones con las provincias, les dedica tres amplios artículos referidos: el primero, a los principios generales entre administraciones en sus relaciones recíprocas; el segundo contempla la posibilidad de que las leyes aragonesas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, realicen a favor de la Comunidad una redistribución de las competencias de las provincias en aquellas materias en las que el Estatuto le atribuya competencia exclusiva -ésta atribución exigirá que las Diputaciones realicen el correspondiente traspaso a favor de la Comunidad y que se les garantice el derecho a intervenir en los asuntos que les afecten directamente-; y el tercero dispone que la Comunidad coordinará las actuaciones incluidas en los Planes provinciales de cooperación y otros programas de inversiones gestionados por las provincias, cuando sean financiados con fondos estatales y europeos. En este tercer artículo se faculta la suscripción de convenios entre la Diputación General y las Diputaciones

Provinciales para cooperar en consecución de objetivos, fijando compromisos, aportaciones económicas, etc.

**Andalucía** establece las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales en una ley que presenta un tono más respetuoso con las competencias de las Diputaciones y que dedica una amplia referencia a su autonomía, competencias propias etc. Se recogen las competencias contenidas en la Ley 7/85 y se establece la coordinación de los servicios municipales en entidades locales preferentemente con población inferior a 20.000 habitantes, regulando que las aportaciones que para esta cooperación se hará a través de las propias Diputaciones, las cuales podrán también llevar a cabo los programas específicos que se establezcan con las entidades locales.

Esta es la única ley autonómica que amplía competencias de las Diputaciones y que, al menos sobre el papel, es respetuosa con la autonomía provincial. Además atribuye competencias en materia de cultura, deporte y turismo, con el correspondiente traspaso de servicios y con los medios para desarrollarlas.

Asimismo regula la delegación de competencias, concretándose en el mantenimiento, conservación y mejora de la Red Andaluza de carreteras, la coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales comunitarios y de los especializados de ámbito local o supramunicipal en su caso, así como la ejecución y gestión de los programas de los servicios sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles la Junta.

En **Cataluña**, la Ley de Régimen Provisional de Competencias de las Diputaciones, vuelve a recordar que la división provincial es algo ajeno en su territorio, y que hasta que no sea posible que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalidad, el régimen de las competencias provinciales se ordenará mediante la atribución de las mismas a las comarcas y a la Generalidad, cuando así lo exija la naturaleza de los servicios afectados. También se garantiza que las Diputaciones participarán en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

Y hasta aquí, aunque con mucha brevedad, hemos dado un repaso a toda la regulación específica que sobre las Diputaciones Provinciales han desarrollado en una primera fase las Comunidades Autónomas a las que nos hemos venido refiriendo. Como puede comprobarse no ha sido un tema de excesiva preocupación para ellas, en el sentido de ampliar competencias y acercar la administración y los medios al ciudadano.

En el siguiente cuadro podemos ver la legislación autonómica que hasta el momento se ha producido sobre esta materia:

↳ Legislación Autonómica de Régimen Local

Leyes de / Régimen Local	Leyes de Comarcas	Relaciones Interadministrativas
<b>ANDALUCÍA</b>		
- Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial	- Ley 8/1986, de 5 de diciembre, de delimitación comarcal	- Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones.
<p><b>Otras Leyes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 3/1988, de 3 de mayo, de creación del Consejo Andaluz de Municipios</li> <li>• Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos</li> <li>• Ley 7/1993, de 22 de julio, de Demarcación Territorial</li> <li>• Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales</li> </ul>		
<b>ARAGÓN</b>		
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local	- Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcas. - Ley 9/2000, de 27 de diciembre, de creación de la Comarca de Aranda	- Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diputaciones (derogada por la Ley 7/1999)
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>		
- Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales		- Ley 2/1991, de 14 de marzo, de Coordinación de las Diputaciones Provinciales
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>		
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local	- Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación y regulación de la comarca de El Bierzo	- Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales (Derogada por la Ley 1/1998)
<b>CATALUÑA</b>		
- Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y Régimen Local - Ley 22/1998, de 30 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona	- Ley 6/1987 de 4 de abril, de Organización Comarcal - Ley 22/1987, de 16 de dic., de División, Org. Comar. y Elección de Consejos Comarcales	- Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales
<b>EXTREMADURA</b>		
		- Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las Diputac. y CC.AA.
<b>GALICIA</b>		
- Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local	- Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal	- Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones. (Derogada por la Ley 5/1997)
<b>VALENCIA</b>		
		- Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general por la C. Valencia determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

## ■ Los Convenios como herramienta de cooperación

Cabe preguntarse, porqué después de tantos años se ha avanzado tan poco en la descentralización, máxime cuando estamos en la época en que prima la eficacia al servicio de los intereses públicos, en la época del principio de subsidiariedad, en la época en que los municipios solos o apoyados por las Diputaciones, como escalón local de segundo nivel, han sido la herramienta más valiosa al servicio del ciudadano.

Pero teóricamente esa descentralización no se ha producido, así que la pregunta siguiente será respecto a lo que han estado haciendo, a qué se han dedicado las Corporaciones locales y concretamente las provinciales e insulares, teóricas depositarias de la administración periférica. No es posible que todas las Diputaciones hayan dejado de trabajar y de gestionar durante todo este tiempo por no tener las correspondientes competencias. Y lógicamente, no es posible porque la realidad es muy otra.

Si hacemos un seguimiento de los boletines oficiales de las distintas Comunidades Autónomas, podríamos constatar hasta qué punto las Diputaciones, en su mayoría, están y han estado durante todos estos años en la vanguardia de la prestación de servicios locales y en el desarrollo de numerosas competencias que teóricamente no les corresponden y que por supuesto no les han sido ni financiadas, (ejemplo éste casi imposible de encontrar, aunque curiosamente si se da por pasiva, es decir, son las Diputaciones las que financian, como veremos mas adelante, algunos de los servicios que corresponden a las Comunidades Autónomas) ni delegadas, ni transferidas, ni en algunas ocasiones subvencionadas. La trampa que posibilita que las cosas puedan funcionar de esta manera, está en los convenios.

Toda la legislación autonómica establece, dentro del capítulo de la coordinación, la posibilidad de suscribir convenios de cooperación para mejorar los servicios públicos y potenciar la cooperación técnica y económica. Estos convenios, generalmente de duración limitada, no obligan mas allá del periodo que se establezca o de la simple denuncia de las partes con una mínima antelación. Así, la institución que recibe la presión ciudadana y las críticas cuando la gestión no es tan buena o tan amplia como el usuario quisiera, es siempre la Diputación. Y si a la Comunidad Autónoma dejara de interesarle su prolongación en el tiempo, aunque sea por razones de “rentabilidad” política, basta con denunciarlo. Mientras, las Diputaciones han asumido ya una nueva responsabilidad, ha contratado empleados para desarrollarla, y reciben la exigencia y presión ciudadana que no le permite finalizar la prestación cuando la Comunidad quiera. Por eso, generalmente decide continuar prestando el servicio sin recibir a cambio medios para llevarlo a

cabó. Legalmente el asunto carece de problemas, la Comunidad simplemente no renueva. Pero para quienes conocen la gestión real y cercana del día a día, no se les oculta que una vez que el ciudadano ha conseguido tener algún nuevo servicio a su disposición no admite que le sea suprimido salvo caso de fuerza mayor o sustitución por otro más amplio.

Esta situación que es grave porque es la habitual, debe de ser corregida. Los entes locales deben adoptar mayores cautelas y realizar serios estudios de viabilidad antes de acometer la implantación de servicios mediante convenios que mueren con el mismo capricho que nacen. Es inconcebible que ni las Diputaciones ni los Ayuntamientos controlen los abusos que se derivan de esta fórmula, que sólo debería ser adoptada en supuestos muy excepcionales que no dejaran una opción mejor. Sería bueno establecer un frente común para evitar situaciones como las que a menudo se han producido y siguen produciéndose. Mas adelante veremos cómo podría desarrollarse esa vía de defensa y hasta qué punto las Corporaciones costean servicios “impropios”.

Intentaba poner algún ejemplo del amplio espectro de materias y problemas regulados mediante convenio, pero no es posible; es tan amplio su contenido que se vería limitado si citáramos ejemplos. Los convenios abarcan todo. Siempre que sea preciso una actuación cercana e inmediata a largo o a corto plazo, la Comunidad que sea, en vez de delegar la competencia, transferirla o desconcentrarla, se limita a firmar un convenio, que suele resultar ruinoso para la Corporación, y a no renovarlo cuando considere que el interés en el asunto ha decaído o que necesita los fondos aportados para otra actividad de mayor interés político.

Cuando hemos conmemorado ya los veinte años de Corporaciones Locales democráticas, debemos volver a redundar en el hecho de que a las Diputaciones, Cabildos y Consejos les queda aún un largo camino por recorrer, ya que, como hemos visto, no todas han adecuado sus funciones al mandato constitucional.

Les ha tocado jugar un papel de paciente espera en la conformación del Estado de las Autonomías, debido tanto a la prioridad que tuvieron políticamente otros objetivos, como a la falta de medios financieros que ayudasen a su consolidación en el desempeño de un papel más activo, abierto a atender nuevas necesidades y adaptado al mandato constituyente.

Ahora, rebasados cuatro lustros de la aprobación de la Constitución, con un pacto local o más exactamente, con *“las medidas para el desarrollo del Gobierno local”* aprobadas no hace mucho tiempo, y los “pactos locales autonómicos” perfeñándose a lo largo y ancho de nuestro mapa, quizás sea un buen momento para resituar la cuestión.

El acceso al Tribunal Constitucional posibilitará que se amplíe la doctrina en torno a los entes locales, creando importante jurisprudencia. No es desdeñable a este respecto algunas sentencias que se han producido en los últimos tiempos, más en la unión europea que en nuestro país, pero que van perfilando una clara posición interpretativa y que suponen un paso hacia delante para las corporaciones locales en aspectos como la revalorización de las competencias propias, o el reconocimiento de su capacidad normativa local<sup>10</sup>.

También la nueva ley de Régimen Local de Aragón, a la que antes nos hemos referido en algún aspecto, aporta su pequeña contribución a la autonomía local. Recoge en su art. 46, bajo la rúbrica de *Realización de actividades complementarias a otras Administraciones*, que el municipio una vez garantizada la prestación de los servicios obligatorios, podrá realizar cualesquiera actividad complementaria de las propias de otras Administraciones, con la finalidad de satisfacer las necesidades e intereses de los vecinos. La Diputación como Ayuntamiento de Ayuntamientos también podrá coadyuvar en esa competencia residual que supone un importante avance. Esperemos que esta regulación origine el mismo mimetismo producido respecto de otras leyes autonómicas que no han sido precisamente generosas.

---

<sup>10</sup> Véanse por todos “Anuario del Gobierno Local” 1999/2000, del Instituto de Derecho Público y “La Potestad Normativa Local” del Prof. Parejo Alfonso.

Mientras tanto, las Corporaciones Provinciales e Insulares siguen desempeñando y asumiendo competencias que no les corresponden, a las que han venido calificando de “impropias”, y respecto a las cuales no reciben financiación alguna careciendo de título competencial. La mayoría de las veces actúan por voluntarismo, dando respuesta a una demanda municipal o ciudadana. Otras veces desarrollan la competencia porque no la ha asumido todavía la Comunidad correspondiente o a causa de la suscripción de un convenio con la administración titular de la misma, como ya hemos comentado con anterioridad.

Si realizamos una valoración del período postconstitucional hasta hace pocos años, sacaremos como conclusión general la preocupante marginalidad del municipalismo, que se ve relegado a ser el hermano pobre de las Administraciones Públicas, tanto en competencias como en recursos.

El hecho de que esta afirmación se repita incesantemente como si de un eslogan se tratara, y no produzca efecto alguno, no nos dispensa de repetirlo. El análisis del cuadro adjunto, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas explica mejor que las palabras la situación a la que nos referimos.

### ➤ Evolución del reparto del gasto público sin carga financiera entre los diferentes niveles de Administración

	1996		1997		1998		1999		1999 (*)		1999 (**)	
	Billones	%	Billones	%	Billones	%	Billones	%	Billones	%	Billones	%
Adm. Estado.	18,5	62,6	19,0	61,2	20,2	61,2	21,3	59,3	20,5	57,1	18,5	51,5
Adm. Auton.	7,3	24,7	8,0	25,7	8,4	25,5	9,8	27,3	10,6	29,5	12,6	35,1
Adm. Local	3,7	12,7	4,1	13,1	4,4	13,3	4,8	13,4	4,8	13,4	13,4	13,4
TOTAL	29,5	100	31,1	100	33,0	100	35,9	100	35,9	100	100	100

Fuente: MAP

(\*) En la hipótesis de culminación de traspasos en materia educativa.

(\*\*) En la hipótesis de culminación de traspasos de Educación, Insalud, justicia y políticas activas del INEM

Pese a esta falta de medios, son las instituciones locales las que sobradamente han demostrado tener la capacidad necesaria para adaptarse y dar respuesta a los problemas antiguos y a los nuevos que surgen en la evolución de la sociedad, convirtiéndose de hecho en instituciones innovadoras, dinámicas, ágiles, con capacidad de respuesta y de impulso de procesos generadores de recursos.

Como cauces de participación ciudadana han sido protagonistas, en muy importante medida, de la construcción de una Europa democrática, equilibrada y dinámica. Los ciudadanos consideran además que la administración local es la administración más cercana:

### ➤ Evolución de la valoración de la labor de los diferentes ejecutivos

	Adm. Local			Adm. Auton.			Adm. Estado		
	AÑO 1980			AÑO 1985			AÑO 1998		
MUY BUENA	4,0%	-	1,0%	6,0%	2,0%	2,0%	5,0%	3,0%	3,0%
BUENA	26,0%	-	18,0%	40,0%	23,0%	31,0%	37,0%	28,0%	31,0%
REGULAR	32,0%	-	39,0%	30,0%	30,0%	40,0%	35,0%	38,0%	42,0%
MALA	11,0%	-	14,0%	12,0%	15,0%	16,0%	8,0%	11,0%	10,0%
MUY MALA	3,0%	-	5,0%	4,0%	6,0%	3,0%	3,0%	3,0%	2,0%
Ns/Nc	24,0%	-	23,0%	8,0%	24,0%	12,0%	12,0%	17,0%	12,0%

Fuente: Informe elaborado por el Departamento de Estudios de la FEMP –Junio de 1999-  
 Datos procedentes del CIS: Estudio 1208 año 80; Estudio 1460 año 85; Estudio 1764 año 98

### ➤ La Administración que trata mejor a los ciudadanos

AÑO 1998	Total	< 10.000	10.000 a 100.000	> 100.000
El Ayuntamiento	41,9%	48,4%	41,4%	38,5%
La Adm. Autonómica	15,7%	13,2%	17,2%	16,3%
La Adm. Central	7%	7,2%	7,0%	7,2%
Ns/Nc	35,4%	33,2%	36,4%	38,0%

Fuente: Informe elaborado por el Departamento de Estudios de la FEMP –Junio de 1999-  
 Datos procedentes del CIS: Estudio 2286, de Mayo de 1998

Como puede verse, la Administración local ha conseguido con los menores medios la máxima valoración de quienes perciben los servicios y la gestión de todas las Administraciones Públicas. Estos datos objetivos deberían constituir un sólido argumento más en el que las instituciones locales basen sus reivindicaciones.



## ■ En busca del Pacto local

La Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) fue constituida el 23 de junio de 1980. Las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares que formaban la Mancomunidad de Diputaciones de Régimen Común fueron adhiriéndose individualmente a la FEMP hasta su total integración en el año 1986, previa disolución de la mencionada Mancomunidad.

La FEMP nace, según la memoria de gestión de la 1ª Asamblea, con *“una filosofía ajena a las posiciones de partido, forjada por las tensiones municipales con la Administración General del Estado en aquellos momentos”* con el objetivo de *“la defensa de las competencias de los Ayuntamientos, Consejos, Cabildos y Diputaciones”*.

Cuando, para escribir estas líneas, releo las Resoluciones y la Memoria de Gestión, escritas hace ya casi veinte años, y las reiteraciones que se van produciendo en los mismos documentos de Asambleas posteriores, todo parece una broma. Parece una broma que se haya hecho caso omiso a tan lógicas reivindicaciones, que sin embargo fueron planteadas en los momentos más oportunos, con auténtica paciencia y con voluntad cooperativa. Esto nos hace comprender porqué muchas veces, debido a esa sordera permanente de otras administraciones, algunos entes locales han “tirado la toalla” o han asumido posturas que a priori parecen, cuando menos, censurables.

Ya en la 2ª Asamblea General, celebrada en Barcelona en octubre de 1983, las Resoluciones aprobadas afirman que *“Las Diputaciones y Cabildos son, como expresamente define la Constitución, una realidad en la estructura del Estado, y juegan un indispensable papel en la configuración del Estado Autonómico. Cualquier diseño de éste que no contemple la realidad de la Administración en el ámbito provincial, estará condenado al fracaso por desaprovechar las magníficas posibilidades de actuación y el caudal de recursos que la inmejorable situación de las Diputaciones y Cabildos Insulares en la estructura de los diferentes niveles de la Administración Pública.”* En esa línea aprueba la creación de una Comisión permanente de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares que dedique una especial atención a la *“elaboración de estudios para la redefinición y actualización del papel de las Diputaciones y Cabildos en la actual estructura del Estado y sus principales competencias”* así como fórmulas de colaboración entre los entes locales y otras Administraciones Públicas, realizando jornadas de debate y estudio sobre las siguientes materias: Prestación de servicios supramunicipales; colaboración y vías de relación entre Diputaciones y Cabildos y Comunidades Autónomas y función de las Diputaciones y Cabildos en el Estado de las autonomías. Finalizan estas Resoluciones resaltando la importancia de los entes provinciales como piezas

indispensables en la construcción del Estado de las Autonomías. Como puede verse, los temas siguen hoy en plena vigencia.

Efectivamente las Entidades Locales maduraron en su adaptación al Estado Autonómico y comenzaron, desde 1981 y de forma progresiva, una nueva etapa de reflexión, estudio, y adecuación de las estructuras provinciales a las exigencias de los nuevos tiempos. Aflora ya entonces una voluntad decidida y generalizada, por parte de estas corporaciones, de redefinir su papel en el nuevo marco constitucional y de seguir actuando como administraciones de segundo grado, pero con un marcado carácter municipalista, de ayuntamiento de ayuntamientos, buscando el equilibrio interprovincial y motivando, o mejor generando, cauces de desarrollo que permitieran un nivel homogéneo en el territorio de la provincia o isla.

