

Resumen

Nacidas en la Constitución de 1812, las provincias, como división territorial del Estado, y las diputaciones, como Administración circunscrita a este territorio, se basaron en la estructura departamental francesa. El Estatuto de Calvo Sotelo configura la provincia como una organización de apoyo y de sustitución de los municipios en la satisfacción de fines e intereses de índole local, y en tal estado de cosas se alcanza la actual Constitución. La aparición en nuestro panorama político-administrativo de las comunidades autónomas obliga a una reformulación del papel que hayan de desempeñar las entidades locales supramunicipales, su relación con las diputaciones provinciales y el papel que actualmente tienen los consorcios como entes asociativos. En cuanto a sus funciones, no cabe olvidar que, legalmente, 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. Por último, desde la perspectiva fiscal, no es posible la asignación óptima si no existe cooperación entre las distintas unidades de gobierno.

Palabras clave: provincias, diputaciones, comunidades autónomas, consorcios.

Abstract

Stemming from the 1812 Constitution, the province, as the territorial division of the State, and the *diputación* or provincial council, as the organ of government circumscribed by this territorial unit, were based on the French departmental structure. Calvo Sotelo's Statute situates the province as an organisation of support and substitution for the municipalities in the satisfaction of ends and interests of a local nature and this is the state of affairs in which the present Constitution was drafted. The appearance of the autonomous communities on our political and administrative scene calls for the restatement of the role to be played by the supramunicipal local authorities, their relationship with the provincial councils, and the role currently played by the municipal consortia as associative entities. As for their functions, we should not forget that, legally speaking, assuring the principles of inter-municipal solidarity and balance, within the framework of economic and social policy, are ends pertaining specifically to the province. Lastly, from the point of view of taxation, optimum budgeting is not possible if there is no cooperation between the different units of government.

Key words: provinces, provincial councils, autonomous communities, municipal consortia.

JEL classification: H70, K19.

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES Y MANCOMUNIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA

José Manuel FARFÁN PÉREZ

Tesorero General de la Diputación Provincial de Sevilla

I. INTRODUCCIÓN

1. Configuración y génesis de las diputaciones

LA provincia, como división territorial del Estado, y la diputación, como Administración circunscrita a dicho territorio, surge en la Constitución de 1812. El modelo de creación se desarrolló en el debate parlamentario y se basó en el Consejo General del Departamento existente en Francia, modelo inspirado en un Estado unitario centralizado, que persiste en la actualidad.

El desarrollo real de las provincias se produce en el trienio 1820-1823. En el período 1812-1833 estuvieron marcadas por las convulsiones políticas del momento. Es a partir de 1833 cuando se impulsa definitivamente. En el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, de 1925, la provincia se configura como una organización de apoyo y de sustitución de los municipios en la satisfacción de fines e intereses de índole local.

La génesis de dichas administraciones tiene enorme relevancia en lo que posteriormente sería el diseño definitivo, e influye en la situación actual en la que se encuentran dichos entes locales. En sus orígenes, no todas las provincias tenían diputación, y en ocasiones una Administración provincial podía gobernar sobre varios territorios.

Históricamente, el mayor desarrollo del marco competencial de di-

chas administraciones en su periplo histórico ha coincidido con la existencia de gobiernos centrales de corte más liberal. En sus inicios, se diseñan bajo el principio de la uniformidad y jerárquicamente subordinadas a la Administración central, con la excepción de las juntas del País Vasco y del territorio navarro.

Estos aspectos iniciales, hasta la década de los setenta, circunscritos a un estado unitario, vuelven a reiterarse en el diseño de La Constitución Española de 1978 y desarrollo de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LBRL); y existen corrientes doctrinales en la actualidad sobre la necesidad de reformulación del papel a desempeñar por estas administraciones locales, al haberse desarrollado un Estado descentralizado, como el que tenemos en la actualidad.

2. Situación actual

La premisa de partida en la actualidad es que existe un esquema de organización jurídico-administrativa de las diputaciones de contenido asimétrico. Junto a las diputaciones de régimen común (pluriprovinciales), se encuentran los casos particulares de las islas en los dos archipiélagos, del régimen foral vasco-navarro y de las comunidades autónomas uniprovinciales que han asumido el ámbito competencial de la entidad provincial.

Las diputaciones de régimen foral tienen un amplio abanico com-

petencial, encargándose incluso de la recaudación de impuestos y la distribución de la participación de los ayuntamientos en los tributos del Estado; dentro de éstas, en el caso de Navarra confluye además que es una comunidad autónoma uniprovincial, es decir, se le añaden al régimen foral las características de las comunidades autónomas uniprovinciales. En el sistema foral, existe un concierto económico en el caso del País Vasco y un convenio económico en la Comunidad Foral de Navarra. Mediante estos acuerdos, las haciendas forales se hacen cargo de todos los ingresos tributarios generados en su territorio y de transferir parte a la Hacienda central, en concepto de cupo en el caso del País Vasco y de aportación en el de la Comunidad Foral de Navarra. En el caso del País Vasco, estas competencias normativas se ejercen por parte de las tres diputaciones forales, lo que les obliga a armonizarse tanto con la Hacienda central como con la Hacienda de la comunidad autónoma.

Las islas y cabildos también presentan un carácter especial, incluyéndose en ese grupo de estadios superior, fundamentalmente por ampliación de su marco competencial y sus recursos financieros, lo que origina que el montante de sus presupuestos sea superior al de las diputaciones provinciales de régimen común. En el archipiélago canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales.

En el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, la autonomía administrativa ha pasado a ser autonomía política, en cuanto ha cambiado la capacidad normativa del ente en cuestión. En definitiva, es a las diputaciones de régimen común a las que debemos dedicar esta exposición, ya que en las restantes no existe demanda generalizada de una re-

formulación de su papel en el Estado actual.

Si el elemento poblacional pensamos que esta claramente delimitado, el aspecto territorial y competencial, unido al desarrollo del proceso autonómico y al principio de autonomía municipal, ha puesto en entredicho al papel futuro a desempeñar por las diputaciones.

El planteamiento, como veremos a continuación, es que se da una pérdida progresiva en el reparto participativo sobre el gasto local, así como también en el del conjunto de las haciendas territoriales —donde incluiríamos a las comunidades autónomas—, por parte de las diputaciones provinciales, lo que implica que éstas no puedan hacer frente a las demandas actuales por la propia naturaleza de sus estructuras de gasto. Así pues, debemos determinar qué papel desempeñarían las diputaciones provinciales en las transferencias de recursos que deben realizarse a las entidades locales para asimilarlas a unas estructuras participativas en el gasto público similar a los estados federales, a fin de cerrar el proceso de descentralización existente, que ha girado en torno a las comunidades autónomas y no al mundo local; y qué configuración participativa deben tener en el conjunto del gasto de las haciendas territoriales dichas diputaciones provinciales, o si, por la vía de no incrementar sus recursos financieros y por ende su poder competencial, se trata de reducir el papel que desempeñan en el sistema actual.

También haremos mención al papel a desempeñar por las entidades locales supramunicipales, su relación con las diputaciones provinciales y, en última instancia, al papel que en la actualidad están desempeñando los consorcios como entes asociativos.

3. La transformación del mundo rural y semiurbano

Desde sus orígenes, la nivelación de servicios y equipamientos públicos, y un componente redistributivo, han sido las funciones tradicionales de la Hacienda provincial, teniendo como población objetivo el mundo rural y semiurbano.

La situación actual y los cambios operados en el mundo rural y semiurbano, con demandas de bienes y servicios públicos similares a los de las ciudades, y con una necesidad de mayor eficacia en la gestión y de optimización de determinados servicios públicos locales, están modificando las estructuras de prestación de servicios, las demandas de infraestructuras y equipamientos, y la asunción de determinadas competencias de las diputaciones provinciales que hasta hace una década no eran suyas, o eran irrelevantes desde el punto de vista cuantitativo.

II. EL MARCO COMPETENCIAL ACTUAL

Refiriéndonos a la génesis de las diputaciones, comentábamos la existencia de los principios de jerarquía y subordinación respecto al poder central, y que ese componente político empieza a transformarse, hacia una administración cooperadora del mundo local, con la aprobación del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo en 1925. En definitiva, el Estatuto supone la definición de la provincia como entidad local, desaparece la característica de circunscripción estatal y, lo más importante, desaparece la tutela sobre los municipios por parte de las diputaciones provinciales.