En ese sentido volvió a pronunciarse la FEMP en su III Asamblea, que tuvo lugar en Madrid en noviembre de 1985, en la que a la luz de la nueva normativa postconstitucional -LRBRL, Estatutos de Autonomía, LOAPA y Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas-, las Diputaciones y Cabildos se postulan como Administración local de segundo grado y órganos periféricos de las Comunidades Autónomas, por lo que consideran imprescindible abordar un triple proceso:

- a) Clasificar una prestación de servicios directos a favor de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.
- b) Fortalecer la actividad conjunta con los Ayuntamientos.
- c) Incrementar la función de institución de prestación de asistencia y servicios a los municipios.

Además establecen como ejes básicos del núcleo de actividades en las Diputaciones los siguientes:

- El asesoramiento técnico y fortalecimiento de la construcción interna de la Administración Municipal
- La prestación de servicios a nivel provincial
- La creación conjunta de servicios supra-municipales a nivel comarcal, o provincial e insular con los municipios
- La colaboración con los municipios a nivel provincial e insular para la gestión, inspección, revisión y recaudación de los tributos locales, creando órganos dependientes de la Diputación para la prestación de dicho servicio

- La planificación a nivel provincial de la política de inversiones públicas de las corporaciones locales derivadas de los planes provinciales.
- La prestación de servicios directos a los ciudadanos
- Las transferencias de funciones y servicios de las Diputaciones a la Comunidad Autónoma y a los municipios, en aquellas materias que exijan una planificación y gestión a nivel regional o municipal
- La asunción de competencias delegadas o transferidas por la Comunidad Autónoma de aquellas funciones o servicios que sean racionales a nivel provincial e insular, así como la gestión de los servicios periféricos ordinarios de la Administración Autonómica. Para llevarlo a cabo se postula la creación de un Consejo Regional de Diputaciones y Cabildos, centralizado a nivel de Gobierno autonómico y Presidentes de Diputación o Cabildo Insular, que establecieran las figuras de cooperación que se considerasen oportuno establecer entre las que se destacan las transferencias, la delegación de competencias, la elaboración de planes directores por áreas, etc.

Pero a pesar de los años transcurridos, ya que nos estamos refiriendo a 1985, nada de ello pudo ser abordado a nivel institucional y las Corporaciones Provinciales e Insulares se encuentran, en general, poco más allá del punto de partida en lo que a este aspecto se refiere.

Las causas son múltiples, y no hay una razón única a la que podamos atribuir esta situación. Antes nos hemos detenido brevemente en las que son imputables a las Comunidades Autónomas: voracidad, desconfianza, etc. pero hay otras más. También la Administración del Estado, quizás demasiado presionada por el nivel autonómico e inmersa en un proceso propio de defensa de sus competencias, no estuvo a la altura de sus posibilidades y dejó pasar la ocasión de haber liderado la redistribución de competencias entre los tres niveles. Sin embargo olvidó para el final, para cuando todo estaba ya cerrado entre las dos administraciones de mayor tamaño, la atención a las reivindicaciones locales.

Mientras esto sucedía, los entes provinciales integrados en la FEMP seguían trabajando y demandando pacientemente lo mismo. Quizás a ellos habría que imputarles ese exceso de paciencia. Así ocurrió en la Asamblea de Valencia en diciembre de 1987, en la de Zaragoza de noviembre de 1991, llegando por fin a la Asamblea extraordinaria de A Coruña celebrada en noviembre de 1993, demasiado tarde, pues ya se había finalizado prácticamente el proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. Pero veamos el proceso que discurre desde esas primeras reivindicaciones, ya citadas, que fueron realizando las Diputaciones, hasta la aprobación en 1985 de la ley de Bases.

---

Las Diputaciones sin legislación específica y mientras se inicia el proceso de constitución de las diferentes Comunidades, se hicieron cargo en general de numerosos servicios:

- Recaudación municipal
- Planes provinciales de inversión
- Determinados establecimientos sanitarios, aunque no les correspondiera
- Carreteras
- Pequeños municipios,
- Servicios supramunicipales, como prevención y extinción de incendios,
- Protección civil,
- Convenio marco con el IDAE para el ahorro energético de los municipios,
- Implantación del Plan de informatización para municipios menores de 20 mil habitantes,
- Plan de Contabilidad de pequeños municipios,
- Encuesta de infraestructura y equipamiento local, etc.,

Posiblemente si en la Asamblea de Zaragoza en 1991 la FEMP hubiera jugado el mismo papel que en la de Coruña de 1993, se habría podido llegar a tiempo y hoy el panorama de la administración local casi con toda seguridad sería otro. Pero eso nunca lo sabremos. Lo cierto es que el Gobierno ya venía trabajando, ya tenía escrito, exactamente desde 1991, un proyecto de pacto local, y en esa fecha aún habría sido posible, como demandaba la FEMP, un pacto de Estado que abarcara el conjunto de las administraciones públicas y los pactos autonómicos correspondientes, realizando simultáneamente una redistribución del gasto público en los porcentajes de 50% Estado, 25% Comunidades Autónomas y 25% Corporaciones Locales. Pero lo cierto es que el Pacto no se planteó imperativamente hasta la Asamblea extraordinaria de 1993, y también es cierto que entonces las cosas tomaron otro cariz.

A la Asamblea extraordinaria de A Coruña acudieron todas las Corporaciones Locales de este país, exigiendo de forma unánime una redefinición del papel de las mismas en el entramado del Estado de las Autonomías, tanto a nivel competencial como respecto al sistema de financiación. A pesar de los apoyos recibidos por todos los poderes públicos, a pesar de los programas de los Partidos Políticos que enarbolaban la bandera del Pacto, a pesar, en fin, de las Mociones del

Congreso y del Senado instando a la consecución del mismo, tuvieron que pasar seis largos años para que por fin los Entes locales hayan conseguido una serie de medidas que favorezcan el gobierno local, pero que no son una solución, sino que ponen de manifiesto la necesidad de firmar otro Pacto, esta vez con las Comunidades Autónomas.

Porque a causa del tiempo transcurrido desde los Acuerdos Autonómicos, las Comunidades Autónomas han asumido ya la mayoría de las competencias que, por mayor eficacia y proximidad, sería deseable que se llevaran a cabo por las Corporaciones Provinciales y Locales.

No me voy a detener en las reivindicaciones de esta Asamblea, que figuran íntegramente como anexo<sup>11</sup>, pero su puesta en escena fue un clamoroso éxito municipal y la consecuencia política que el Gobierno se movilizó a favor de ese pacto local. Nuevamente hubo poca fortuna, pues no se consolidó ningún acuerdo efectivo hasta después de las elecciones generales de 1996.

Es en septiembre de ese año 1996 cuando la FEMP cierra el documento de Bases para el Pacto Local, documento obligatoriamente mermado respecto al presentado en la Asamblea de A Coruña, ya que, como he dicho anteriormente, debido al largo tiempo transcurrido, la mayoría de las competencias que entonces se postulaban estaban ya en manos de las Comunidades Autónomas. Pero de todas formas, el contenido de este documento de bases de 1996 afectaba también en menor grado al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

El Gobierno, tras un periodo de trabajo y consenso de la Comisión política y técnica para la redacción del Pacto, un examen minucioso de contenidos seguido de negociaciones con los departamentos ministeriales implicados, presenta un documento alternativo como Bases para la Negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Gobierno Local, posteriormente consensuado con la FEMP, aunque no por unanimidad.

La Comisión Nacional de Administración Local, órgano de encuentro entre el Gobierno y las Corporaciones Locales representadas por la FEMP, aprobó el documento definitivo, finalmente denominado "Medidas para el desarrollo del Gobierno Local", el 24 de abril de 1998. Integran dicho documento una serie de medidas legislativas y un Acuerdo sobre medidas administrativas para el desarrollo del Gobierno Local en materias de competencia del Estado.

---

<sup>11</sup> Documento completo en el Anexo, ya que aunque ahora no tiene utilidad alguna a nivel de Pacto de Estado, si puede ser aprovechable como modelo competencial para las CC.LL. en la negociación con su respectiva CC.AA. de un pacto autonómico.

Debemos reconocer que, en comparación con las necesidades y peticiones formuladas durante casi una década, lo que se consigue sabe a poco. Pero supone un avance, principalmente la posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional en defensa de la autonomía local, aunque se trate de un acceso lleno de requisitos. Lo importante es que por primera vez el Tribunal Constitucional podrá defender la autonomía local “desde dentro”, lo que seguramente enriquecerá mucho lo que es su núcleo, en lugar de dibujar sus límites. El pacto, además, racionaliza la distribución de poderes dentro de las Corporaciones, reforzando al ejecutivo en ese papel y al pleno en sus labores parlamentarias. También perfecciona la moción de censura e introduce la moción de confianza, lo cual significa una mejora en el siempre importante campo de la democratización local.

Finalmente considero importante destacar también la modificación del artículo 58.2 de la Ley 7/85 porque añade un nuevo párrafo que queremos creer significa alguna garantía<sup>12</sup> y no se modificará con la “siguiente ley” posterior. Su texto establece que *“en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones Públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público...”*

Esto es, a grandes rasgos, lo que personalmente encuentro de mayor contenido en el tan reivindicado pacto local. Ahora queda pendiente, pasado el largo paréntesis de elecciones en los tres niveles, generales, autonómicas y locales, el desarrollo de otros pactos locales, con otro tipo de contenido, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

En este momento muchas Comunidades Autónomas hablan de pacto local y han dado algún paso en esa dirección. Las menos tienen un proyecto pendiente de aprobación. Algunas lo tienen desde hace mucho tiempo, por lo que a veces se trata más de un eslogan político o electoralista que de voluntad real. En ocasiones la mejor fórmula para paralizar una iniciativa de este tipo es crear una comisión que la dinamice... y algo de esto es lo que está sucediendo en alguna Comunidad. Veamos cuál es la situación en aquellas Comunidades Autónomas que nos interesan a efectos de este trabajo.

Tomando como punto de partida el cuadro elaborado por Guillermo Márquez Cruz<sup>13</sup>, vemos que la situación de los pactos locales de ámbito autonómico está poco desarrollada. Actualizando sus datos a octubre de 2001, éste es el panorama

---

<sup>12</sup> El Anteproyecto de Ley reguladora de la Concesión de Obras Públicas, vulnera completamente el contenido de este artículo.

<sup>13</sup> “Gobierno Local y Pacto Local” Cuadro 10. REGAP núm.25. Separata

que nos encontramos en aquellas comunidades pluriprovinciales que venimos analizando y que tienen atribuidas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local en general:

Parece que son Andalucía y Galicia las únicas que van dando pequeños pasos. Las demás en general dependen de la respuesta del órgano competente de la respectiva Comunidad para seguir avanzando, y otras como Extremadura aún no han avanzado en un documento base.

### CATALUÑA

- Documento de la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas (ACMC): *"Propuesta de Acuerdo local para Cataluña"* (Diciembre 1997)
- No ha habido respuesta de la Generalitat ni documento posterior.

### GALICIA

- La FEGAM elabora en diciembre de 1997 el *"Primeiro borrador do Pacto local"*.
- Se constituye la Comisión Gallega de Cooperación Local en mayo de 1998
- En esa misma fecha la Xunta de Galicia entrega a la FEGAMP su documento de bases sobre el Pacto local autonómico.
- En junio de 1998 la Comisión Gallega de Cooperación Local aprueba un documento en el que se fija el contenido del Pacto Local autonómico.
- Constitución de la primera Comisión Sectorial sobre Asuntos Sociales, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión Gallega de Cooperación Local (Junio de 1999)
- Actualmente la celebración de las elecciones gallegas han paralizado el proceso, habiendo avanzado respecto al documento anterior sólo en temas de financiación

### ANDALUCIA

- Recopilación de las reivindicaciones en materia de Pacto Local adoptadas en la III y IV Asambleas Generales de la FAMP en Septiembre de 1996.
- Se aprueba un *"Documento de trabajo del Pacto Local Andaluz"* en abril de 1997, que integra las propuestas de la FAMP. de la Junta de Andalucía y las del documento de la FEMP *"Bases para el Pacto Local"* de 24 de septiembre de 1996
- El 4 de marzo de 1998 se constituye la Mesa del *Pacto Local Andaluz*
- Constitución de ocho Mesas sectoriales para el análisis de los distintos ámbitos de competencias que se verían afectados por el *"pacto local andaluz"*: Asuntos Sociales (23 de julio de 1998), Medio Ambiente (25 de septiembre de 1998), Turismo y Deportes (25 de noviembre de 1998), Educación y Cultura (10 de diciembre de 1998), Presidencia, Gobernación y Cultura (14 de diciembre de 1998), y Salud, Trabajo e Industria (18 de diciembre de 1998)
- La Consejera de Gobernación presenta en el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía las *"Propuestas para el desarrollo del Pacto Local Andaluz"* (13 de abril de 1999)
- El Consejo de Gobierno aprueba, en febrero de 2001, un nuevo documento que incorpora al anterior algunos compromisos, especialmente en temas de financiación

## CASTILLA Y LEÓN

- Aportaciones sobre el Pacto Local en Castilla y León en las asambleas generales de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (FRMP)
- Constitución en el seno de la Federación de la Comisión Negociadora del Pacto Local Autonómico en Castilla y León (4 de abril de 2000)
- El cambio de Presidente de la Junta ha ralentizado el proceso. Se sigue en espera de una respuesta al documento por parte del Gobierno de la Comunidad.

## CASTILLA-LA MANCHA

- En las Jornadas celebradas por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, se conforman unas *"Conclusiones sobre el Pacto Local en Castilla-La Mancha"* (9 y 10 de Junio de 1997)

## ARAGÓN

- Documento de la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias (FAMP): *"El Pacto Local de Aragón"* (Febrero de 1996)
- Se espera respuesta al Documento por parte de la Comunidad Autónoma

## C. VALENCIANA

- Las Cortes Valencianas, en el debate de política general de 25 de septiembre de 1996 aprueban la Resolución núm. 94/IV sobre el desarrollo del Pacto local en la Comunidad Valenciana
- El 17 de febrero de 1997 se constituye la Comisión Paritaria Mixta entre Gobierno y Federación que aprueba, en marzo de 1998, el *"Borrador del documento del Pacto Local"*
- En la VII Asamblea general extraordinaria de la FVMP, de 27 de febrero de 1999, se aprueba el *"Documento de Pacto Local"*.
- En mayo de 2000 comenzó en el seno de la Comisión Paritaria Gobierno de la Generalitat-FVMP la negociación para desarrollar el *"Documento de Pacto Local"*
- Desde entonces no se ha producido avance alguno, por tener como prioridad la aprobación de una Ley de Régimen Local.

### A) De menos a más

Nos referíamos antes a las distintas Entidades que eran o podían ser directamente responsables de que no se haya producido un adecuado funcionamiento de las Diputaciones Provinciales dentro del Estado Autonómico. Nos hemos "desahogado", seguramente inclinando la balanza a nuestro favor, pero con un sincero espíritu constructivo, respecto a las causas que nos parecen imputables a las administraciones autonómicas. También hemos citado la posible dejación del Estado en el papel que, de cara a una mayor eficacia, habría podido desarrollar. Ahora debemos afrontar las responsabilidades propias de la Administración Local, que sin duda también han existido y también han fomentado o coadyuvado a que no se



haya producido una mejor integración de las Diputaciones en el Estado de las Autonomías.

En teoría, estas corporaciones tenían un peso específico propio, que les permitía una cierta autoridad. Contaban con medios humanos y materiales, y teóricamente, tenían una voluntad clara de asumir el lugar que creían que les correspondía en el Estado Autonómico.

Pero en la práctica es posible que, en un principio, existiera entre estas Corporaciones una profunda desconfianza y una apuesta por lo central sobre lo autonómico. Seguramente no fueron capaces entonces de arriesgarse buscando acomodo ante la nueva situación, ya que la mayoría de ellas eran por tradición profundamente centralistas. Su larga trayectoria como superiores jerárquicos de los Ayuntamientos pudo llevarles a creer que estaban más cerca que nadie del poder central y que ése seguía siendo el único poder. Por eso una gran parte de ellas miraron con la misma desconfianza con la que eran miradas a las Comunidades recién constituidas, y no adecuaron a los nuevos tiempos ni su composición, ni su actividad, limitándose a esperar si se consolidaba o no esa nueva instancia cuya existencia les inquietaba, actuando con la misma inercia en aquello que no les era sustraído. Esta sería una explicación plausible más, imputable a las propias Diputaciones, de que el avance fuera tan lento.

Algunas Corporaciones lideraban entonces a las demás, que teóricamente las acompañaban, pero en realidad jugaban un doble papel, manteniendo en su ámbito territorial la misma dinámica y actuación que antes de la constitución del estado Autonómico.

Entre todas cabe destacar a la Diputación de Barcelona que vivió la experiencia de ser suprimida mediante ley autonómica, a la que ya hemos hecho referencia, y ser más tarde restablecida a través de Sentencia del Tribunal Constitucional. Su cuestionamiento y provisionalidad constituyó un maravilloso revulsivo para sacudir cualquier tipo de espera y lanzarse en busca de su esencia. El trabajo bien hecho hacia la dirección correcta, la de un impecable servicio a los Ayuntamientos de la provincia, considerándolos como máximos valedores de estas Corporaciones, ha permitido que ahora, tantos años después, podamos contar con una muestra de cómo pueden avanzar estas instituciones provinciales si determinan sus objetivos y trabajan para conseguirlos.

También ha habido muchas otras que han ido despertando y acomodándose a los nuevos tiempos, con la seguridad de que la época de institución de beneficencia ha pasado a la historia. Supieron que su supervivencia depende de la justificación que les otorgue el trabajo bien hecho y desde entonces se vuelcan para alcanzar los objetivos que se han propuesto.

Pero lamentablemente siguen existiendo Diputaciones decimonónicas, que justifican su existencia en el boato, que dedican sus medios y sus fines a la mayor gloria de sus miembros de gobierno, y que todavía no se han enterado de dónde están. Esas Diputaciones no tienen ni un servicio mínimamente vanguardista de asesoramiento a los municipios y no lo piensan constituir, porque con ello evitan que los Ayuntamientos les molesten y pueden continuar gestionando por caminos bien distintos. Para ellas es preferible invertir los fondos disponibles en la creación de museos o teatros o cualquier otro tipo de obra ajena a sus fines y que rivaliza, siempre en desventaja, con las de la Comunidad Autónoma o el propio Estado. Este tipo de Diputaciones, afortunadamente cada vez menos, han sido más nefastas para el conjunto que las actuaciones más cicateras que se hallan producido por parte de las Comunidades Autónomas en su afán de aglutinar poder, porque ellas, con su dejación y pasividad, deslegitiman su propia existencia.