El preámbulo del Estatuto realza el papel a desempeñar por éstas en la prestación de servicios locales. «La provincia no tiene funciones diferentes a las del municipio, sino que va a intervenir en ámbitos ma-

teriales coincidentes, desarrollando aquellas funciones que el municipio no pueda asumir precisamente como consecuencia de sus limitaciones. La provincia ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. ...Estos fines deberán ser todos aquellos de índole local que, rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen de la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán pues fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores —en *extensión*, en entidad y en coste— a estos últimos... En adelante serán las provincias la fuerza prima y *alma mater* y la Diputación institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales».

Concepción que ha perdurado hasta nuestros días y que se consagra en la garantía institucional de la provincia en la Constitución Española de 1978, especialmente en su artículo 141. No obstante, en el precepto constitucional ya no aparece la referencia de ser área de cumplimiento de actividades estatales, y a la vez tampoco se contemplan como ámbito territorial para el ejercicio de las funciones y competencias de las comunidades autónomas, sino que se las define como entidad local con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. El interés provincial no viene predeterminado constitucionalmente, de ahí que el legislador debe acomodar su existencia al proceso constitucional de desarrollo de las comunidades autónomas.

A todo ello le unimos que, de acuerdo con la LBRL, «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».

Esta concepción de las diputaciones provinciales, justificadas funcionalmente como apoyo a los municipios, para resolver las limitaciones espaciales, organizativas y financieras, las configuran como materializadas en un marco competencial de carácter habilitante, pero con inexistencia del principio de jerarquía hacia los ayuntamientos. La autonomía municipal ha supuesto, en cierta forma, la redefinición generalizada (1) del ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, en los siguientes aspectos.

a) Ejercicio de competencias por delegación del Estado y las comunidades autónomas con base en el artículo 37 de la LBRL. Éstas se encuadran fundamentalmente en el marco de la cooperación económica local. Algún estatuto de autonomía contempla incluso la gestión ordinaria de los servicios periféricos de éstas. El desarrollo de estas funciones por delegación aumentaría la eficacia en funciones que afecten al ámbito local, y en otros supuestos eliminaría la duplicidad de órganos periféricos de las comunidades autónomas, con servicios prestados por las diputaciones provinciales. Esta situación es relevante en los campos del deporte, la cultura, los servicios sociales, las políticas de desarrollo local, entre otros. Las entidades locales, en materia de desarrollo local, a pesar de no tener ventajas de economías de escala en las obras de infraestructura y planes de desarrollo, sí tienen un mejor conocimiento e información a la hora de elaborar estos planes que impulsan el desarrollo económico en su zona.

b) Otras funciones que prestan las diputaciones son delegadas por las propias entidades locales, como es el caso de la gestión y recaudación de tributos. Este aspecto obedece a la búsqueda del óptimo económico en la prestación de servicios, con la aparición de economías de escala en su prestación y la imposibilidad de prestar el servicio en

pequeños municipios. Existen otras esferas de actuación en las cuales la complejidad técnica actual, el grado de desarrollo de los municipios y la demanda de servicios públicos, fundamentalmente en materia de bienestar social, podrían aconsejar desarrollar niveles de prestación de servicios a un menor coste que en la esfera municipal. Es ilustrativo el carácter determinante que las diputaciones provinciales deben tener como entes de auxilio a los municipios, que, en el caso español, la atomización produce que se circunscriban especialmente a los pequeños (2).

c) Servicios propios provinciales, cuya característica general es que producen efectos externos, es decir, su utilidad no es solamente para el ámbito de actuación del municipio, sino que incluso beneficia a los municipios colindantes. Los ayuntamientos pueden obtener acuerdos para la provisión de este tipo de bienes que puedan internalizar sus economías o deseconomías externas, pero normalmente un ente de jurisdicción superior resuelve los posibles conflictos de financiación en la provisión de estos bienes. Estos servicios, normalmente, son bienes públicos puros que se caracterizan por su no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de aplicar el principio de exclusión; actualmente, como paradigma de este tipo de bienes podemos citar las inversiones en caminos rurales, carreteras provinciales, servicios tecnológicos, servicios de bomberos o protección social o civil, como casos ilustrativos, que aumentan su provisión a medida que el desarrollo económico demanda este tipo de servicios por parte de la ciudadanía. Pero se da la imposibilidad legal de acometerlos por parte de las diputaciones provinciales, con ausencia de recursos, como veremos posteriormente, y con la paradoja de que son los servicios que justifican, en el orden económico y hacendístico, la existencia de las diputaciones provinciales, ya que son