Así, por ejemplo, tomando datos de finales de 1997, nos encontramos que la principal obligación legal que se atribuye a estas instituciones, el asesoramiento a los pequeños municipios, no está constituido, después de tantos años, en todas las Diputaciones y funciona mal o está integrado en muchos otros.

Partimos de una encuesta realizada con el objetivo de conocer la situación de los Servicios de Asistencia y Cooperación Municipal (en adelante SACM) de las Corporaciones Provinciales e Insulares, teniendo como universo de consulta a las Diputaciones Provinciales de Régimen Común y a los Cabildos y Consejos Insulares.

Muestreo realizado		
CORPORACIONES ENCUESTADAS	RESPUESTAS RECIBIDAS	RESPUESTAS PENDIENTES
45	45	0
100%	100%	

## RESULTADOS:

### **Análisis de la existencia del SACM:**

Se detecta una amplia existencia del Servicio ya que se haya implantado en un total de 42 sobre 45, es decir un 93,4%. Habiéndose creado, en la mayoría de las Corporaciones, en el periodo 1985 a 1987.

La **estructura del personal** está formado mayoritariamente por funcionarios con habilitación de carácter nacional y funcionarios que realizan principalmente funciones técnicas y jurídicas, integrados en los grupos A y B.

Respecto a los **medios y telecomunicaciones informáticas con que cuentan**, entendiéndose por programa informático especial la utilización de un software específico para la gestión del servicio, que permita la gestión de los expedientes originados por las peticiones de los municipios, es decir: creación, distribución, seguimiento y tratamientos estadístico de los expedientes, se detecta una escasa presencia de dicho programa, concretamente de un 26,7%.

Entendiéndose como medios telemáticos la utilización de herramientas para la comunicación remota (básicamente Internet y/o Infovía), observamos que la utilización de estos medios, asciende al 42,2%.

El presupuesto del SACM representa un 2,9% de media sobre los presupuestos corporativos y el de los servicios colaboradores representa un 0,49%.

Las conclusiones que se derivan del análisis de la encuesta<sup>14</sup> son las siguientes:

1. El SACM está implantado ampliamente en las Comunidades Autónomas no uniprovinciales. El marco legal actual y la existencia de administraciones de distintos niveles hacen conveniente que las funciones del SACM deban definirse con claridad.
2. Los municipios, especialmente los de menor capacidad, precisan de actividades de soporte para asegurar la gestión adecuada y las Diputaciones, por su ámbito territorial y dilatada experiencia, son las organizaciones mejor posicionadas para el desarrollo del servicio de asistencia y cooperación a los municipios.
3. Aun considerando las diferentes particularidades de las distintas provincias, consideramos altamente útil el conocimiento de las experiencias de los diferentes SACM ya que los elementos comunes son más numerosos que los singulares.

Estos resultados, en absoluto halagüeños dado que se refieren a un servicio tan propio y tan necesario para un buen desarrollo de las competencias provinciales, nos dan una idea de la diversidad de Corporaciones existentes. Porque afortunadamente coexisten distintos tipos de Corporaciones Provinciales, algunas de las cuales son un verdadero exponente de eficacia en la gestión, racionalidad en sus fines y máxima rentabilidad.

Pero ha llegado ya el momento en que todas deben recuperar el tiempo perdido y trabajar seriamente en la adecuación de sus instituciones a las exigencias constitucionales y políticas de nuestro tiempo. En el marco de la Unión Europea,

<sup>14</sup> El formulario de la encuesta se aporta en el anexo. Fuente: Red Técnica de la FEMP

cuyos principales retos se centran en la corrección de desigualdades y en la obtención de una homogeneidad al alza en calidad y en servicios, las Diputaciones no pueden mirar hacia otro lado. Los pequeños municipios no pueden ser abandonados a su suerte, y las carencias interprovinciales tienen que ser subsanadas con los abundantes medios y estrategias de que disponemos en este nuevo siglo.

Porque aunque nuestra tipología territorial requiere un plus en la gestión, las Diputaciones están capacitadas para comprometerse. En España tenemos 8.107 municipios, número que aumenta todos los años, de los cuales sólo 55 son mayores de cien mil habitantes, mientras que 6.266 están por debajo de los dos mil quinientos. Esta es razón suficiente para que el Ente intermedio, la Diputación sea imprescindible. Todos sabemos y la experiencia con temas como el padrón, quintas, etc. nos lo aseveran, que ninguna de las demás Administraciones están en condiciones de asumir, con un mínimo de garantías, políticas de desarrollo local, promoción económica y asistencia a pequeños municipios.

Nuestra variada y compleja estructura territorial no permite que la Administración General del Estado o la de la Comunidad Autónoma auxilien y suplan las necesidades del ámbito provincial. La causa es doble, por un lado estas Administraciones carecen de proximidad a los problemas y al medio, y por otro es la propia legislación vigente la que establece que aquellas competencias que determinados municipios no puedan abordar, deben ser desempeñadas por las propias Corporaciones de segundo nivel. Este es el espacio propio que tiene destinado la institución provincial, en el que le espera un doble papel: el de intermediación entre los distintos niveles -Europa, España, Comunidad Autónoma y municipios- y el de ser administración portadora de la voz e intereses de los pequeños municipios de la provincia ante las demás instancias citadas.

El equilibrio interterritorial en un país como el nuestro no sería posible sin la instancia intermedia de la Provincia y sin la organización política que la dirige, la Diputación, capaces de garantizar los servicios mínimos que deben recibir miles de personas, a las que asiste el derecho constitucional de no ser discriminadas a causa de su lugar de nacimiento. Francamente es una suerte, de cara a mantener una constante de bienestar y crecimiento, contar en nuestra estructura territorial con estas administraciones de segundo nivel, que se echan en falta en aquellos países de la Unión Europea en los que no existen, hasta el punto de que en algunos de ellos están proliferando asociaciones voluntarias con las competencias y el ámbito territorial que tiene en España este ente intermedio.

Nuestras Corporaciones deben liderar los servicios a estos pequeños municipios y trabajar cada vez con más calidad y especialización, aumentando los esfuerzos actuales, para igualar en un mínimo digno y ascendente las desigualdades provin-

ciales. Por esto, para poder responder con eficacia al reto que tienen planteado, las Diputaciones deben capacitarse un poco más cada día y gozar de una mayor presencia a todos los niveles.

España como miembro destacado de la Unión Europea, no puede permitirse el lujo de dejar que su progreso se vea frenado por desequilibrios internos motivados por la tipología territorial. Por eso las Diputaciones Provinciales están capacitadas para gozar de una mayor presencia en nuestro Estado Autonómico. Su cometido, tanto a nivel interprovincial como infraprovincial, especialmente en lo que se refiere a niveles locales inferiores, es preciso e insustituible, con una doble vertiente: de centro planificador y en la prestación de la asistencia técnica, como agente de coordinación, o como motor de estímulo para ofrecer diferentes fórmulas de cooperación. La atribución de competencias al escalón provincia-isla, cuando se vaya desarrollando en cada Comunidad Autónoma el correspondiente Pacto Local, debería utilizarse con carácter general conforme a las previsiones que se hacían en la Ley del Proceso Autonómico, como aparato de gestión administrativa ordinaria de las Comunidades Autónomas a través de la técnica de encomienda de gestión, así como por traspaso o delegación de competencias de éstas y del propio Estado. Todavía no es demasiado tarde para lograr mayores posibilidades de la Leyes de Régimen Local en lo que a atribución de competencias se refiere, y aun podremos influir en las que están pendientes de ser aprobadas.

## B) El camino hacia la eficacia

---

No existen recetas mágicas para progresar. Generalmente depende mucho de las personas que lideran y trabajan en las instituciones, que con dedicación, ilusión y esfuerzo multiplican los recursos y cumplen con los objetivos propuestos. La solución más idónea sería igualar a la alza el papel que deben jugar estas instituciones, cuestión nada fácil si tenemos en cuenta las desigualdades que existen entre ellas desde el punto de vista de gestión. Porque efectivamente algunas tienen unos formidables presupuestos, pero otras con presupuestos modestos han sido pioneras y mantienen servicios rentables y dignos. Para llegar a ese estadio de competencia de la institución, se debe pasar por una serie de etapas que se pueden abordar simplemente con el ejercicio de las competencias funcionales encomendadas por la propia Ley de Bases de Régimen Local. De esta forma, las Diputaciones Provinciales iniciarán esa fase de alta capacitación asumiendo los siguientes objetivos:

**PRIMERO.**- Se debe garantizar el equilibrio en todo el territorio. Para ello se partirá del exacto conocimiento de los distintos municipios de la provincia, de sus desigualdades. Se estudiarán las causas que las producen, si son derivadas de fac-

tores económicos, sociales, demográficos o geográficos. Se buscará su adecuada corrección, bien mediante la dotación de infraestructuras y equipamientos locales, bien con otro tipo de soluciones, hasta alcanzar la corrección de las desigualdades existentes entre los distintos municipios. Si no se puede en un año, habrá que confeccionar un plan de actuación a mayor plazo, pero se deberá conseguir progresivamente un territorio más homogéneo y equilibrado para el ciudadano. Es importante incidir en los procesos de desarrollo, tanto desde el punto de vista económico como desde la perspectiva territorial o medioambiental. Posibilitar un crecimiento armónico de los municipios, fomentar políticas contra los desequilibrios sociales, económicos y culturales y tener la seguridad de que el reequilibrio territorial no llegará nunca a hacerse realidad si no se corrigen las desigualdades que afectan a los colectivos locales.

**SEGUNDO.-** Defender los intereses de los entes locales apoyando sus iniciativas ante las administraciones autonómicas, estatal y comunitaria, y preservando las competencias que le son inherentes, en un contexto en que a menudo otras administraciones caen en la tentación de recortarlas. Impulsar siempre los intereses municipales en el ámbito de desarrollo de la Unión Europea. La Administración local puede y debe tener voz propia en todos los niveles y complementar la Europa de los Estados y las Regiones trabajando a favor de la consolidación de la Europa de las Ciudades.

**TERCERO.-** Impulsar la renovación de la Administración local, poniendo al alcance de los entes locales los medios administrativos y técnicos necesarios para incrementar la eficacia en la gestión y la capacidad de respuesta ante las demandas de los ciudadanos. Su actuación se debe encaminar a la formación de los responsables locales, elaborando programas específicos dirigidos tanto a cargos electos (alcaldes y concejales) como a técnicos municipales, teniendo en cuenta el carácter gestor de muchos de los puestos de trabajo y la variada tipología del personal al servicio de las Corporaciones Locales. Asimismo, trabajar en la creación de redes de información local, que faciliten la vía y el título informativo que permitan la comunicación entre los entes locales y entre éstos y el resto de estamentos administrativos. Esta comunicación también debe servir para acercar la administración a los administrados, y para modernizar la gestión de la Administración local.

**CUARTO.-** Los ámbitos de actuación en los que deberá volcar preferentemente su actividad para conseguir los objetivos propuestos, son los siguientes:

- a) En el ámbito europeo las Diputaciones pueden establecer relaciones y promover el intercambio de experiencias con otras administraciones de segundo nivel, trabajando conjuntamente con ellas para conseguir que el nivel provincial desempeñe un papel específico en el marco de la Unión. Italia, Francia, Inglaterra,

Bélgica y otros países europeos, cuyos procesos de regionalización se han producido en los últimos tiempos, pueden ofrecer un importante cúmulo de experiencias de interés para las Corporaciones Provinciales españolas, tanto desde el punto de vista competencial como en el campo de captación y gestión de fondos europeos, no debiendo descuidarse las tradicionales relaciones con las Corporaciones Iberoamericanas.

**b)** En el ámbito del Estado Autonómico, la provincia no debe ser sólo una circunscripción electoral, sino un tramo coordinador entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, capaz de asumir competencias de ambas administraciones y de prestar o gestionar los servicios supramunicipales que sea conveniente situar en este nivel de la administración. Aún quedan pendientes los Pactos Locales de las distintas Comunidades Autónomas, en los que las Corporaciones Provinciales tienen su lugar, pueden desarrollar funciones más amplias, bien con competencia propia, bien por delegación o cualquier otro medio de encomienda de gestión. Aprovechando ese marco, la provincia debe asumir determinados servicios supramunicipales con su correspondiente dotación financiera para llevarlos a cabo. Las materias en las que principalmente puede desarrollar un papel idóneo de servicio al municipio son las de:

- Ordenación del territorio;
- Desarrollo económico;
- Servicios sociales;
- Transporte terrestre;
- Prevención y extinción de incendios;
- Urbanismo y Protección del medio ambiente;
- Cultura y deporte;
- Turismo... y cualquier otra que pueda llevar a cabo con mayor eficacia que otras Administraciones y que favorezca los intereses de las corporaciones locales.

**c)** En el ámbito provincial queda por establecer el remedio específico que solucione esa serie de problemas puntuales que todos conocemos y que se refieren, tanto a todo lo que se relaciona con la gestión tributaria, como a otros aspectos, tan importantes como la modernización, la elaboración de planes estratégicos, la siempre invocada reforma de la hacienda local y el ejercicio real y continuado de la cooperación interadministrativa.

- 
- La modernización de la Administración Provincial e Insular sigue siendo en muchos casos una asignatura pendiente. Se debe solventar, y es fácil hacerlo a través de la creación de redes telemáticas, que rentabilicen la gestión y favorezcan los flujos de información entre las distintas administraciones territoriales, abordando proyectos “a la carta” en el campo de las nuevas tecnologías.
  - En algunos casos ya es preciso elaborar planes estratégicos de desarrollo provincial e insular en todas las materias que afectan al círculo de intereses de las Diputaciones. Algunas Corporaciones ya los están desarrollando y pueden servir de ayuda o modelo para aquellas que vayan precisando su implantación.
  - Se debe exigir, sin dilaciones, que se aborde la reforma de la Hacienda Local, que cada año se nos ofrece como promesa y que nunca se materializa. La reforma debe favorecer la menor rigidez de recursos y posibilitar, entre otras cosas, la participación en tributos de las Comunidades Autónomas.
  - Finalmente es preciso practicar la coordinación provincial, y que las Diputaciones se ganen por méritos propios ocupar el lugar de Ayuntamiento de Ayuntamientos, trabajando con ellos para la unificación de unos servicios provinciales que lleguen a un nivel digno y alcancen unos estándares mínimos de actuación.



#### IV LA ADMINISTRACIÓN DE SEGUNDO NIVEL EN EUROPA

Aunque nuestra problemática, con las lógicas singularidades, ha sido común a todos los procesos de regionalización y descentralización que se han producido en Europa, el resultado no ha sido sin embargo idéntico en todos ellos. Así vemos que en la mayoría de los países, después de algunas vicisitudes, la provincia se ha fortalecido, desarrollando un papel importante y obteniendo un fuerte incremento de atribuciones, siendo raros los casos, más parecidos a nuestra situación, de calmada espera para intentar conseguir y asumir el papel adecuado.

En efecto, los países europeos que tienen institución provincial, han sufrido, como tónica general, un proceso de institución de las regiones, en el que se ha planteado el debate sobre la permanencia de las provincias. Y si bien en algunos de ellos predominó la crítica respecto a la convivencia en el nuevo diseño que se configuraba de ambas instituciones, lo cierto es que los ordenamientos han devuelto las aguas a su cauce y han apostado por una pacífica coexistencia, con la única excepción de Portugal que suprimió los distritos implantando al mismo tiempo las regiones, aunque en la actualidad está tratando de “inventar” nuevamente la Provincia, y tiene muchos problemas con la constitución de las regiones en todo el territorio.

Un brevísimo repaso de la provincia en Europa nos muestra las siguientes situaciones:

- En **Francia** los Departamentos salieron reforzados tras las propuestas de regionalización de los años 60 y fueron ampliadas sus competencias y transferencias. Además, a diferencia de las Regiones, están garantizados por la Constitución, y tienen una situación de privilegio respecto al nivel superior en la composición del Senado, en el que las regiones no tienen cabida.
- **Bélgica** nos muestra una situación parecida, con los Consejos Provinciales con poderes reflejados en la Constitución y electores de una parte importante del Senado. Sus competencias siguen en expansión, ocupándose de parcelas amplias y diversas: trabajo público, enseñanza, sanidad, cultura, turismo, urbanismo etc...
- En estos países ya citados, así como en **Holanda** y en **Italia**, las Provincias siguen manteniendo su naturaleza de entes territoriales y conservan su doble naturaleza como circunscripción electoral y como ámbito de descentralización de la Administración estatal.
- Las propias constituciones tutelan su existencia y su autonomía: **Francia, Italia, Bélgica** y **Países Bajos**, sancionan la elección directa de sus respectivos Consejos Provinciales.

---

Podemos concluir esta ligera incursión en otros sistemas europeos afirmando que la Provincia como institución goza de muy buena salud y está sólidamente consolidada, representando incluso un interlocutor imprescindible para el propio nivel regional.

En Europa coexisten diferentes modelos de administraciones locales de distintos niveles, que conviven interrelacionándose en el marco de un sistema con capacidad para generar consenso político y nuevos proyectos de desarrollo. En estas administraciones se manifiestan claramente los cambios que se están produciendo en las organizaciones públicas. Están emergiendo administraciones que rechazan la burocracia estática, la jerarquía a ultranza y el exclusivo trabajo interno. Se desea una administración que promueva la participación, las políticas orientadas a satisfacer las necesidades cada vez más diversas de los ciudadanos, así como la relación y el pacto con otras redes y administraciones.

Los ayuntamientos, ante los cambios que se están produciendo, reclaman potenciar su papel y dar efectividad a los principios de subsidiariedad y de autonomía local. Como ya hemos visto, constituyen el nivel administrativo perfecto para desarrollar soluciones novedosas y efectivas para los problemas que afectan a sus ciudadanos.

Las administraciones locales de segundo nivel pueden ser un buen instrumento al servicio de los Ayuntamientos, estableciendo sistemas de soporte que propicien el desarrollo de sus competencias. Este soporte, bien estructurado, resulta fundamental para garantizar el correcto desarrollo del principio de subsidiariedad. Ahora, y no más tarde, las administraciones locales de segundo nivel europeas deben saber convertirse y hallar su lugar en el nuevo entramado institucional además de en sus respectivos Estados, en el seno de la Unión Europea.

Partimos de la constatación de que las administraciones locales de segundo nivel en la mayoría de modelos constitucionales y políticos europeos, han conseguido un reconocimiento de su tarea y de sus funciones como administración de soporte a los municipios. Se trata, por lo tanto, de administraciones con un reconocimiento constitucional, histórico y ciudadano que va más allá de las situaciones derivadas de los procesos de regionalización de los años ochenta y noventa.

Asimismo, somos conscientes de que no existe un único modelo a seguir. Las administraciones locales de segundo nivel son el resultado de procesos históricos concretos. Y, seguramente, la bondad de un modelo no depende sólo de su diseño constitucional, sino de su visión política, de su iniciativa y de su capacidad financiera.

El objetivo es lograr unas administraciones basadas en el principio de la subsidiariedad, basadas en los ciudadanos, en el mundo local, en que los municipios se conviertan en el marco de las soluciones, en el punto de encuentro entre el ciudadano y el Estado. Un mundo local que, para lograr ese nuevo papel político, social y económico, precisa del liderazgo de las ciudades y los municipios, pero también del apoyo de las administraciones locales de segundo nivel.

## ■ Situación actual y perspectivas

Actualmente se han producido algunos movimientos en el mundo local europeo<sup>15</sup>. En **Francia**, con un inframunicipalismo muy parecido al que nosotros poseemos, se han establecido nuevos mecanismos de cooperación local, a través de la Ley de 12 de julio de 1999 que diseña tres estructuras de diferente tamaño para la coordinación intermunicipal, incentivando su implantación con determinadas medidas económicas. La Comunidad de Municipios es el nivel territorial más reducido, fundamentalmente rural; La Comunidad de Aglomeración, destinada a municipios a partir de los 50 mil habitantes y las Comunidades de Aglomeración, que operan en conurbaciones con más de 500 mil habitantes. Las tres desarrollarán su actividad coexistiendo con entidades asociativas preexistentes, como las mancomunidades.

En **Italia** también se han producido algunas novedades. La autonomía local está muy consolidada y se ha avanzado paulatinamente en lo referente a la potestad normativa de los entes locales, en los que también es mayor cada vez la participación ciudadana. Se ha modificado la Ley de 8 de junio de 1990, que es la que regula básicamente el régimen local, por la de 3 de agosto de 1999, en el tema de las aglomeraciones urbanas, con la finalidad de perfilar un modelo de ciudades metropolitanas que nazcan de abajo arriba. Siguiendo a Luciano Vandeli, las líneas maestras de la reforma se basan en tres principios: 1º que la constitución del área metropolitana parta desde abajo, siendo las instituciones y las fuerzas políticas locales las encargadas de iniciar y promover el debate y de modelar dichas áreas a través de sus representantes locales.; 2º la diversidad, que permita que cada área pueda ser diferente y responda a las necesidades de las ciudades que la conforman, tanto en su ordenación como en su funcionamiento. 3º buscar gradualmente el objetivo final, que no es otro que dotar a las ciudades italianas de un modelo de gobierno adecuado, por lo que el trabajo llevará un proceso más o menos largo hasta conseguir el objetivo perseguido.

En **Alemania** su organización administrativa es profundamente vertical: Central, Regional, Provincial, Comarcal y Local, siendo realmente importante el papel de

---

<sup>15</sup> Vid. "Anuario de Gobierno Local" Instituto de Derecho Público.

---

los entes locales. Las tendencias actuales, derivadas de una fuerte aplicación jurisprudencial del principio de subsidiariedad y del papel de los municipios como eje de la participación ciudadana en los asuntos públicos, está llevando a parte de la doctrina a plantearse la necesidad de realizar una reforma del ámbito municipal, ampliándolo hasta un nivel regional. Así se podría gestionar en ámbitos más adecuados a las necesidades actuales determinadas por la globalización. Habrá que esperar hasta ver cómo se conjugan la variedad de sujetos, intereses y necesidades que intervienen en estos procesos.

## V PROPUESTAS DE FUTURO

Una de las claves para fortalecer el futuro de la una Unión Europea democrática es la de potenciar la ciudadanía europea. Ello significa potenciar su administración local, como administración más cercana al ciudadano y capaz de abordar al nivel adecuado políticas conjuntas de desarrollo económico y social. Capaz de aportar soluciones imaginativas a problemas que siendo comunes a todos los ciudadanos, no se han podido solventar desde una instancia superior, y también capaz de mantener los desarrollos que se vayan alcanzando a través de la realización de un seguimiento sostenido, que sólo en un nivel tan cercano puede ser eficaz para el conjunto del territorio.

El principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de la Unión Europea, y fortalecido en el Tratado de Amsterdam nos es cada día más necesario. Constituye el camino idóneo para lograr la eficacia en los servicios, el desarrollo del crecimiento económico y para conseguir la igualdad e incrementar la calidad de vida. Los Ayuntamientos tienen que prepararse para potenciar su papel en esta Europa de los ciudadanos en la que la autonomía local y el principio de subsidiariedad no pueden ser conceptos vacíos.

Aquí es donde deben poner su empeño las administraciones locales de segundo nivel, convirtiéndose en la mejor herramienta al servicio de los Ayuntamientos y garantizándoles el desarrollo de sus competencias. Pero para saber hacerlo con eficacia, recomendamos seguir el siguiente proyecto en sus puntos básicos:

**PRIMERO.** Superar la inconcreción competencial derivada del proceso autonómico, adecuando la totalidad de las Instituciones provinciales a la nueva realidad política, social y económica en el marco de la Unión Europea. Si en todas las Corporaciones Provinciales se tuviera la voluntad política de transformarse en una Corporación municipalista, se consolidaría un importante espacio en todos los niveles. Para ello hay que ser muy conscientes de los problemas organizativos que deben afrontarse, marcándose objetivos a largo plazo cuando este camino aún no haya sido iniciado.

Es necesario, para ser más fuertes, que las diputaciones estén unidas en un grupo compacto y lleguen a acuerdos sin fisuras en asuntos de su competencia. Esta unión puede llegar a conseguir un solución negociada respecto a los servicios que todas ellas prestan y que no son servicios propios, instando a las Administraciones implicadas a asumir o delegar, con la financiación necesaria, sus responsabilidades. Aquellas Corporaciones que ya hayan recorrido este camino deben ser generosas con las demás y servirles de modelo y de soporte.

**SEGUNDO.** Adecuar la organización de la Diputación a sus fines. La mayoría de las Instituciones provinciales e insulares aún están organizadas como centros de carácter asistencial, sanitario y educativo. Siguen fuertemente centralizadas y burocratizadas, imperando el control de legalidad.

Para los objetivos que nos hemos fijado, se requiere un cambio en la organización existente. La organización que necesitamos precisa como base una mayor concentración de la decisión política en los actuales órganos de gobierno, y una desconcentración en el ámbito de la gestión. Se debe elaborar un plan financiero, que adecue los nuevos objetivos a la estructura presupuestaria de la Diputación y dote más los objetivos que se determinen prioritarios, reduciendo la aportación a los que no lo sean. Habrá que buscar nuevas líneas de financiación, para lo que resultará de gran utilidad el intercambio de experiencias. Los recursos humanos deberán transformarse y responder a los nuevos objetivos. También en este campo el intercambio de experiencias puede ser una ayuda inestimable para realizar la relación de puestos de trabajo y el plan de formación y reciclaje. Finalmente, deberá dotarse de una nueva política de explotación y aprovechamiento de los recursos materiales para afrontar los posibles cambios de usos que las propiedades y edificios corporativos puedan sufrir.

**TERCERO.** Determinar las funciones que como administraciones locales de segundo grado, tienen encomendadas por la legislación vigente, y aquellas que tienen los municipios asignadas sectorialmente, y cuya prestación integral deben garantizar. Se elabora un modelo que contenga un conjunto de fórmulas de cooperación, que podrán ser ampliadas o no según las necesidades y posibilidades, pero que como ya hemos repetido en anteriores páginas, deben comprender la asistencia técnica y económica al conjunto de actividades que desarrollan los ayuntamientos, la planificación de las inversiones en infraestructuras y equipamientos locales, según criterios y prioridades provinciales o supramunicipales, así como la creación de redes de gestión de servicios con criterios de economía de escala y de sistemas provinciales de planificación de la inversión y una red de gestión conjunta. En los casos en que sea necesario, cuando los ayuntamientos no tengan capacidad para desarrollar las competencias obligatorias, se puede suplir la gestión a través de estos sistemas.

**CUARTO.** Saber que los Ayuntamientos son el elemento básico y fundamental de la representatividad social, económica y cultural del territorio, aunque en ciertos niveles no puedan garantizar la prestación de determinados servicios. Esta insuficiencia es la que determina la existencia de la administración de segundo grado con funciones de cooperación. Por ello, la cooperación que practican las Diputaciones Provinciales debe encaminarse a garantizar que los entes locales des-

arrollen sus responsabilidades de forma efectiva y administren con eficacia los asuntos de su competencia. La Administración Local debe saber que con ayuda de la Diputación puede garantizar que puede asumir con eficiencia la prestación de servicios que pueda desarrollar, que tiene iniciativa y puede responder con agilidad a nuevos retos de gestión y que ofrece al ciudadano la defensa del interés general con la transparencia propia de una administración democrática.

Quizás el discurso de toda esta exposición suene un poco reiterativo. Eso es inevitable cuando se intenta, después de tantos años, comunicar a los demás algo que uno ve con absoluta claridad y que sin embargo no se pone en práctica. Pido disculpas a aquellos que consideren que me he repetido demasiado, pero pienso que esta reiteración no está de más si con ello se logra que, como la lluvia fina, vaya penetrando poco a poco en aquellos que lo lean. Espero que su contenido sirva al menos para plantearse la posibilidad de resituar el escalón provincial de nuestra administración, porque solo realizando esta apasionante tarea de transformación en un futuro inmediato podrán ocupar nuestras instituciones el lugar que realmente les corresponde.



**ANEXO I**

Cuestionario usado para la realización de la encuesta sobre el servicio de asistencia y cooperación municipal (Datos del año 1997)

Fecha:

Nombre de la Corporación:

**1. Tipología de la provincia:**

Extensión: Km <sup>2</sup>	Nº municipios	Nº poblaciones	Nº habitantes

**2. Tipología de municipios por población:**

Tramos de población	Número de municipios
de 0 a 500 habitantes	
de 501 a 1.000 habitantes	
de 1.001 a 2.000 habitantes	
de 2.001 a 5.000 habitantes	
de 5.001 a 20.000 habitantes	
> 20.000 habitantes	

**3. Forma de asistencia municipal prestada:**

- Existe alguna forma reconocida de asistencia y cooperación con los municipios.  
Nombre del Diputado-Delegado responsable:  
Nombre del Jefe del Servicio:
- Es un servicio prestado de forma totalmente independiente del resto de la corporación.
- Como Organismo Autónomo
- Como Servicio independiente
- Otra forma de gestión
- Es un servicio dependiente de otros de la corporación.
- Es un servicio que coordina las demandas recibidas para que sean realizadas por otros servicios de la corporación o empresas externas.
- Existe asistencia directa y sobre pedido con los servicios que siempre han existido en la corporación.
- No existe ninguna forma de asistencia sobre el municipio. Únicamente las competencias directas de la corporación.
- Pero existe el proyecto de realizarlo el próximo año.
- Y no existe proyecto de realizarlo en el próximo año.
- Existe un reglamento específico del servicio de asistencia.

#### 4. Recursos empleados:

##### a.- Recursos humanos:

Personal total de la corporación:

FHN	Funcionarios	Laborales

Presupuesto del Capítulo I de la corporación ..... ptas.  
que representa un ..... % del presupuesto total.

Personal total adscrito al servicio de asistencia y cooperación:

Personal adscrito a	Asesoría Económica	Asesoría Jurídica	Asesoría Informática	Asesoría Técnica	Asesoría .....	TOTAL
FHN						
Funcionarios						
Laborales						
TOTAL						

Presupuesto que representa ..... ptas.

**Si existen unidades desconcentradas territorialmente, diferenciar el personal según la unidad:**

##### b.- Recursos Técnicos:

- Programa informático de gestión del servicio de asistencia.
- Medios de comunicación telemáticos propios.
- Servidor propio para el soporte municipal en Internet
- Se han facilitado direcciones e-mail a los ayuntamientos
- Se ha facilitado espacio para webs municipales

##### c.- Medios de comunicación:

- Revista del servicio, con una periodicidad de:
- Publicaciones de interés jurídico.
- Comunicaciones a través de internet.
- Circulares informativas.

Forma de petición de la asistencia aceptada para iniciar expediente:

- Oficio firmado por: Alcalde  Concejal  Secretario  Otros

- Se acepta la solicitud que venga por:

- Fax, [ con / sin ] validación envío del oficio
- E-mail, [ con / sin ] validación envío del oficio

**d.- Recursos Económicos:**

Presupuesto de la corporación	
Presupuesto del servicio de asistencia	
Presupuesto recaudación	

Presupuesto de cada una de las áreas de asistencia:

Área de .....: .....pta

Subvenciones recibidas:

Organismo	Tipo de subvención	Pta

Cooperación económica del servicio dada a los entes locales:

Organismo	Tipo de subvención	Pta

**5. Tipología de la asistencia prestada.**

- Determinar para las siguientes áreas la máxima información de que se disponga:
- Datos relativos a 1997 o, en caso contrario, indicar año de referencia.
- En lo referente al número de asistencias, si no se disponen de datos directos, indicar % relativo aproximado.
- Tachar las asistencias que no correspondan en cada área.
- Añadir cualquier otro tipo de área, indicando las asistencias realizadas (Por ejemplo: Promoción Económica, Turismo, ...)

<b>Área Jurídica:</b>
-----------------------

*Gestión reglamentaria y expropiatoria, Asistencia jurídica, Contratación pública, Asistencia jurídico-tributaria, Asistencia Letrada, Inventario de bienes, Otros:*

Cargo y Nombre del responsable del área:

- A Número de asistencias que han generado informe escrito o expediente: ..... o ..... % aprox.
- B Número de consultas telefónicas / presenciales / e-mail / fax que han satisfecho una asistencia sin generar expediente: .....
- C Personal adscrito a este tipo de asistencia:
- D Que depende directamente del servicio de asistencia .....
- E Que dependen de otros servicios y sobre los que se encargan o coordinan trabajos de asistencia .....

---

Área Económica:

Área Informática:

Área Técnica:

Área de Personal:

Área de Urbanismo:

Área de .....

**ANEXO II****Preceptos sobre Diputaciones Provinciales en las primeras Leyes de Régimen Local\***

\* *Se contemplan solo las Leyes de las CC.AA. que estamos analizando*

**1) Ley 1/1998, de 4 de junio, de Administración Local de Andalucía****EXPOSICION DE MOTIVOS****II. Los Entes Territoriales.**

La Ley parte de la existencia real de tres instancias administrativas: el municipio, la provincia y la administración de la propia Comunidad Autónoma. De acuerdo con la Constitución se reconoce la existencia de intereses peculiares o específicos de la provincia y el municipio, y se respeta también el mandato constitucional recogido en nuestro Estatuto de que tales intereses se gestionen por órganos independientes y con personalidad jurídica propia, es decir, con arreglo al principio de autonomía.

**III. La articulación de competencias.**

El principio de autonomía, referido a municipios, provincias y Comunidades Autónomas, viene recogido en el art. 137 de la Constitución.

Como ha establecido la doctrina científica, la garantía institucional referida a municipios y provincias comporta una doble vertiente: la objetiva y la subjetiva. Desde el primer punto de vista, se asegura el autogobierno municipal y provincial. Desde el segundo, se subjetiviza el autogobierno residenciándolo en Ayuntamientos o Diputaciones (o en Cabildos, Consejos y otras Corporaciones representativas, en lugar de Diputaciones, especificación ésta que para nosotros huelga tras lo establecido en el art. 4.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

En cuanto a las potestades públicas mínimas que viabilizan la garantía, tampoco es objeto de regulación en esta Ley por lo que hace a las competencias propias de municipios y provincias.

Pues bien, la presente Ley respeta, escrupulosamente, el principio de autonomía local para la gestión de los intereses propios y específicos de municipios y provincias en todos sus aspectos sin establecer siquiera los controles de legalidad y oportunidad que las relaciones de tutela y vigilancia implican. En esta una cuestión que se reserva a la legislación de régimen local por tener en ella su sitio natural y su perspectiva adecuada, lo que no implica descoordinación, ya que, hasta la nueva

Ley de Régimen Local, se cuenta con la vigente y, más concretamente, con la Ley 40/1981, de 28 octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Según estas ideas y principios, la Ley reconoce la autonomía de la Administración de la Comunidad Autónoma para la gestión de sus competencias, del mismo modo que lo hace para municipios y provincias.

## **CAPITULO I: De las Entidades territoriales**

*Artículo 2.* Conforme a lo previsto en la Constitución, la Comunidad Autónoma Andaluza se estructura territorialmente en municipios y provincias.

*Artículo 8.* La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios. Su gobierno y administración corresponden a la Diputación como Organo representativo de la misma.

Serán competencias de la Diputación 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.

## **CAPITULO II: De la articulación de competencias entre los distintos Entes territoriales**

*Sección 2.<sup>a</sup>-De las competencias de la comunidad autónoma, delegadas y asignadas*

*Artículo 17.* Cuando la delegación de competencias se haga a la instancia provincial lo será para todas las Diputaciones por igual, siempre que lo permita la naturaleza del servicio.

*Artículo 21.1.* Son competencias asignadas las que comporten ejecución de la gestión ordinaria de los servicios periféricos y que con tal carácter se asuman por las Diputaciones Provinciales siempre que el ámbito de aquellas coincida con el de éstas.

La Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las Diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos, a través de éstas.

3. Los órganos que ejerzan las competencias asignadas estarán facultados para dictar los actos administrativos necesarios para el ejercicio de dichas competencias, sin perjuicio de las directrices que, a tal efecto, reciban de los órganos de Gobierno de las Diputaciones.

## 2) Ley 8/1987, de 15 de abril, de Régimen Local de Cataluña

### TITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

*Artículo 2.* Tienen también la condición de entes locales de Cataluña la provincia, las entidades municipales descentralizadas, las entidades metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

*Artículo 3.* El municipio, la comarca y la provincia tienen naturaleza territorial y gozan de autonomía para la gestión de los respectivos intereses.

### TITULO IV.- DEL MUNICIPIO

#### CAPITULO II: Las competencias municipales

*Artículo 65.4.* La solicitud de dispensa será objeto de informe del consejo comarcal y de la Diputación Provincial correspondientes.

### TITULO VII.- DE LA PROVINCIA

*Artículo 84. 1.* La provincia es una entidad local formada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. El gobierno y la administración de las provincias catalanas corresponderán a las respectivas diputaciones, como corporaciones de carácter representativo. Cuando Cataluña se constituya como comunidad autónoma uniprovincial, la Generalidad asumirá su gobierno y administración, así como las competencias, los medios y los recursos que les correspondan.