bienes en los que un factor relevante es la presencia de economías de escala en su producción (3). En sentido inverso se da una creciente resistencia de las diputaciones a prestarlos, al ser grandes consumidores de sus recursos financieros. Curiosamente, en la prestación de estos bienes puede producirse ineficiencia, al ser propios de la negociación de votos o el cabildeo (*logro-lling*) (4).

d) La asistencia de las diputaciones a los municipios, que se dirige preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos que establece el artículo 36 de la LBRL (algunos de estos servicios mínimos como agua, alcantarillado, son obligatorios en todos los municipios), así como la garantía del desempeño de funciones reservadas a los funcionarios de Habilitación Nacional (Secretaría, Intervención, Tesorería y Recaudación). Estas funciones se realizan de forma desigual en las distintas diputaciones provinciales, y son demandadas por los municipios pequeños.

e) Funciones que se enmarcan, en general, en el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, en algunos casos de carácter sectorial, y relacionadas con el fomento, el turismo, la cultura y la educación.

El análisis de estas funciones, la lectura del marco competencial de los municipios y el artículo 148 de la CE determinan que en cualquier proceso de ajuste deben estar involucradas las comunidades autónomas, dada la convergencia entre las distintas funciones que realizan las diferentes administraciones territoriales. Frente a una desahogada posición de las provincias en su actuación general en el marco preconstitucional, las comunidades autónomas y los ámbitos competenciales que pueden asumir las comarcas y otras agrupaciones cuasiterritoria-

les puede llevar a la paradoja: «si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida» (STC de 28 de julio de 1981). En este caso, si las parcelas propias del poder local, que se enmarcan en la supramunicipalidad, no fuesen ejecutadas por las diputaciones provinciales, pasarían a ser ejercidas por otro ente de distinto origen, como son las comunidades autónomas. El marco competencial actual con el desarrollo del proceso autonómico de nacionalidades y regiones, así como de autonomía municipal, ha dejado a la provincia en la última instancia del reparto competencial, y además con escaso margen de desarrollo.

La explicación sintética del marco competencial tiene como objetivo evaluar la necesidad de reformular el papel a desempeñar por las provincias, si bien, como explicita Rivero Ysern (1999), «las referencias constitucionales son, pese a escuetas, lo suficientemente importantes como para poder afirmar que la provincia no sólo goza de autonomía para la gestión de sus intereses, sino que, además, es una institución especialmente garantizada frente a eventuales intentos de supresión o reforma». El núcleo de la actividad de las diputaciones provinciales debe ser la cooperación económica con los ayuntamientos para la realización de obras y la prestación de servicios, y el legislador básico puede aumentar el contenido del elenco competencial de éstas por dos vías: competencias con efectos externos más allá de la propia municipalidad, cuyo óptimo económico se encuentre en un número de usuarios superior al municipio, y por otro lado, la gestión ordinaria de servicios propios de las comunidades autónomas cuya incidencia sectorial se incardina en el ámbito local, en la medida en que determinadas líneas de gastos e inversión coincide

con objetivos que persigue la comunidad autónoma.

III. DIPUTACIONES Y ASOCIACIONISMO

El asociacionismo administrativo, sobre todo a escala municipal, ha perseguido normalmente no sólo un objetivo de reforzamiento financiero, sino además la delimitación de espacios más amplios aptos para la planificación. Éste ha sido uno de los objetivos de las reformas más importantes propuestas sobre el régimen local (p.ej., Comisión Relcliffe-Maud y Layfield).

Previamente, en países de nuestro entorno se han realizado intentos de racionalización de estructuras locales. Varios de ellos han supuesto la definición de nuevos espacios locales y la supresión de organismos locales inviables. Destaquemos por su importancia lo acaecido en el Reino Unido, a través de la *Local Government Act de 1972*. En el Reino Unido se ha pasado de unas 3.000 autoridades locales a comienzos de la década de 1970 a las 522 que existen en la actualidad. En España además de las provincias, nos encontramos con 8.102 municipios.