*Artículo 85.* La organización y competencias de las diputaciones catalanas se regirán por lo dispuesto en los artículos 86, 87, 88, 89 y 90, en el marco de la legislación básica del Estado.

*Artículo 86.* Formarán parte de la organización provincial:

- a) El presidente, los vicepresidentes, la comisión de gobierno y el pleno. Será también órgano de la provincia la comisión especial de cuentas.
- b) Serán órganos complementarios las comisiones de estudio, informe o consulta y cualquier otro órgano establecido por la Diputación Provincial.

*Artículo 87. 1.* El pleno de la Diputación Provincial estará constituido por el presidente y los demás miembros de la corporación.

2. La comisión de gobierno estará integrada por el presidente y un número de miembros no superior a la tercera parte del número legal, nombrados y separados libremente por el presidente, que dará cuenta de ello al pleno.
3. Corresponderán al pleno, al presidente y a la comisión de gobierno las atribuciones que determina la Ley Reguladora de las Bases del Régimen local
4. En los términos establecidos por la Ley, el presidente podrá delegar el ejercicio de sus atribuciones en los miembros de la comisión de gobierno, sin perjuicio de las delegaciones especiales que para encargos específicos puede realizar en favor de cualquier miembro de la corporación, aunque no pertenezca a la comisión de gobierno.
5. Los vicepresidentes sustituirán al presidente, por orden de nombramiento, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad. Serán libremente designados por el presidente de entre los miembros de la comisión de gobierno.

*Artículo 88. 1.* Serán competencias propias de las diputaciones provinciales las que bajo este concepto le atribuyan las leyes.

2. Les corresponderá, en cualquier caso:
  - a) Coordinar los servicios municipales entre sí, para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia.
  - b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los que tengan menos capacidad económica y de gestión.
  - c) Prestar servicios públicos de carácter supracomarcal.
  - d) Fomentar y administrar los intereses peculiares de la provincia.
3. para el ejercicio de las funciones de coordinación y cooperación económica en las obras y servicios de competencias municipal y para la atribución de competencias administrativas en el marco de lo dispuesto por el apartado 2.c) y d), se aplicará lo dispuesto por la Ley de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

*Artículo 89. 1.* Las diputaciones provinciales ejercerán las funciones de asistencia y cooperación jurídica y técnica mediante:

- a) La orientación y el asesoramiento jurídico, económico y técnico.
- b) La asistencia administrativa.
- c) Las ayudas técnicas en la redacción de estudios y proyectos.



- d) Cualquier otra fórmula análoga que determine la propia Diputación Provincial.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto por el apartado 1 del presente artículo y el Título III de la Ley del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, las diputaciones provinciales podrán cooperar también en la efectividad de los servicios municipales, mediante el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas, de las que podrán ser beneficiarios los municipios y comarcas.
  3. Corresponderá asimismo a las diputaciones provisionales garantizar el ejercicio dentro de los municipios de las funciones públicas necesarias a que se refiere el artículo 92.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
  4. Las funciones de asistencia y cooperación municipal se ejercerán especialmente para el establecimiento y prestación de los servicios públicos mínimos y se entienden sin perjuicio de las que correspondan también a la comarca, de conformidad con la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña.

*Artículo 90. 1.* Las funciones de asistencia y cooperación podrán cumplirse asimismo en favor de la comarca, si ésta ejerce competencias municipales.

2. De conformidad con los criterios de coordinación a que se refiere el artículo 168 y, en su caso, por medio de convenios entre las diputaciones y los consejos comarcales, se establecerán los mecanismos de apoyo que sean necesarios para que la comarca pueda desplegar las competencias que le atribuye la Ley de la Organización Comarcal de Cataluña en materia de asistencia y cooperación y de ejercicio de las funciones necesarias en el ámbito municipal.

## **TITULO X.- DE LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS**

*Artículo 115. 1.* El procedimiento para constituir la mancomunidad se ajustará a las siguientes reglas:

- c) El informe sobre el proyecto de estatutos será emitido por los consejos comarcales y las diputaciones provinciales interesados.

*Artículo 116.* Sin perjuicio de los supuestos de disolución expresamente establecidos por los establecimientos, podrá disolverse la mancomunidad siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- b) Que los consejos comarcales y las diputaciones provinciales interesados emitan informe al respecto.

## **TITULO XV.- DEL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES**

*Artículo 147. 2.* La determinación del número de miembros de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales, el procedimiento para elegirlos, la duración de su mandato y los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad se regularán por lo dispuesto en la legislación electoral.

**3) Ley 3/1991 de 14 de marzo, de Administración Local de Castilla-La Mancha**

### **TITULO PRELIMINAR**

*Artículo 1.* La presente Ley es de aplicación a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

### **TITULO I.- DEMARCACION TERRITORIAL**

#### **CAPITULO II: Fusión e incorporación**

*Artículo 6.* A los efectos de lo previsto en el apartado c) del artículo anterior, se entiende que ha desaparecido la organización cuando no existan listas electorales que concurran al proceso electoral de carácter municipal o cuando durante una legislatura dimitiesen todos los miembros electos y no fuera posible nombrar la Comisión Gestora.

Los miembros de la Comisión Gestora tendrán la condición de electores del Municipio y su nombramiento corresponderá a la Diputación Provincial de acuerdo con lo dispuesto en el Régimen Electoral General.

*Artículo 9.* Los Municipios que resulten afectados por un expediente de incorporación o fusión en base a lo dispuesto en los apartados b), c), d) y e) del artículo 5, serán preferentes en los Planes de Inversión de carácter Regional y Provincial.

#### **CAPITULO V: Procedimiento común para las alteraciones de términos municipales**

*Artículo 20.* Las alteraciones de términos municipales, se ajustarán al siguiente procedimiento:

1. La iniciativa corresponderá:
  - D) A las Diputaciones Provinciales.
3. Por idéntico plazo, y con posterioridad, se dará audiencia a la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha y a la Diputación Provincial.

## **TITULO II.- ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO**

### **CAPITULO II: Procedimiento para la constitución de las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio**

*Artículo 29. 4.* La Consejería de Presidencia solicitará informe de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha y de la Diputación Provincial.

### **CAPITULO IV: Disolución de Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio**

*Artículo 38.* El procedimiento para la disolución se ajustará a las siguientes reglas:

3. Se solicitará informe a la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha y a la Diputación Provincial, que se emitirá en el plazo de un mes, entendiéndose favorable si el mismo no se emitiera.

## **TITULO III.- ASOCIACIONISMO MUNICIPAL**

### **CAPITULO I: Mancomunidades**

*Artículo 43.* La constitución de una Mancomunidad se ajustará al siguiente procedimiento:

4. El acuerdo de constitución de la Mancomunidad y el proyecto de Estatutos, será sometido a información pública por plazo de un mes. Transcurrido el plazo de información pública, y recogidas en su caso las alegaciones, el proyecto de Estatutos será sometido por idéntico plazo a informe de la Consejería de Presidencia y de la Diputación o Diputaciones Provinciales respectivas, entendiéndose favorables si no hubieran sido emitidos en el plazo referido.

### **CAPITULO II: Agrupaciones municipales**

*Artículo 49.* El procedimiento de constitución y disolución de la Agrupación se ajustará a las siguientes reglas:

- b) Informe de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha y de la Diputación o Diputaciones Provinciales respectivas, por plazo de un mes, transcurrido el cual se entenderá favorable.

#### **4) Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia**

Se regulan en el presente texto las entidades locales que la legislación básica del Estado especifica como entes locales territoriales, el municipio y la provincia.

En cuanto a la provincia, y sin merma de su autonomía, sino más bien todo lo contrario, reforzando sus competencias, la presente Ley pretende que se concierten

sus atribuciones con las propias de la Comunidad Autónoma, y ello para hacer realidad el mandato constitucional que postula la eficacia del aparato administrativo.

La ley se apoya en las provincias para garantizar, dentro de sus posibilidades, la prestación de los servicios mínimos por los municipios.

## **TITULO PRELIMINAR.- DISPOSICIONES GENERALES**

*Artículo 1. 1.* La Comunidad Autónoma de Galicia se organiza en municipios y provincias, que ostentan la condición de entidades locales territoriales, a las que se garantiza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

*Artículo 8. 2.* Las competencias propias de municipios, provincias y demás entidades territoriales sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación, en su programación y ejecución, con las demás administraciones públicas en los términos establecidos por las leyes.

## **CAPITULO I: Territorio**

*Artículo 11. 2.* Todo municipio pertenecerá a una sola provincia.

### *Sección 1ª De las alteraciones de los términos municipales*

*Artículo 12. 4.* Los límites territoriales de los términos municipales podrán modificarse con la finalidad de adecuarlos a las iniciativas de corrección de disfuncionalidades territoriales elaboradas por la Comisión Gallega de Delimitación Territorial. La modificación será acordada por el Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta del conselleiro competente en materia de régimen local, previa audiencia, por plazo de un mes, de los municipios afectados, informe de la respectiva Diputación Provincial y dictamen del Consejo Consultivo de Galicia.

### Subsección 5.ª De la segregación-agregación

*Artículo 31.* Las alteraciones de términos municipales podrán ser iniciadas de oficio por la Consellería competente en materia de régimen local o a instancia de:

- b) Las diputaciones provinciales respectivas.

### *Sección 2. De la demarcación, deslinde y amojonamiento*

*Artículo 44. 3.* Recibido el informe del Instituto Geográfico Nacional, se remitirá el expediente a informe de la Comisión Gallega de Delimitación Territorial y de la Diputación Provincial respectiva, y será resuelto por el Consello de la Xunta de

Galicia, a propuesta del conselleiro competente en materia de régimen local, previo dictamen del Consejo Consultivo de Galicia.

**Artículo 45.** Cuando los deslindes afecten a los límites de las provincias, cada una de las diputaciones interesadas tendrá derecho a integrarse en las comisiones previstas en el artículo 42 de la presente Ley con una representación igual a la de cada Ayuntamiento.

## **CAPITULO II: Población**

**Artículo 54. 2.** La gestión del padrón municipal será llevada por los ayuntamientos con medios informáticos. Las diputaciones provinciales gallegas asumirán la gestión informatizada de los padrones de los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan mantener los datos de forma automatizada.

## **CAPITULO IV: Competencias**

### *Sección 2ª. De los servicios mínimos*

**Artículo 82. 1.** La prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán, preferentemente, las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las diputaciones provinciales, así como la coordinación y ayuda de la Comunidad Autónoma.

**Artículo 83. 2.** La tramitación del expediente de dispensa de la obligación de prestar un servicio mínimo se ajustará a las siguientes reglas:

- b) Informe de la Diputación Provincial correspondiente.

**Artículo 84. 2.** Corresponderá a la Diputación Provincial correspondiente, en relación con los municipios a que se refiere el apartado primero de este artículo, establecer los servicios mínimos deficitarios o asegurar la adecuada prestación de los que lo requieran, así como, en su caso, ejercer las funciones públicas precisas.

Desde la Xunta de Galicia podrán articularse los medios técnicos y económicos precisos para garantizar la cooperación de la Administración autonómica con la provincial en el establecimiento de servicios mínimos deficitarios o en la adecuada prestación de los que lo requieran.

3. La aplicación de lo establecido en el párrafo anterior requerirá la aprobación del Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta de la correspondiente Diputación Provincial, y la no oposición del municipio interesado en el trámite de consulta previa que se le otorgue.

## **TITULO II.- DE LA PROVINCIA**

*Artículo 101. 1.* La provincia es una entidad local de carácter territorial formada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia, autonomía y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines propios y específicos.

2. Son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:
  - a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
  - b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y con la del Estado.
3. El gobierno y la administración de las provincias gallegas corresponde a las diputaciones provinciales.

### **CAPITULO I: Territorio**

*Artículo 102. 1.* El término provincial es el ámbito territorial en que la Diputación Provincial ejerce sus competencias.

2. La modificación de los límites provinciales sólo podrá producirse por alteración de los términos municipales y mediante ley orgánica conforme a la legislación estatal básica.

### **CAPITULO II: Organización**

*Artículo 103. 1.* Formarán parte de la organización provincial:

- a) El presidente, los vicepresidentes, el Pleno y la Comisión de Gobierno. Será también órgano de la provincia la Comisión Especial de Cuentas.
  - b) Son órganos complementarios las comisiones de estudio, informe o consulta, cuya constitución y funcionamiento se acomodará a las mismas reglas que sus homónimas de ámbito municipal. El Pleno de la Diputación, haciendo uso de su potestad de autoorganización, podrá crear cualquier otro órgano de carácter complementario, sin otro límite que el respeto a la organización determinada por la legislación básica y por la presente Ley.
2. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de diputados pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios de la Diputación Provincial cuya función sea el estu-

dio, informe o consulta de los asuntos que tengan que ser sometidos a la decisión del Pleno.

*Artículo 104. 1.* La elección del presidente se rige por lo dispuesto en la legislación electoral general.

2. Corresponde al presidente el nombramiento de los vicepresidentes.
3. El Pleno de la Diputación Provincial estará constituido por el presidente y los demás diputados provinciales.
4. La Comisión de Gobierno estará integrada por el presidente y un número de diputados no superior a la tercera parte del número legal de miembros de la Corporación, nombrados y separados libremente por el presidente, que dará cuenta de ello al Pleno.

*Artículo 105. 1.* Corresponde, en todo caso, al presidente de la Diputación:

- a) Representar a la Diputación.
- b) Dirigir el gobierno y la administración de la provincia.
- c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, la Comisión de Gobierno y cualquier otro órgano de la Diputación.
- d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras cuya titularidad o ejercicio corresponde a la Diputación Provincial.
- e) Ordenar la publicación y ejecución y hacer cumplir los acuerdos de la Diputación.
- f) Autorizar y disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, ordenar pagos y rendir cuentas.
- g) Ejercer la dirección y las facultades en materia de personal que no tenga atribuidas el Pleno.
- h) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- i) Asegurar la gestión de los servicios propios de la Comunidad Autónoma cuya gestión ordinaria esté encomendada por ésta a la Diputación.
- j) Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos, o de grave peligro de que éstos se produzcan, las medidas precisas y adecuadas, dando inmediata cuenta de las mismas al Pleno de la Diputación.

- k) Contratar obras y servicios siempre que su cuantía no exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios de su presupuesto ni del cincuenta por ciento del límite general aplicable al procedimiento negociado legalmente establecido.
  - l) Autorizar la contratación y concesión de obras, servicios y suministros que excediendo de la cuantía señalada en el punto anterior tengan una duración no superior a un año o no exijan créditos superiores al consignado en el presupuesto anual.
  - m) Hacer cumplir las ordenanzas y reglamentos provinciales.
  - n) Decidir los empates con voto de calidad.
  - ñ) Otorgar las autorizaciones o licencias, a no ser que las ordenanzas o las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Comisión de Gobierno.
  - o) El desarrollo y la gestión económica conforme al presupuesto aprobado.
  - p) Presidir las subastas y adjudicar provisionalmente el remate.
  - q) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes.
  - r) El ejercicio de aquellas otras atribuciones que las leyes asignen a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos.
2. El presidente puede delegar en la Comisión de Gobierno el ejercicio de sus atribuciones, a no ser la de convocar y presidir las sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno y las enumeradas en las letras b), g) y h) del apartado anterior de este mismo artículo, todo ello sin perjuicio de las delegaciones especiales que, para encargos específicos, pueda realizar en favor de cualquier miembro de la Corporación, aunque no pertenezca a la Comisión de Gobierno.

*Artículo 106.* Corresponde a los vicepresidentes, en cuanto tales, sustituir en la totalidad de sus funciones y por el orden de su nombramiento al presidente, en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del presidente en los supuestos de vacante.

*Artículo 107. 1.* Corresponden, en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:

- a) La organización de la Diputación.
- b) La aprobación de ordenanzas.



- c) La aprobación y modificación de los presupuestos, la disposición de gastos dentro de los límites de su competencia y la aprobación de las cuentas.
  - d) La aprobación de los proyectos de carácter provincial.
  - e) El control y la fiscalización de la gestión de los órganos de gobierno.
  - f) La aprobación de la plantilla de personal, la relación de puestos de trabajo, las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias de funcionarios y el número y régimen del personal eventual, todo ello en los términos de la legislación básica y de la presente Ley, así como la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación, salvo lo dispuesto en el artículo 99, número 4, de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y la ratificación del despido del personal laboral.
  - g) La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
  - h) La enajenación del patrimonio.
  - i) El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás administraciones públicas.
  - j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativas.
  - k) Aquellas que deben corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial y a las que se refiere el artículo 215 de la presente Ley.
  - l) La votación sobre la moción de censura al presidente, que se regirá por lo dispuesto en la legislación electoral general.
  - m) Ejercer las demás que expresamente le atribuyan las leyes.
2. El Pleno puede delegar en la Comisión de Gobierno el ejercicio de sus atribuciones, salvo las enumeradas en las letras a), b), c), d), e), f), g), i), k) y l) del apartado anterior.

*Artículo 108.* Corresponde a la Comisión de Gobierno:

- a) La asistencia al presidente en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) Las atribuciones que el presidente u otro órgano provincial le deleguen o que le atribuyan las leyes.

## CAPITULO III: Competencias

### *Sección 1ª. De las Competencias propias*

**Artículo 109. 1.** Serán competencias propias de las diputaciones provinciales las que bajo este concepto les atribuyan las leyes. Las competencias propias se ejercerán en régimen de autonomía.

Son competencias propias de las diputaciones provinciales, en cualquier caso, las siguientes:

- a) Coordinar los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de servicios públicos en todo el territorio de la provincia, cooperando, especialmente, con los municipios de población inferior a veinte mil habitantes para garantizar su efectividad.
  - b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los que tengan menor capacidad económica y de gestión.
  - c) Prestar los servicios públicos de carácter supramunicipal.
  - d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.
2. En el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, las leyes del Parlamento de Galicia reguladoras de los distintos sectores de la acción pública delimitarán como competencias propias de las diputaciones provinciales las que se consideren indispensables para la gestión de los intereses de las mismas.

Subsección 1.ª De la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios públicos en todo el territorio de la provincia

**Artículo 110. 1.** Las diputaciones provinciales aprobarán anualmente un Plan provincial de cooperación de obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deberán participar los municipios de la provincia.

2. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Xunta de Galicia y la Administración general del Estado con cargo a los respectivos presupuestos. La Xunta de Galicia podrá condicionar la utilización o empleo de sus subvenciones al establecimiento de los criterios y condiciones que considere convenientes.

*Artículo 111. 1.* Las diputaciones provinciales participarán activamente en la elaboración y gestión de los planes de desarrollo comarcal, colaborando en el cumplimiento de sus objetivos a través de las unidades técnicas comarcales.

2. Los planes de desarrollo comarcal tendrán el carácter de marco de referencia para la elaboración de los planes de cooperación de obras y servicios.

*Artículo 112. 1.* Para alcanzar una eficaz coordinación de las inversiones públicas en el territorio gallego, los programas de cooperación económica con las entidades locales que elaboren las diputaciones provinciales, cualquiera que sea su denominación y naturaleza, serán puestos, antes de su aprobación, en conocimiento de la Xunta de Galicia y de la Comisión Gallega de Cooperación Local.

2. Las administraciones públicas implicadas procurarán la elaboración de un plan único en el que se fundan las inversiones públicas provenientes de todas ellas; este plan se registrará por un criterio de proporcionalidad que facilite el desarrollo de los referidos planes. Será coordinado por la Xunta de Galicia con el apoyo y asesoramiento de la Comisión Gallega de Cooperación Local.

Subsección 2.<sup>a</sup> De la asistencia jurídica

*Artículo 113.* La cooperación en la asistencia jurídica en favor de los municipios será prestada por las diputaciones provinciales, entre otras, de las formas siguientes:

- a) Mediante el informe y asesoramiento en cuantas consultas les sean formuladas por los órganos competentes de tales entidades.
- b) Mediante la defensa en juicio cuando así les sea solicitado.

Subsección 3.<sup>a</sup> De la asistencia económico-financiera

*Artículo 114.* La asistencia económico-financiera será prestada por las diputaciones provinciales, entre otras, de las formas siguientes:

- a) Mediante el informe y asesoramiento en cuantas consultas les sean formuladas, sobre la gestión económico-financiera, por los órganos competentes.
- b) Mediante la cesión temporal en uso de material propio de las diputaciones provinciales.
- c) Mediante la concesión de subvenciones a fondo perdido.
- d) Mediante la concesión de créditos y la creación de cajas de crédito para facilitar a los ayuntamientos operaciones de este tipo.

#### Subsección 4.<sup>a</sup> De la asistencia técnica

*Artículo 115.* Las diputaciones provinciales prestarán asistencia técnica a las entidades locales mediante la elaboración de estudios, proyectos y dirección de obras relativas a servicios de su competencia, en especial en el ámbito del urbanismo, gestión tributaria y asesoramiento e impulso de las medidas destinadas a mejorar la organización administrativa con especial atención a los sistemas de trabajo y la mecanización de tareas.

#### Subsección 5.<sup>a</sup> De la asistencia en materia de formación y perfeccionamiento en general

*Artículo 116.* Las diputaciones provinciales prestarán asistencia en materia de formación y perfeccionamiento en general directamente o a través de la Escuela Gallega de Administración Pública en la formación y perfeccionamiento del personal encargado de la gestión económica de las entidades locales.

#### Subsección 6.<sup>a</sup> De la prestación de servicios de carácter supramunicipal

*Artículo 117. 1.* La prestación de servicios que, por su naturaleza, excedan del ámbito de un municipio y no sean asumidos por otra entidad local será atendida por la Diputación Provincial, previa firma de los oportunos convenios o acuerdos de cooperación.

2. La prestación de los servicios supramunicipales, cuando fuese asumida por la Diputación Provincial, podrá efectuarse:
  - a) A través de los servicios de la propia Diputación Provincial, mediante cualquiera de las formas de gestión previstas en la legislación vigente.
  - b) Mediante la constitución de consorcios locales.

#### Subsección 7.<sup>a</sup> Del fomento y de la administración de los intereses peculiares de la provincia

*Artículo 118.* Compete a las diputaciones provinciales regir y administrar los intereses peculiares de la provincia, creando, conservando y mejorando los servicios cuyo objeto sea el fomento de los mismos, y, en especial, los siguientes:

- a) Construcción y conservación de carreteras y caminos provinciales.
- b) Conservación de monumentos histórico-artísticos.
- c) Establecimiento y conservación de bibliotecas.
- d) Organización de concursos y exposiciones y de cualquier otra actividad cuya finalidad sea el fomento en materia de cultura, educación y deporte.
- e) Realización de obras en todo el territorio provincial.

## **TITULO III.- OTRAS ENTIDADES LOCALES**

### **CAPITULO I: De las áreas metropolitanas**

*Sección 2ª. De la organización y funcionamiento del área metropolitana*

Subsección 1.ª Del Consejo Metropolitano

#### *Artículo 125. 1.*

- e) Adoptar los acuerdos relativos a transferencias o delegación de competencias y los acuerdos de cooperación con los ayuntamientos del área metropolitana, con la Diputación Provincial, con la Xunta de Galicia y con la Administración central del Estado.

### **CAPITULO II: De las mancomunidades de municipios**

*Sección 1ª. Del procedimiento de constitución y disolución de las mancomunidades de municipios*

*Artículo 140. 1.* El proyecto de estatutos, una vez aprobado, será sometido, por plazo de un mes, a informe de la Diputación o diputaciones provinciales interesadas, se entenderá favorable si en dicho plazo no hubiese sido emitido y se expondrá a información pública por período de un mes para que sean presentadas, por parte de los interesados, las observaciones o sugerencias que estimen precisas.

*Artículo 141. 1.* Comunicada por el presidente a la Comisión Gestora la emisión de los informes por parte de la Diputación o diputaciones provinciales interesadas o por la Consellería competente en materia de régimen local, o transcurrido el plazo legal para ello sin que los mismos hubiesen sido emitidos, los plenos de todos los ayuntamientos aprobarán, en el plazo de dos meses, los estatutos. Los acuerdos requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de cada una de las corporaciones.

*Artículo 143. 1.* La modificación de los estatutos de la mancomunidad o la disolución de la entidad local se ajustará al siguiente procedimiento:

- b) Adoptado el acuerdo, se someterá a información pública por plazo de un mes y, simultáneamente, se remitirá a la Diputación o diputaciones provinciales respectivas y a la Consellería competente en materia de régimen local para su informe, por plazo de un mes.

## **CAPITULO IV: De las entidades locales menores**

*Sección 1ª. Del procedimiento de constitución u disolución de las entidades locales menores*

**Artículo 154. 4.** La Consellería competente en materia de régimen local requerirá el informe de la Diputación Provincial correspondiente.

**Artículo 157.** El procedimiento para la disolución se ajustará a las siguientes reglas:

3.ª Se requerirá informe a la Diputación Provincial correspondiente, que lo emitirá en el plazo de un mes, y se entenderá favorable si, transcurrido el mismo, no hubiese sido emitido.

*Sección 2ª. De la organización de las entidades locales menores*

**Artículo 161. 1.** En la entidad de nueva creación y hasta tanto se celebren elecciones locales, el gobierno y administración se encomendará a una Comisión Gestora, integrada por tres miembros, que serán nombrados por la Diputación Provincial respectiva de conformidad con el resultado de las elecciones en la sección o secciones correspondientes, a propuesta de los partidos políticos con representación en el Ayuntamiento.

*Sección 3ª. De las competencias de las entidades locales menores*

**Artículo 163. 2.** La Comunidad Autónoma, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos podrán prestar la asistencia técnica, jurídica y económica precisa para que las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal puedan hacer efectivas sus competencias con la mayor economía y evitando la duplicidad de servicios.

## **CAPITULO V: De las agrupaciones de municipios**

*Sección 1ª. De las agrupaciones voluntarias*

**Artículo 167.**

- c) Informe de la Delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma gallega y de la Diputación o diputaciones provinciales respectivas. Tales informes deberán ser emitidos en el plazo de un mes a partir de su solicitud, y se entenderán favorables en el caso de no recibirse en el referido plazo.

**5) Ley 1/1998, de 4 de junio, de Administración Local de Castilla y León****EXPOSICION DE MOTIVOS**

Recuperadas las libertades públicas y promulgada la Constitución de 1978, que reconoció el derecho a la autonomía para la gestión de sus intereses a los municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, se configuró un Estado descentralizado y se posibilitó, en base a tal reconocimiento, la institucionalización, entre otras, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya fidelidad a la tradición de aquellos municipios libres y democráticos que la Carta Magna recupera, inspira la elaboración de esta Ley.

**TITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES**

*Artículo 1. 1.* La Comunidad de Castilla y León se organiza territorialmente en municipios y provincias, de acuerdo con los principios de autonomía, descentralización, desconcentración y eficacia.

*Artículo 4. 2.* Todo municipio pertenecerá a una sola provincia, sin que cualquier alteración de los términos municipales pueda modificar los límites provinciales.

*Artículo 5. 1.* La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de municipios que tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses. Su gobierno y administración están encomendados a la respectiva Diputación.

3. Son fines básicos de la provincia garantizar la prestación integral y adecuada en el territorio provincial de los servicios de competencia municipal y colaborar en la tarea de coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

**TITULO II.- CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE MUNICIPIOS Y ALTERACIONES DE SUS TERMINOS****CAPITULO IV: Procedimiento**

*Artículo 16. 1.* El procedimiento para la creación y supresión de municipios, así como para la alteración de sus términos, podrá iniciarse de oficio o a solicitud de los municipios y, en su caso, vecinos interesados, de la Diputación Provincial respectiva y de la Administración del Estado.

2. La iniciación de procedimiento a instancia de los municipios o Diputaciones Provinciales interesadas requerirá acuerdo de la Corporación correspondiente adoptado con la mayoría exigida en el artículo 47.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

### **TITULO III: Deslinde de Términos Municipales**

*Artículo 19.3.* La participación que los Ayuntamientos correspondientes a los municipios afectados por el deslinde tengan en el procedimiento, también habrán de tenerla las Diputaciones Provinciales cuando las provincias vean afectados sus límites.

### **TITULO IV.- COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES**

#### **CAPITULO II: De la Prestación de Servicios Mínimos Municipales**

*Artículo 21. 4.* La prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma.

*Artículo 22. 2.* En el procedimiento que se instruya al efecto, se dará audiencia a la Diputación Provincial interesada.

### **TITULO V.- DEL NOMBRAMIENTO, CAPITALIDAD Y SÍMBOLOS DEL MUNICIPIO**

*Artículo 24. 2.* El procedimiento para el cambio de denominación de los municipios se iniciará por acuerdo del Ayuntamiento adoptado con la mayoría señalada en el artículo 47.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que será sometido a información pública e informe de la Diputación Provincial.

### **TITULO VI.- MANCOMUNIDADES Y OTRAS ENTIDADES ASOCIATIVAS**

#### **CAPITULO I: Disposiciones Generales**

*Artículo 31. 2.* En la concesión de ayudas a las Entidades Locales por la Junta de Castilla y León, directamente o en cooperación con las Diputaciones Provinciales, se dará tratamiento preferente a aquellas que financien obras y servicios municipales cuya realización o prestación sea mancomunada.

#### **CAPITULO II: Creación de Mancomunidades**

*Artículo 35. 2.* Simultáneamente se recabará informe de la Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas, que, de no emitirse en el plazo de un mes, se entenderá favorable al proyecto.

#### **CAPITULO III: Modificación y Supresión**

*Artículo 38. 1.* La iniciativa para la modificación de los Estatutos, que podrá partir de cualquiera de los municipios mancomunados o del órgano de gobierno de la Mancomunidad, requerirá, en todo caso, acuerdo de éste.



Cuando el acuerdo del órgano de gobierno de la Mancomunidad sea favorable a la iniciativa, uno y otra serán sometidos a información pública e informe de la Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas y de la Consejería competente en materia de Administración Local, en los términos y plazos establecidos en el artículo 35.

*Artículo 39. 1.* Constituida una Mancomunidad podrán adherirse o separarse de la misma los municipios que lo deseen con sujeción al procedimiento que los Estatutos determinen, siempre que, en el primer caso, lo apruebe el órgano de gobierno de la Mancomunidad por mayoría absoluta del número legal de sus miembros. En ambos casos será necesario el trámite de información pública e informe de la Diputación o Diputaciones Provinciales interesadas y de la Consejería competente en materia de Administración Local en los términos y plazos establecidos en los artículos anteriores.

## **TITULO VII.- ENTIDADES LOCALES MENORES**

### **CAPITULO I: Disposiciones Generales**

*Artículo 51. 4.* Reglamentariamente se determinará el régimen de colaboración de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales para que éstas pongan en marcha un servicio de gestión del Patrimonio de las Entidades Locales Menores.

### **CAPITULO III: Organización y Funcionamiento**

*Artículo 65.* Los conflictos de competencias que se susciten entre Entidades Locales Menores pertenecientes a un mismo municipio serán resueltos por el Ayuntamiento de éste. En los demás casos, resolverá la Consejería competente en materia de Administración Local previo informe en todo caso, de los Ayuntamientos y Diputación o Diputaciones Provinciales afectados.

### **CAPITULO IV: Recursos**

*Artículo 69. 4.* Cuando el municipio no libre el importe de las aportaciones o participación en los plazos fijados en el convenio o acuerdo de delegación, las Entidades Locales Menores podrán solicitar a la Comunidad Autónoma o Diputación Provincial la retención de dicho importe en los pagos que por cualquier concepto éstas hayan de realizar al municipio, para su posterior ingreso en las arcas de la Entidad Local Menor.

## **DISPOSICIONES ADICIONALES**

*Segunda.*- Previo los estudios correspondientes y con audiencia de las Entidades Locales o Instituciones interesadas, se elaborarán por la Consejería competente en materia de Administración Local planes generales de viabilidad municipal que

garanticen la prestación de los servicios mínimos, la efectiva autonomía municipal y la capacidad suficiente para el cumplimiento de sus fines.

Las Diputaciones Provinciales participarán en la formación de los indicados planes.

*Tercera.*- En tanto no se establezca el régimen orgánico y de funcionamiento del Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León y del Consejo de Municipios, Comarcas y otras Entidades Locales previstos en el Título IX, las funciones que la presente Ley les atribuye serán desempeñadas por el Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias de Castilla y León y por las Comisiones de Cooperación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, respectivamente.

## 6) Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón

### **PREAMBULO**

1. La organización territorial de Aragón, de acuerdo con el artículo 5 de su Estatuto de Autonomía, se estructura en municipios y provincias, así como en las comarcas que se constituyan en desarrollo de la Ley de comarcalización.  
Actualmente existen setecientos veintinueve municipios, de los cuales, y con la excepción de Zaragoza, sólo dos tienen más de 20.000 habitantes; veinte, más de 5.000; setecientos nueve no alcanzan esa población, entre ellos, seiscientos quince con menos de 1.000 habitantes. A los municipios se suman tres provincias, cuarenta y tres entidades locales menores y organizaciones supramunicipales de diversa naturaleza.
4. La provincia, como entidad local, conserva su vocación esencial como instancia de cooperación con los municipios. Esta cooperación se materializa en la aprobación del Plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales obligatorios, sujeto, en todo caso, a los objetivos y prioridades fijados por el Gobierno de Aragón. La dimensión supramunicipal de ciertas tareas públicas tiene su reflejo en un núcleo de intereses de alcance provincial, compatibles con los que corresponden por Ley a las comarcas que se han de crear.
5. Las competencias de las diputaciones provinciales están delimitadas en función de lo que constituye su justificación última como entidades locales supramunicipales, la asistencia a los municipios en sus distintos aspectos y la cooperación a la prestación de los servicios obligatorios municipales. El Plan provincial de cooperación, aprobado de acuerdo con los objetivos y prioridades fijadas por el Gobierno de Aragón, es el instrumento esencial de esa cooperación.

## **TITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES**

*Artículo 2.* Entidades locales aragonesas.

2. Tienen, asimismo, la condición de entidades locales de Aragón:

- a) las provincias,

*Artículo 3.* Potestades.

2. A los municipios y provincias corresponden las siguientes potestades:

- a) la reglamentaria y la de autoorganización,
- b) la tributaria y la financiera,
- c) la de programación o planificación,
- d) la expropiatoria,
- e) la de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes,
- f) la de ejecución forzosa de sus actos y acuerdos,
- g) la sancionadora, y
- h) la de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, e (sic)

## **TITULO II.- EL MUNICIPIO**

### **CAPITULO I: El territorio**

*Artículo 7.* El término municipal y sus alteraciones.

4. Cada municipio pertenecerá a una sola provincia.

*Artículo 14.* Procedimiento de alteración de términos municipales.

Los expedientes de alteración de términos municipales se ajustarán a los siguientes trámites esenciales:

- b) La Diputación Provincial interesada y, en su caso, la comarca, emitirá informe sobre la alteración territorial planteada en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin emitirse el informe, podrá entenderse cumplido dicho trámite.

### **CAPITULO II: La población**

*Artículo 21.* El Padrón de habitantes.

3. La Diputación General de Aragón y las diputaciones provinciales apoyarán técnica y económicamente a los municipios para la gestión y explotación del padrón, pudiendo formalizar convenios que regulen la colaboración recíproca en su elaboración y mantenimiento y el acceso a sus datos para el ejercicio de sus competencias y la elaboración de estadísticas.

## **CAPITULO V: Competencias**

*Artículo 45.* Dispensa de la prestación de los servicios obligatorios y su procedimiento.

3. La tramitación del expediente de dispensa se ajustará a las siguientes reglas:
  - b) Informe de la Diputación Provincial correspondiente o en su caso, de la comarca.

## **TITULO III.- DE LAS DEMÁS ENTIDADES LOCALES**

### **CAPITULO I: La provincia**

#### *Sección 1º Organización Provincial*

*Artículo 62.* Las provincias aragonesas.

Las provincias aragonesas son entidades locales determinadas por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

*Artículo 63.* Gobierno y administración de la provincia.

1. El gobierno y administración de las provincias corresponde a las respectivas diputaciones, como corporaciones de carácter representativo.
2. Formarán parte de la organización provincial:
  - a) El Presidente, los vicepresidentes, la Comisión de Gobierno y el Pleno. Será también órgano de la provincia la Comisión Especial de Cuentas.
  - b) Serán órganos complementarios las comisiones informativas y cualquier otro órgano establecido en sus Reglamentos orgánicos en virtud de su potestad de autoorganización. Las comisiones informativas tendrán por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, de la Comisión de Gobierno y de los Diputados que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación ten-

drán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos.

*Artículo 64.* Organización básica.

1. El Pleno de la Diputación Provincial estará constituido por el Presidente y los demás miembros de la Corporación.
2. La Comisión de Gobierno estará integrada por el Presidente y un número de miembros no superior a la tercera parte del número legal, nombrados y separados libremente por el Presidente, que dará cuenta de ello al Pleno.
3. Corresponderán al Pleno, al Presidente y a la Comisión de Gobierno las atribuciones que determine la legislación básica de régimen local.

*Sección 2ª Competencias*

*Artículo 65.* Competencias de las diputaciones provinciales.