Como consecuencia de la atomización local existente y de la insuficiencia de algunos entes locales para la prestación de servicios públicos, se ha producido, por motivos de índole técnico-económica, la creación de entidades locales supramunicipales, donde las mancomunidades de municipios alcanzan su máxima expresión y, por otro lado, la creación de entes de derecho público, como son los consorcios para la prestación de determinados servicios de competencia local.

Las mancomunidades de municipios tiene su origen en la voluntad municipal de asociarse para la ejecución en común de obras y servi-

cios determinados de su competencia, y se rigen por sus estatutos.

En el ejercicio 2000 existen 920 mancomunidades, con un total de 5.955 municipios mancomunados y una población cubierta de aproximadamente 22 millones de habitantes (5). Si observamos el mismo censo en cuanto a qué tipo de servicios se prestan de forma mancomunada, de acuerdo con la clasificación funcional del presupuesto establecida en la O.M. de 20-09-89, y teniendo en cuenta el número de municipios dentro de cada categoría, observamos la supremacía de éstas en protección civil, acción social, urbanismo y arquitectura, ciclo del agua, limpieza y residuos, cultura, estadística, turismo, etcétera.

Dentro del asociacionismo existente, también es importante resaltar la existencia de comarcas, si bien están circunscritas a determinadas comunidades autónomas. Algunos estatutos autonómicos sólo han previsto su posibilidad de constitución, que en la práctica no se ha realizado. Existe coincidencia generalizada en que tanto las comarcas como las áreas metropolitanas tienen un marcado carácter territorial, a pesar de que la propia LBRL no las configura con este carácter, y limita su ámbito competencial. La prohibición a las mancomunidades de asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios mancomunados, y el propio diseño estatutario de la comarca, refuerzan el concepto de que operan en un ámbito competencia sectorial y no en el propio de las entidades locales, correspondiendo, en el caso de las comarcas, a las leyes de las comunidades autónomas concretar su marco de actuación; por todo ello, pensamos que el diseño actual de configuración del Estado deja poco margen de actuación a estas entidades locales.

Las comarcas se configuran con un elenco de competencias de más alto alcance que la mera traslación

de competencias municipales a esta entidad local, ya que la propia LBRL, en su artículo 42, estipula que: «la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de todo tipo de intervención en las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25». Para algunos, la creación de un ente local de carácter territorial no resuelve los problemas de prestación de servicios públicos locales, ni mucho menos se alcanza el óptimo económico en la prestación de los servicios, ni posiblemente tampoco se produzcan economías de escala, y el resultado final es que las mancomunidades de municipios están asumiendo de facto el papel que podrían desempeñar estas entidades locales. Los motivos también aluden a la fuerte interiorización autonómica en el proceso de creación y regulación de estas entidades locales, frente al carácter meramente asociativo de las mancomunidades de municipios, que están asumiendo un elenco importante de competencias, de forma heterogénea, como pone en evidencia el *Censo de entes locales*, donde los pequeños municipios han obtenido una fórmula eficiente para aumentar y maximizar el «excedente fiscal» de su núcleo reducido de población, entendiendo este último concepto como diferencia entre el precio pagado por los ciudadanos vía tributaria para la financiación de los servicios públicos y el coste medio resultante de dichos servicios públicos. Este excedente ha disminuido en la práctica, en algunos supuestos, el precio pagado por los servicios, con decremento de presión fiscal; en otros supuestos, las economías de escala han propiciado el acercamiento al óptimo económico (6), y en otros supuestos, aun no disminuyendo precios, aumentó la cantidad y calidad de los servicios, o se dieron conjuntamente las tres situaciones anteriores.

Estos aspectos, junto a la necesidad de reformular previamente el papel de las diputaciones provinciales, explican que la implementación de las comarcas sólo se haya producido en aquellas comunidades autónomas de tradición histórica, cultural y social de carácter comarcal.

Las mismas conclusiones, y para determinados tipos de servicios públicos, podríamos realizar para las áreas metropolitanas, con una diferencia sustancial en estas entidades locales: la población objetivo es el mundo urbano, frente al predominantemente rural de las mancomunidades de municipios.