Son competencias propias de las diputaciones provinciales:

- a) La cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia.
- b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras entidades locales.
- c) Prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal, cuando su gestión no corresponda a las comarcas o no sea asumida por una mancomunidad.
- d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.
- e) Cualesquiera otras que les atribuyan las leyes.

*Artículo 66.* Cooperación a los servicios obligatorios municipales.

1. Las funciones de asistencia y cooperación provincial a las entidades locales se dirigirán especialmente al establecimiento y prestación de los servicios municipales obligatorios, sin perjuicio de las que correspondan a la comarca, de acuerdo con la Ley de Comarcalización de Aragón.
2. Las diputaciones provinciales aprobarán anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia y otras entidades locales.

3. El Plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos podrá financiarse con medios propios de la diputación, las aportaciones de los municipios y las subvenciones que a tal efecto concedan la Diputación General de Aragón y la Administración del Estado.

*Artículo 67.* Asistencia y cooperación con los municipios.

Las diputaciones provinciales, de acuerdo con los criterios establecidos por la Diputación General, prestarán asistencia jurídica, administrativa, económica, financiera y técnica a las entidades locales de su territorio, sin perjuicio de la que pueda corresponder, en su caso, a las comarcas.

*Artículo 68.* De la asistencia jurídico-administrativa.

La asistencia jurídico-administrativa de las Diputaciones provinciales a favor de las entidades locales se ejercerá, entre otras, a través de las siguientes formas:

- a) Mediante el informe y asesoramiento a las consultas formuladas por los órganos competentes de tales entidades.
- b) Mediante la defensa en juicio, cuando así sea solicitado.
- c) Mediante la asistencia administrativa adecuada para garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias de Secretaría, Intervención y Tesorería, en particular en los municipios que tengan dispensa y en situaciones de ausencia, enfermedad o vacante. Dicha asistencia se efectuará por funcionarios de habilitación nacional adscritos a los correspondientes servicios de las diputaciones provinciales.
- d) Mediante la elaboración de documentos y otro material impreso que facilite y simplifique la gestión administrativa y económica.

*Artículo 69.* De la asistencia económico-financiera.

La asistencia económico-financiera de las diputaciones provinciales a favor de las entidades locales se ejercerá, entre otras, a través de las siguientes formas:

- a) Mediante el informe y asesoramiento a las consultas formuladas sobre gestión económico-financiera por los órganos competentes de tales entidades.
- b) Mediante la cesión temporal de bienes, medios o instalaciones propias de las diputaciones provinciales.
- c) Mediante la concesión de subvenciones a fondo perdido.
- d) Mediante la concesión de préstamos de la Caja de Crédito provincial.

- e) Colaboración en las funciones de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales y de otras entidades locales.

*Artículo 70.* De la asistencia técnica.

La asistencia técnica de las diputaciones provinciales a favor de las entidades locales se desarrollará mediante la elaboración de estudios, planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos y dirección facultativa de obras, instalaciones o servicios de su competencia, emisión de informes técnicos previos al otorgamiento de licencias, construcción y conservación de caminos y vías rurales, asesoramiento e impulso de medidas destinadas a mejorar la organización administrativa mediante la aplicación de sistemas de trabajo o el diseño de programas informáticos que permitan la mecanización de tareas.

*Artículo 71.* De la prestación de servicios de carácter supramunicipal o supracomarcal.

1. La prestación de servicios que, por su naturaleza, excedan del ámbito de un municipio y en tanto no sean asumidos por una mancomunidad o por la comarca respectiva, será atendida por la Diputación Provincial, previa la firma de los oportunos convenios o acuerdos de cooperación.
2. La prestación de servicios supramunicipales, cuando sea excepcionalmente asumida por la Diputación Provincial, podrá efectuarse:
  - a) A través de los servicios de la propia Diputación Provincial, mediante cualquiera de las formas de gestión previstas en la legislación vigente.
  - b) Mediante la constitución de consorcios locales.
3. Las diputaciones provinciales podrán prestar servicios de carácter supracomarcal.

## **CAPITULO VI: Obras públicas locales**

*Artículo 231.* Supervisión de proyectos.

2. No será necesario dicho trámite cuando el proyecto haya sido redactado por los propios servicios técnicos de la entidad local interesada o, en su caso, por los de la Diputación Provincial, o por los de la Comunidad Autónoma.

*Artículo 232.* Declaración de utilidad pública.

1. La aprobación de los proyectos de obras incluidos en los planes de obras y servicios locales, incluidos los planes provinciales de cooperación, llevarán aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios en ellos comprendidos, a efectos de expropiación forzosa.

---

**TITULO VIII. DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES**  
**CAPITULO II: De los funcionarios con habilitación de carácter nacional**

*Artículo 243.* Cooperación al desempeño de las funciones públicas necesarias.

La Comunidad Autónoma cooperará con las diputaciones provinciales o, en su caso, con las comarcas, para garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

**CAPITULO V: Agrupaciones para sostenimiento de personal común**

*Artículo 252.* Procedimiento de creación.

4. La Diputación General de Aragón y las diputaciones provinciales prestarán una especial colaboración y ayuda a estas agrupaciones en cuanto supongan una mejora de la atención administrativa al conjunto de la población y de la gestión de las competencias de las Corporaciones locales.



## **Competencias autonómicas que pueden ser residenciadas en las Corporaciones Locales**

### **I. INTRODUCCIÓN**

En la línea que hemos venido manteniendo hasta ahora y también como consecuencia de ello, abordamos en este apartado un aspecto del nuevo marco competencial que proponemos en relación con las Corporaciones Locales: competencias autonómicas que pueden ser asumidas por aquéllas, si bien enunciándolo en el siguiente contexto:

- La asunción por las Corporaciones Locales (Municipios, Provincias e Islas) de competencias que actualmente se encuentran residenciadas en las Comunidades Autónomas se fundamenta, con carácter general, en la capacidad de aquéllas para acercar más al ciudadano la gestión pública y por la eficiencia en el ejercicio de determinadas competencias en base al principio, ya enunciado en otro lugar de este documento de subsidiariedad.
- Partimos de que nos encontramos ante competencias que se encuentran recogidas en la Ley 7/85 como campos normales de actuación del mundo local, por ello y, con carácter general, no llevaría aparejada una actuación concreta del legislador estatal, sin perjuicio de supuestos en que los procesos de transferencia no se han producido o por la propia naturaleza de la materia, que implicará una intervención de la Administración Central del Estado.
- Es evidente que para poder ejecutar competencias es necesario que existan recursos suficientes para ello y, por lo tanto, la transferencia de recursos económicos por parte de la entidad que atribuye las competencias.
- No pretendemos ser exhaustivos en lo enumerado de materias asumibles por la Administración Local, habrá de estar en cada caso a lo que sea delegable en el ámbito territorial determinado. Nos referimos a las Corporaciones Locales de forma genérica: Municipios, Provincias e Islas. La tipología local española implicará según los casos, que una determinada competencia sea asumida por el municipio. En otros casos será de Diputación o institución equivalente, con arreglo a sus funciones normativamente establecidas, la que habrá de procurar que la actuación pueda ser ejercitada por el municipio a través de los mecanismos de cooperación y asistencia establecidos en la Ley 7/85.

## II. AREAS TEMATICAS

### ■ Deportes

Las Entidades locales tienen competencias en el sector deportivo atribuidas por las normas del ordenamiento jurídico español, según se desprende del reparto competencial establecido en la Constitución, en la legislación estatal y en la autonómica.

Con independencia de los límites que alcanza la potestad de las Comunidades Autónomas para regular la promoción del deporte, la LRBRL en su artículo 25.2.m determina el contenido competencial mínimo que considera básico para ser asumido por los Entes Locales y atribuye a los municipios competencias en materia de actividades o instalaciones deportivas y ocupación del tiempo libre.

Para que sea efectiva la autonomía que garantiza la Constitución a las Entidades Locales, la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas debe asegurar a las Corporaciones Locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, con la atribución de las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Por esta razón, tanto la legislación del Estado en materia deportiva como la que puedan realizar las Comunidades Autónomas, tiene que atribuir y determinar las competencias que deben corresponder a los Entes Locales según el artículo 2 y 26.2 de la LRBRL. Hasta ahora la LRBRL se ha limitado a asegurar que la legislación de las Comunidades Autónomas en materia de deportes tiene que atribuir competencias a los municipios.

La LRBRL incluye lo deportivo entre los denominados servicios de carácter obligatorio y, por tanto según el artículo 18.1.g. exigible su prestación por los vecinos del municipio.

Resumiendo diremos que contempla el hecho deportivo desde dos vertientes: como competencia propia de todos y cada uno de los municipios, y como objeto de prestación obligatoria de determinados servicios para aquéllos que supere a los 20.000 habitantes (la prestación del servicio de instalaciones deportivas de uso público, artículo 26.1.c).

En relación con el marco competencial de los Ayuntamientos, podríamos afirmar que el campo de actuación en materia de prestaciones deportivas vendrá únicamente acortado por la voluntad política y por las limitaciones presupuestarias.

Aún cuando la política deportiva municipal deba tener su eje central en la construcción y gestión de instalaciones deportivas no tiene por qué limitarse a una

prestación pasiva. Por ello el ejercicio de estas competencias exige por razones de eficacia el poder disponer de una mayor flexibilidad de funcionamiento y contar con recursos económicos que no procedan exclusivamente de la Hacienda Local.

Concretando, y tras un análisis sosegado de las prestaciones que se están realizando desde el área local en materia de deportes, y considerando cuál debe ser el campo de actuación, y a la vista de todo lo reseñado anteriormente, las competencias locales en deportes deberían venir determinadas por:

- a) La planificación, diseño y ejecución de la construcción de instalaciones deportivas que contribuyen al desarrollo de la práctica deportiva ciudadana.
- b) La gestión de las instalaciones deportivas públicas ubicadas en todos los centros de enseñanza, excepto los universitarios.
- c) La gestión de las instalaciones deportivas que actualmente son propiedad de las Comunidades Autónomas, salvo las instalaciones de interés federativo o destinadas a la alta competición.

Para llevar a cabo dicha gestión no está de más el recordar que ésta puede ser directa o indirecta, contemplándose en ésta última diversas fórmulas según la conveniencia de cada municipio.

- d) La organización de la demanda deportiva en edad escolar, no como deporte federativo, sino en la línea de deporte para todos, tanto en el aspecto de la promoción como en el de la competición.

## ■ Educación

El referente obligado a la hora de reflejar el marco competencial educativo de las Corporaciones Locales vendrá determinado fundamentalmente por la LRBRL, la LODE y la LOGSE, además de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución como punto de obligado de partida y lo reglamentado por las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia educativa.

El artículo 28 de la LRBRL establece que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, y en particular, las relativas a la educación, la cultura, etc.

El artículo fundamental de dicha Ley es el 25.2.n., cuyo desarrollo plasmaría un nuevo marco competencial local: “participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia de la escolaridad obligatoria”.

Igual que ocurre en materia deportiva, la LRBRL se ha limitado aquí, prácticamente, a asegurar que la legislación de la Administración Central o Autónoma en materia educativa tiene que atribuir competencias a los municipios.

En consecuencia, tanto el Estado en las Comunidades Autónomas que todavía no tienen competencias plenas en educación, como las Comunidades Autónomas que las tienen, deben regular que dicha participación en la programación de la enseñanza sea una realidad para los Ayuntamientos.

Respecto a la LODE, mención expresa requiere la Disposición Adicional 2, donde se regula la creación de centros docentes públicos cuyos titulares sean las Corporaciones Locales mediante convenio. Para que el ejercicio de esta competencia local sea una realidad será preciso que se reglamente las características y dotaciones económicas de estos convenios de manera que, en el mejor de los casos, las Corporaciones Locales no dependan de una subvención sin garantías estables de continuidad.

Con referencia a la LOGSE, procede también su desarrollo en todo lo concerniente al ámbito local, descentralizado algunas cuestiones en los Ayuntamientos directamente como faculta la Ley sin tener que pasar obligatoriamente a través de las Comunidades Autónomas. Mención expresa requiere de este punto de vista, el desarrollo del artículo 11 sobre el establecimiento de convenios entre las Administraciones Educativas y las Corporaciones Locales para el desarrollo de la educación infantil; la reglamentación de los posibles convenios para la educación de adultos y para las enseñanzas de régimen especial (Artículo A.54.3 y Disposición Transitoria 17.5).

En este sentido, la educación infantil de 0 a 3 años en aspectos educativos y asistenciales, debe ser una clara competencia local, ya que aún cuando la educación infantil tiene carácter voluntario, las Administraciones Públicas deben garantizar un número de plazas suficientes que asegure la escolarización de la población que lo solicite y en el tramo s3-6 la Administración Local ya colabora con la Administración Educativa en el objetivo anterior.

Pero es el tramo 0-3 en el que cobra especial importancia el papel de la Administración Local. Este papel ha de venir, como decíamos, determinado con el desarrollo de los Convenios entre la Administración Educativa y las Corporaciones Locales en cumplimiento del punto 2 del artículo 11 de la LOGSE. Sobre los aspectos asistenciales es preciso también cerrar un acuerdo con el Ministerio de Asuntos Sociales.

En cuanto al diseño y ejecución de las enseñanzas de adultos, relación con las políticas de formación-empleo, es conveniente configurar un órgano a nivel local que abarque y coordine todo el Plan de Formación Profesional (Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Ministerios, etc.).

Para ello es paso previo unificar las políticas de formación y empleo a nivel local.

El Programa de Garantía Formativa se desarrolla íntegramente en Ayuntamientos y una vez revisado en profundidad y enmarcado en el desarrollo de la Garantía Social, puede ser un referente importante en el nivel local, ya que este es el idóneo para lograr una conjunción entre Formación Profesional Reglada, No Reglada y Empleo. Es necesario regular definitivamente las Juntas Locales de Educación de Adultos, como órganos de planificación, coordinación y participación de las actividades educativas y de desarrollo cultural dirigidas a la población adulta en una localidad, comarca o provincia.

## ■ Empleo

En relación a las posibles competencias que en materia de Desarrollo Económico, Formación Ocupacional y Empleo, podrían ser factibles de transferir directamente a las Corporaciones Locales, hemos de indicar, por lo que conocemos del llamado Pacto Autonómico, que la intención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, es mantener el conjunto de acciones y programas que le son propias al Estado, con la excepción de algunos de los programas contemplados en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

No obstante, la situación en que se encuentra el proceso de negociación entre los agentes sociales, nos lleva a pensar que se producirán grandes cambios en el Instituto Nacional del Empleo, organismo del que dependen una parte importante de los programas y recursos que con mayor asiduidad utilizan las Corporaciones Locales. Nos referimos en concreto a los Convenios INEM-Corporaciones Locales, Programa Escuelas Taller, iniciativas Locales de Empleo (ILE), Casa de Oficios, apoyo a nuevos emprendedores, etc.

Si los cambios a los que hacemos referencia, traen como objetivo el delimitar el campo de actuación del INEM a las políticas de contratación y actuaciones de reciclaje formativo de los trabajadores desempleados, cabe pensar que el resto de programas y acciones que actualmente ejecuta este organismo, serán descentralizados o transferidos.

En este sentido, ya se ha procedido a transferir competencias tan importantes para los intereses locales como la Formación Ocupacional, a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Valenciana y País Vasco.

Entendemos que las líneas de actuación en materia de Formación Ocupacional, han de ser por y para los municipios. Con ello queremos decir que, si bien la decisión final sobre el número, especialidades, así como los criterios de aportaciones económicas, deben de estar determinados de manera que se garantice una acción global, deberían ser las Corporaciones Locales, con los recursos suficientes, quie-

nes ejecutaran el diseño y la gestión de forma que se interrelacionaran distintos programas de apoyo a la creación de empleo, nuevos emprendedores, etc., garantizando una mayor nivel de resultados.

Si las mencionadas competencias fueran transferidas en su totalidad a las Comunidades Autónomas, sin que a su vez se produzca una descentralización hacia las Corporaciones Locales, a nuestro juicio, seguiría manteniéndose una fragmentación de actuaciones entre Administraciones, con el consiguiente desaprovechamiento de los recursos. Por el contrario si desde la Institución Local se lleva a cabo la coordinación, gestión y evaluación de estos programas desde una óptica de cooperación interinstitucional, supondría un paso importante en la optimización de recursos, y como consecuencia mejores servicios a la población. La situación expuesta es preocupante, pero no lo es menos la necesaria coordinación de los diferentes servicios de Promoción de Empleo y Desarrollo Económico que en la actualidad tienen en funcionamiento las tres Administraciones. Es decir, las Oficinas de Empleo del INEM los Institutos para el Desarrollo de las Comunidades Autónomas y las Agencias Municipales de Promoción Económica y Empleo.

El esfuerzo realizado por las Corporaciones Locales, ha topado en muchas ocasiones, y no siempre porque así lo hayan querido, con la inexistencia de una coordinación real entre Administraciones, ofreciéndose recursos e instrumentos iguales en un mismo territorio. Esto ha provocado una disfunción de actuaciones y competencias grave.

La perduración ya insostenible, de comportamientos atomizando, cuando la práctica nos demuestra la exigencia de una actuación integrada y de interacción entre distintos servicios que actúan con un mismo objetivo, así como la legítima reivindicación de descentralización hacia la institución Local de los programas y recursos que inciden en el desarrollo endógeno de las mismas, nos llevan a las siguientes propuestas competenciales:

- La planificación, diseño de especialidades y gestión de la Formación Ocupacional, debe ser una competencia de las Corporaciones Locales, transfiriéndose hacia las mismas los recursos económicos necesarios y el intercambio de datos de que disponen otras Administraciones sobre oferta y demanda.
- Gestión de los programas de empleo, cuyo objetivo sea la adquisición de experiencia laboral como factor que mejore la ocupabilidad.
- Los programas para el autoempleo, cuya finalidad sea emprender actividades productivas y la realización de asesoramiento técnico (ILES, Ayudas Financieras, Viveros de Empresa, Asistencia Técnica para la creación de Empresas).
- Las iniciativas y programas con financiación europea, que tengan como agente principal a las Corporaciones Locales.

- La capacidad de seguimiento y coordinación de los actuales Centros colaboradores del INEM en cada localidad.
- Las estructuras existentes de Observatorios Ocupacionales a nivel local, deben gestionarse por los propios Ayuntamientos.
- Creación de una nueva infraestructura única, financiada por las tres Administraciones que agrupo los diversos servicios, articulándolos en un nuevo espacio funcional, adaptado a las particularidades de los servicios gestionados en el mismo.