La falta de institucionalización del nivel de gobierno metropolitano, la incidencia de las competencias sectoriales fragmentadas con incidencia autonómica y su encaje constitucional explican en parte la escasa implementación de estas entidades locales, que de forma expresiva diremos que son las únicas entidades locales a las que expresamente confiere la Ley Reguladora de las Haciendas Locales un concepto propio para la financiación de sus actividades: el recargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles; este aspecto es importante como detallaremos posteriormente, ya que uno de los problemas existentes en la entidades locales supramunicipales es la carencia de un modelo de financiación propio y la interdependencia de las transferencias corrientes y de capital que reciben de las entidades locales a la que prestan sus servicios. En el *Censo de entes locales*, aparecen 2 áreas metropolitanas y 49 comarcas; estas últimas, a su vez, han creado 16 organismos autónomos administrativos, un organismo autónomo comercial y 10 sociedades mercantiles.

Así pues, al auge de las mancomunidades de municipios, la necesidad asociativa de los municipios y la implicación de otras competencias sectoriales en el mundo local

han dado lugar al auge de otras figuras arropadas en el derecho privado —fundamentalmente las sociedades mercantiles locales— y en la esfera del derecho público —los consorcios y los convenios interadministrativos.

Los consorcios no aparecen en el *Censo de entes locales* porque no son entidades locales; no obstante, la jurisprudencia y el derecho financiero los van considerando como entes de derecho público derivativo de los entes que los constituyen y, en todo caso, cuando los constituyen entes locales, con funciones propias de éstos, revestirán el carácter de local. Su auge obedece a su configuración como instrumentos de gestión para la prestación de servicios, con la participación en algunos casos de otras administraciones, fundamentalmente comunidades autónomas para el ejercicio de competencias sectoriales; por ejemplo, transportes que residen en ambos niveles de jurisdicción, e incluso la participación de entidades privadas para el cumplimiento de fines públicos.

Del informe sobre el sector público local de 1998 emitido por la Cámara de Cuentas de Andalucía, obtenemos las siguientes conclusiones para la comunidad autónoma andaluza:

a) Existen en ese período, 80 mancomunidades de municipios y 92 consorcios participados por diputaciones provinciales y ayuntamientos.

b) Bajo nivel de rendición de cuentas de dichos entes, ya que sólo el 6 por 100 de las mancomunidades de municipios, y el 8 por 100 de los consorcios, han rendido cuentas de acuerdo con los plazos establecidos, lo que pone en evidencia el grado de desarrollo de las estructuras económicas de estos entes y su diseño técnico-administrativo.

c) Dependencia generalizada de la financiación de los entes constitutivos. Las transferencias corrientes y de capital suponen el 85 por 100 de la previsión definitiva de los presupuestos agregados de las mancomunidades de municipios. En los consorcios esta cifra disminuye al 74 por 100.

d) Preponderancia del gasto corriente. Para las mancomunidades de municipios, supone el 55 por 100 de los créditos agregados definitivos, frente al 63 por 100 para las mancomunidades.

IV. EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS DIPUTACIONES

Tenemos una organización territorial descentralizada, donde existe heterogeneidad en las preferencias de los residentes de cada jurisdicción. Las preferencias sociales están directamente relacionadas con la provisión de bienes públicos; y la rama de la Hacienda pública que estudia el diseño de las distintas jurisdicciones y la problemática de un sistema fiscal descentralizado se denomina *federalismo fiscal*.

En el estudio de la Hacienda pública se debe considerar el problema de las decisiones en los distintos niveles que componen el sector público, el reparto de sus competencias, la coordinación de estos niveles, e incluso la coordinación de los diferentes sectores públicos nacionales o supranacionales.

Esta teoría tiene al menos un triple papel:

a) La función de los diferentes niveles en la prestación de servicios.

b) El problema del diseño del tamaño óptimo de las autoridades subcentrales.

c) La problemática de la financiación de estas unidades, que ha

sido incesante en estos últimos años.

El gobierno central y las comunidades autónomas tienen establecido un marco competencial constitucional, pero no ocurre lo mismo con las entidades locales, en las cuales la provisión de bienes públicos debe ser consecuencia de las preferencias de los ciudadanos, al no estar en el marco constitucional. Se plantea por tanto estudiar y reformular las haciendas locales, y especialmente las diputaciones provinciales, bajo un contexto de federalismo fiscal.