La convergencia de los servicios, localizándolos en una misma instalación, deberá ofrecer un claro reparto de funciones y una coordinación eficaz de los ámbitos de actuación y Administraciones que intervienen.

## ■ Juventud

Las escasas competencias locales en materia de juventud, parten del artículo 48 de la Constitución que establece que “los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

De este principio rector se desprende la obligación de todos los poderes públicos, entre ellos las Corporaciones Locales, de promover la incorporación de los jóvenes al desarrollo social, político, económico y cultural. Junto con este artículo hay que reseñar otros preceptos constitucionales que afectan de forma especial a la juventud; los que regulan el derecho fundamental a la educación (artículo 27), del derecho al trabajo (artículo 35) o el deber de los poderes públicos de asegurar la protección al menor (artículo 39).

Las competencias municipales en materia de juventud pueden proceder: de la legislación, reguladora del régimen local, de la legislación sectorial sobre juventud, y de la legislación sectorial no específica de juventud.

Acerca de la legislación reguladora del régimen local, encontramos los ya consolidados principios de la LRBRL: el derecho de las Entidades Locales a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (artículo 2); la posibilidad de promover para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (artículo 25); la posibilidad de recibir competencias por delegación (artículo 27), y la realización de actividades complementarias a las propias de otras Administraciones (artículo 28).

La legislación sectorial no especifica sobre juventud, se debe considerar la Ley Básica de Empleo que regula los programas de empleo juvenil; el Reglamento Penitenciario que regula el régimen de los establecimientos para jóvenes; y la normativa acerca de la Protección de Menores.

La atención a la juventud no forma parte de los servicios mínimos preceptivos establecidos en el articulado de la LRBRL, y la legislación sectorial específica sobre juventud, bien del Estado, bien de las Comunidades Autónomas, no atribuye ni delega competencias a los municipios sobre esta materia.

Por consiguiente, debe entenderse que las actividades realizadas por las áreas de juventud de las Corporaciones Locales constituyen actividades complementarias a las propias de otras Administraciones.

En este sentido, la Corporaciones Locales están en condiciones de asumir:

- La gestión de todos los equipamientos destinados a la juventud.
  - Albergues y campamentos.
  - Casas de Juventud.
  - Centros de Información Juvenil.
  - Centros Estables de Programación Cultural
  - Centros Polivalentes, etc.
- Sería necesario establecer unas Comisiones Mixtas con las Comunidades Autónomas, de manera que los Ayuntamientos participen de la toma de decisiones acerca de:
  - Distribución de subvenciones a los diferentes Programas de Asociaciones Juveniles.
  - Dotación de personal y material técnico a los Centros de Información Juvenil.
  - Planificación y uso de las residencias, albergues y campamentos de juventud.
  - Dotación y apoyo a los programas locales de viviendas para jóvenes.
  - Regulación de las escuelas de formación de animadores juveniles y monitores de tiempo libre.
  - Apoyo a los programas de iniciativas locales de empleo juvenil.
  - Apoyo a los diferentes programas juveniles de carácter sectorial impulsados desde los Ayuntamientos.
  - La promoción de iniciativas culturales para jóvenes.



## ■ Mujer

La consolidación del Estado de las Autonomías, y la consiguiente transferencia a las diversas Comunidades Autónomas de las competencias en materia de promoción de la mujer, supuso el inicio de un proceso que ha hecho que las Administraciones Autonómicas asuman como propio el objetivo de la igualdad, muchas de ellas han elaborado sus propios Planes de Igualdad, sentando las bases para acometer una política global hacia la mujer a nivel autonómico.

Sin embargo, en la configuración territorial de una política integral de promoción de la mujer es ineludible contemplar el papel que ha jugado, juega y debe jugar la Administración Local. El municipio como marco por excelencia de la convivencia civil, y la Administración Local como más cercana a los ciudadanos y ciudadanas, es el contexto más adecuado para la intervención constitucional eficaz en materia de igualdad de oportunidades para la mujer.

Es preciso señalar que las Corporaciones Locales democráticas han sido pioneras en la lucha por la igualdad de la mujer, planteándose como objetivos fundamentales de su actuación, la información de los derechos de la mujer, su promoción sociocultural y la atención sanitaria en aspectos específicos como la planificación familiar y la educación sexual.

La Ley de Bases del Régimen Local ha recogido y sancionado el papel protagonista de la Administración Local en la promoción del bienestar social, confiriendo a las Corporaciones Locales amplias competencias y atribuciones de gestión en este ámbito. Es evidente que la igualdad de oportunidades de la mujer debe considerarse, hoy por hoy, un objetivo prioritario en cualquier política de bienestar social.

La conformación de una verdadera política integral de promoción de la mujer en el ámbito local precisa la consolidación de instrumentos específicos de gestión y coordinación de unos adecuados recursos materiales y humanos, que posibiliten tanto una eficaz coordinación intermunicipal como una adecuada implementación de las actuaciones locales con las políticas estatales y autonómicas, haciendo efectivos en este ámbito los principios de descentralización y coordinación que, junto con el de la autonomía, fundamentan en nuestro ordenamiento constitucional la relación entre las diversas Administraciones Públicas.

Considerando lo anteriormente expuesto, podemos deducir que en este contexto, las Corporaciones Locales deberían desempeñar competencias, con la correspondiente dotación de recursos económicos y humanos, en la implantación y gestión de:

- Diseño y ejecución de programas de formación y educación de adultas. Respecto a la educación no reglada, campañas de erradicación del analfabetis-

mo funcional de la población femenina adulta, proporcionando una formación básica que les permita una mayor participación en la vida social y cultural y en su caso de integración en programas de formación ocupacional que posibiliten un mejor acceso al mercado de trabajo.

- Gestión de equipamientos destinados a la mujer:
  - Casas de acogida para mujeres maltratadas, gestantes, madres solteras, solas con cargas familiares.
  - Pisos tutelados, equipamientos que habitualmente acogen a mujeres procedentes de los centros de acogida completando el desarrollo de su autonomía.
  - Servicios que contribuyan a liberar a la mujer de su exclusiva responsabilidad en el cuidado de niños, ancianos .... (guarderías, centros de tercera edad, becas para comedores escolares, etc.)
  - Centros de información y asesoramiento de la mujer. Servicios de orientación y prevención de salud integra, planificación familiar, asesoría psicológica.
  - Participación en la elaboración y desarrollo de los programas de actuación en el ámbito de prostitución y drogadicción.

## ■ **Servicios Sociales**

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 25.2.k reconoce, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencias a las Corporaciones Locales para la “prestación de Servicios Sociales y de promoción y reinserción social”.

Al amparo de dicho artículo y de la propia lógica de la acción social que debe, en todo caso, adaptarse a las necesidades sociales características de cada contexto, las Corporaciones Locales deberían asumir competencias exclusivas, con la consiguiente dotación presupuestaria, en la gestión y desarrollo de los siguientes equipamientos, servicios y programas:

- Servicio de información o valoración y orientación.
- Servicio de ayuda a domicilio.
- Servicio de alojamiento alternativo.
- Programa de fomento del voluntariado, asociacionismo y participación social.
- Programas de prevención de la marginación y facilitadores de procesos de inserción social de individuos y colectivos.

- Programa de Acogimiento Familiar.
- Máxima expresión de la marginación municipal en este ámbito es el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales, donde exclusivamente convienen la Administración Central y Autonómica un servicio finalista en su gestión municipal.
- Otros equipamientos que por sus características deben ser responsabilidad municipal son los Centros de Acogida, dirigidos a distintos colectivos: mujer, menores y transeúntes e indigentes principalmente.
- Estos centros acogen transitoriamente a las personas que tienen dificultades en su convivencia y/o carecen de vivienda, desarrollando programas de rehabilitación psicosocial que favorezcan la vuelta a entornos normalizados.
- Las viviendas tuteladas para personas mayores, discapacitados, jóvenes inadaptados o mujeres. Para las personas que por cualquier motivo no pueden realizar una convivencia normalizada en su entorno familiar o carecen de familia, la viviendas tuteladas son un recurso de gran utilidad, más humanizado que las grandes residencias, permitiendo la continuidad de los individuos en sus entornos habituales: barrio, pueblo, ciudad... evitando así procesos de desarraigos.
- Los Centros de Día, Hogares y en general, todo tipo de centros de relación social dirigidos al conjunto de la población o a colectivos concretos (tercera edad, jóvenes, discapacitados, infancia, etc.) Estos Centros son de gran trascendencia para la dinámica social del municipio, favoreciendo las relaciones interpersonales, creación de grupos de ayuda mutua, etc.
- Los Centros de Atención a los Drogodependientes y los correspondientes programas de rehabilitación psicosocial. Las drogodependencias es uno de los problemas que más ha preocupado a la sociedad en los últimos años, encontrando respuestas en las Corporaciones Locales que han desarrollado múltiples programas sin las suficientes competencias y dotación presupuestaria. La integración social de las personas que han superado la dependencia biológica a las drogas debe hacerse a través de los recursos más próximos y normalizados posibles, por lo que la implicación municipal es muy importante.
- En relación al colectivo de personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales las Corporaciones Locales deben contar con competencias y recursos suficientes para facilitar la integración social y laboral de los minusválidos. En este sentido deberán fomentar Centros Especiales de Empleo, Centros Ocupacionales, Cooperativas y otras fórmulas de trabajo asociado, así como la supresión de barreras arquitectónicas y adaptación del transporte urbano, facilitando un desarrollo más normalizado e integrado en su comunidad. Para ello

tendrán que aumentarse las competencias, siendo ahora un buen momento debido al actual proceso de revisión de la LISMI.

## ■ Urbanismo

La existencia de competencias concurrentes entre municipios, Comunidades Autónomas y Gobierno de la Nación, en materia urbanística, vivienda y patrimonio histórico artístico, precisa de un importante esfuerzo de coordinación así como una nueva asignación de recursos para su financiación, por cuanto son los Ayuntamientos los llamados en primer término a dirigir y controlar el proceso de urbanización y edificación.

La Constitución Española del 78 supuso una auténtica innovación en la configuración territorial del Estado, vertebrando el Estado bajo dos principios: la descentralización política para las Comunidades Autónomas con potestad legislativa derivada de la Constitución y la descentralización administrativa para las Corporaciones Locales, plasmada en la autonomía local.

El artículo 148.1.3 de la Constitución Española, al atribuir la competencia normativa con carácter exclusivo sobre las materias de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo a todas las Comunidades Autónomas, supuso conferir la competencia de la aprobación definitiva de Planes de Ordenación Urbanística a las Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que el artículo 137 proclamaba el principio de autonomía local, lo que suponía dar un mayor ámbito de competencia a las Corporaciones Locales.

El artículo 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, señala que “... para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local...”. Por otra parte, el artículo 25.1 (LRBRL) en el capítulo destinado a las competencias del municipio incorpora, junto a los principios de autonomía y garantía institucional, una serie de competencias concretas que ejercerán en todo caso los municipios en los términos que señalen la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas. Entre ellas figura, la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Esta referencia de la LRBRL a la legislación sectorial, pero básica del Estado y el desarrollo normativo que puedan realizar las Comunidades Autónomas, se entienden referidas a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 y al Texto Refundido, y a su vez a las normas legislativas que, eventualmente y en desarrollo de las competencias asumidas constitucionalmente por sus estatutos de auto-

nomía, puedan dictar las propias Comunidades Autónomas, a propósito de la materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Habida cuenta de los distintos aspectos que concurren en el urbanismo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional propone la tesis del carácter compartido en la titularidad de las competencias entre municipios y Comunidades Autónomas.

Una interpretación de la legislación urbanística, adecuada al principio constitucional de autonomía local, ha de concretar la extensión del control por las Comunidades Autónomas. El Plan traza un entorno físico de convivencia fundamentalmente local, por lo que debe calificarse como norma municipal. Ha de prevalecer el modelo físico que dibuja el municipio, en el diseño y elaboración de los planes urbanísticos, con la legitimación democrática del que les dota la participación ciudadana que se produce en el curso del procedimiento.

Por tanto, la consideración del planeamiento, dado los intereses presentes en la materia, como una potestad de titularidad compartida por los municipios y las Comunidades Autónomas, llevaría a la articulación de las competencias entre ambos, pero no a convertirse en actos de tutela de la Administración Regional sobre la Municipal, que intenta situar en estos temas, a las Entidades Locales, en una posición de subordinación o dependencia jerárquica.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y de conformidad con las Resoluciones aprobadas en la V Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de Urbanismo y Patrimonio Histórico Artístico, frente a una posible negociación de transferencia de competencia, por parte de las Comunidades Autónomas a las Corporaciones Locales, en esta materia, se debería destacar:

- La aprobación definitiva de los Planes municipales debería corresponder a los Ayuntamientos en los casos de Capitales de Provincias y municipios de más de 50.000 habitantes, además de la aprobación definitiva de los Planes Parciales, los Programas de Actuación Urbanística y los Planes Especiales que desarrollan el Plan General.

Este trasvase de competencia sería más coherente con las facultades establecidas, a favor de los Ayuntamientos, en los artículos 99 a 101 de la Ley 8/90, pues son estos los que tienen la potestad expropiatoria de suelo no urbanizable, para posteriormente clasificarle como urbanizable o programado, por lo que serán los Ayuntamientos lo que debería aprobar también el Programa de Actuación Urbanística, además del Plan Parcial.

- Asimismo, la autorización de usos en suelo no urbanizable tras el trámite de información pública, debe corresponder al Ayuntamiento.

La defensa de las competencias municipales y el respeto a la autonomía local, debe ceñir en todo caso la competencia de la Comunidad Autónoma a la coor-

dinación de los aspectos supramunicipales de los Planes de Urbanismo. Es en los planes Directores de la Comunidad Autónoma donde ésta debe plasmar la política territorial de su competencia.

- También afecta al tema competencial, la regulación de la tasación conjunta en las expropiaciones y la declaración de urgente ocupación. A tenor de lo dispuesto en la Ley 8/90 “... en todas las expropiaciones que se contemplan en esta Ley, la Administración actuante podrá aplicar el procedimiento de tasación conjunta, regulado en la legislación urbanística...”, debe ser esa Administración actuante –que puede ser, en su caso, e Ayuntamiento- quien resuelva las alegaciones y apruebe el expediente, sin que haya de remitirlo a la aprobación del órgano autonómico, que en este caso no sería la Administración actuante.
- Reclamar mayores competencias, tanto en la regulación como en la sanción, de actuaciones derivadas de las denominadas “actividades clasificadas”.

La defensa de las competencias municipales en materia de urbanismo, así como la exigencia de las anteriormente expuestas, desde el punto de vista de la Federación Española de Municipios y Provincias, deberá ir en consonancia con las siguientes actuaciones:

- La necesidad de impulsar la coordinación, entre las diferentes Administraciones, con el fin de evitar los efectos de la dispersión competencial.
- Instar a las Comunidades Autónomas a que desarrollen la legislación básica en ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio arquitectónico.
- Reclamar la supresión de autorizaciones y controles de las Comunidades Autónomas y el Estado, en los procedimientos expropiatorios tramitados por las instituciones locales.
- Exigir de las Comisiones Provinciales de Urbanismo la actualización de su trabajo en la resolución de los expedientes de los Ayuntamientos, requiriendo de las mismas sensibilidad a los intereses municipales y la no injerencia de la autonomía local.
- Instar a las Comunidades Autónomas a adoptar acciones legislativas y presupuestarias que faciliten la acción iniciada desde los Ayuntamientos para la conservación del Patrimonio Histórico Artístico. Impulsar el funcionamiento y competencias de las Comisiones Provinciales de Patrimonio.
- Garantizar la imprescindible intervención de los Ayuntamientos en la elaboración y ejecución de los Planes de Vivienda.
- Asegurar la participación de las Corporaciones Locales en la elaboración y diseño de los programas de ejecución de infraestructuras, competencia de las Comunidades Autónomas.

## **Bibliografía**

### **La Provincia en el Sistema Constitucional**

Diputación de Barcelona  
Civitas. Madrid 1991

### **La Diputación Provincial en la España democrática**

M. Santana Molina  
Madrid 1989

### **El Régimen Local Español, I**

Madrid 1988

### **Derecho Básico de la Administración Local**

Luciano Parejo Alfonso  
Ariel. Barcelona 1988

### **El Régimen Constitucional de las Competencias Locales**

Luis Ortega Alvarez  
INAP. Madrid 1988

### **La Administración Local**

L. Morell Ocaña  
Tecnos. Madrid 1984

### **La Provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA**

Escribano-Rivero  
RAP. 1984

### **Presente y Futuro de las Diputaciones Provinciales**

S. Martín-Retortillo Baquer  
REDA

### **Las Diputaciones Provinciales en España**

J. A. González Casanovas  
Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común. Madrid 1986

### **La Constitución Gaditana de 1812**

R. Garofano / J.R. de Páramo  
Diputación Provincial de Cádiz. 1996

### **Código de Legislación de Régimen Local**

Edición dirigida por Luis Cosculluela Montaner  
Civitas. Madrid 2000

### **La Provincia en el Estado de las Autonomías**

Fundación Carles Pi i Sunyer

Marcial Pons. Madrid

### **El Gobierno Local y Pacto Local (de las medidas para el desarrollo del Gobierno Local a los Pactos Locales Autonómicos)**

Guillermo Marquez Cruz

Revista Galega de Administración Pública, núm 25

### **Garantía institucional y autonomías locales**

Luciano Parejo Alfonso

IEAL, 1981

### **El Sistema Español de Competencias Locales**

J. Mir i Bago

Marcial Pons. Madrid

### **La Necesidad de un Pacto Local en España: Génesis, Desarrollo y Contenido**

L.F. Velasco Murías

MAP, 1999

### **Anuario del Gobierno Local. 1999/2000**

Diputación de Barcelona

Marcial Pons. Madrid

### **El Desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)**

INAP

Madrid, 1999

### **El Pacto Local. Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local**

MAP/FEMP/INAP

Madrid, 1999

### **La Autonomía Local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio**

Anuario del Gobierno Local 1998. Diputación de Barcelona

Marcial Pons. Madrid

### **La nueva posición de la Administración Local en la evolución del Estado de las Autonomías**

Informe Comunidades Autónomas

Anuario del Gobierno Local 1998. Diputación de Barcelona

Marcial Pons. Madrid



**Las Competencias Locales en AAVV El funcionamiento de Estado Autnómico**

L. Ortega Alvarez  
INAP. Madrid, 1999

**Notas sobre el Principio de Subsidiariedad y el Gobierno Local**

Luciano Parejo Alfonso  
Fundación Carles Pi i Sunyer. Barcelona 1999

**Resoluciones de la Asamblea Extraordinaria de la FEMP**

La Coruña, 1993