Las continuas negociaciones políticas, el breve período de desarrollo del modelo constitucional y la suficiencia financiera por la que se clama desde los niveles subcentrales del Estado son de por sí suficientes para justificar el planteamiento de hipótesis formuladas que, a través de la observación y la reflexión, nos permitan reconsiderar el modelo vigente.

Las continuas negociaciones sobre los distintos niveles de transferencias y subvenciones manifiestan un añadido a la teoría tradicional de las subvenciones intergubernamentales, el desarrollo de las teorías de la nivelación. Conjuntamente, la aportación del gobierno central a las distintas unidades fiscales inferiores conlleva un gran interés del primero por el control de esos recursos, y deseos imperiosos de corresponsabilizar a estas últimas unidades en el diseño del marco fiscal.

La posible reformulación del modelo sería consecuencia del análisis del desarrollo, y sus consecuencias, de la actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley de Bases del Régimen Local, pero, a diferencia de los modelos nacionales precedentes, se debe deducir bajo un esquema de federalismo fiscal, en la medida en que:

a) La Hacienda local actual debe ser una hacienda interrelacionada y con mecanismos jurídicos y económicos de coordinación; no estamos ante un compartimento estanco.

b) El modelo no asegura la plena suficiencia financiera, ya que el ingreso porcentualmente más significativo son las transferencias corrientes del Estado, siendo el principal recurso para las diputaciones provinciales.

c) El óptimo fiscal, entendido como división adecuada de actividades entre los distintos niveles de gobierno, se determina con las distintas unidades que integran el conjunto.

d) El proceso de descentralización, como veremos posteriormente, ha tenido un impacto importante en el nivel intermedio (gobiernos regionales), que reclama descentralización desde éstos, a su vez, hacia los entes locales.

e) Este proceso de descentralización puede ser inusitado en nuestro entorno. Ahora, con el marco constitucional de que disponemos, es necesario empezar a delimitar claramente las competencias de las funciones a desarrollar por cada nivel de hacienda territorial; la consolidación de un sistema no puede pasar por aumentos graduales de gasto público en general, en el momento en que nos encontramos. No podemos situarnos en un comportamiento creciente del sector público con demandas incesantes de servicios públicos.

Una hipótesis de partida es que no es posible la integración y definición de un federalismo cooperativo si no existe un acuerdo político multijurisdiccional que racionalice y concrete los niveles de actividades, mediante una solución equilibrada, a pesar de que cualquier solución pueda no ser estable, en la medida en que pueda suponer renuncia de unos y otros a su statu quo.

El federalismo cooperativo se entiende como provisión conjunta de bienes públicos y, a pesar de la posible dicotomía entre cooperación y autonomía, se podrían cumplir los preceptos de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Esta concepción del modelo cumpliría dos objetivos claves de la Hacienda pública multijurisdiccional:

1) Eficiencia.

2) Corresponsabilidad fiscal.

La eficiencia supone la mayor racionalización de la provisión de bienes públicos: cumplir los objetivos presupuestarios a un menor coste y adecuar la provisión a las preferencias objetivas socialmente evaluables. Del mismo modo, los instrumentos de la política fiscal cumplirían sus objetivos y los recursos correlacionados podrían ser eficientes en su gestión y recaudación. En el fondo, lo que se postula es la correcta adecuación de fines y objetivos de las unidades territoriales con instrumentos financieros para su cumplimiento.

La corresponsabilidad fiscal se obtiene por un poder normativo de las haciendas subcentrales, esto es, que el ciudadano pueda identificar quién determina el nivel de recursos y quién asigna los bienes públicos. En definitiva, nos lleva a conocer quién es el órgano que decide el incremento de los impuestos, con independencia de que tenga o no atribuida la recaudación. Como corolario, tendríamos una relación biunívoca entre corresponsabilidad fiscal y autonomía fiscal. Actualmente, una mayor corresponsabilidad fiscal implica un mayor grado de autonomía financiera; por el contrario, una mayor autonomía financiera no equivale siempre a una mayor corresponsabilidad fiscal (A cede tributos a B: incrementa la autonomía financiera de este último, pero no incrementa la corresponsabilidad fiscal). Lo mismo que delimi-

taremos claramente entre descentralización y autonomía, se tiene la certeza de que tenemos un diseño fiscal altamente descentralizado, pero con un bajo grado de autonomía. Además, la complejidad en la reformulación del diseño actual aparece cuando se estudian los efectos externos a su jurisdicción de los bienes públicos, en este momento estamos en condiciones de aseverar que no es posible la asignación óptima si no existe una cooperación entre la distintas unidades de gobierno. La cooperación en el ámbito local añadiría un factor de equilibrio financiero que, una vez consolidado el proceso autonómico, serviría de elemento sincopado e integrador de las comunidades autónomas.

Actualmente se busca un modelo de federalismo coordinado, que separe armónicamente las responsabilidades competenciales y se muestre preocupado por la autonomía política, y por la complejidad económica y social; y ello para ajustar nuestro modelo local general e integrarlo en un modelo de federalismo cooperativo donde los criterios definitivos deriven del marco constitucional aprobado, y que tenga en cuenta los siguientes factores:

1) Naturaleza predominante de cada función en la competencia que se delimite.

2) Análisis del factor geográfico en la provisión de bienes públicos.

3) Estudio de las subvenciones, que:

a) Dé respuesta a la equidad tributaria.

b) Interiorice los efectos externos interjurisdiccionales, por razones de eficiencia asignativa, de modo que los entes beneficiados (o perjudicados) por dichas externalidades deberían compensar (o reclamar compensación) a aquellas que la originen. En el ámbito local, esto

sugiere analizar otras entidades locales, como son las áreas metropolitanas.

c) Garantice niveles mínimos de servicios públicos.

En definitiva, creemos que la cooperación, en un modelo de federalismo fiscal, aumentaría las sinergias en materia de bienestar social y sería una respuesta a las demandas actuales de la ciudadanía.

V. FINANCIACIÓN Y GASTO PÚBLICO PROVINCIAL

Desde el punto de vista del gasto, en relación con el resto de las haciendas territoriales, tomando como base los presupuestos consolidados (7) de los ejercicios 1998 y 1999, observamos, en términos relativos, una disminución del porcentaje de participación del gasto de las diputaciones con respecto al resto, pasando del 7,16 por 100 en 1998 al 6,92 en 1999. Del análisis del cuadro n.º 1, extraemos las siguientes conclusiones:

a) Disminución en términos reales en el ejercicio 1999, con respecto a 1998, del gasto total consoli-

dado de las diputaciones provinciales, por su dependencia de las transferencias en su modelo de financiación. Aumento nominal del 2,45 por 100.

b) Decremento de la participación de las entidades locales, con respecto al gasto total de las haciendas territoriales.

c) Modelo de descentralización con fuerte protagonismo de las comunidades autónomas frente a los entes locales.

Con respecto al cuadro n.º 2, que analiza la evolución del gasto de las haciendas territoriales en los ejercicios 1998 y 1999, clasificandolo según su naturaleza, observamos:

1) Menor porcentaje de los gastos de funcionamiento de las diputaciones provinciales respecto al resto de entidades territoriales.

2) El componente redistributivo de las transferencias de las diputaciones provinciales, con respecto a los municipios, establecido en 1999 en el 23,60 por 100 del gasto total.

3) El mayor gasto por endeudamiento de las diputaciones provincia-

les respecto a las restantes entidades territoriales.

4) Preponderancia de la inversión de las diputaciones provinciales frente al resto de entidades territoriales (8); en 1999 dicho porcentaje se establece en el 23,02 por 100 del total del gasto.

Del cuadro n.º 3, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1) Preponderancia en la producción de bienes públicos de carácter económico, como son las infraestructuras y comunicaciones, duplicando el porcentaje de gasto respecto al resto de las haciendas territoriales.

2) El componente redistributivo del gasto. Las transferencias a otras administraciones públicas suponen el 11,5 por 100 del gasto total.

3) Mayor endeudamiento relativo que el resto de las haciendas territoriales.

En el modelo hacendístico actual de las diputaciones provinciales, subyacen las siguientes características:

a) Ausencia de corresponsabilidad fiscal. Sólo se establece el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, actualmente con un máximo del 40 por 100 sobre la cuota mínima municipal del impuesto. En estos momentos, la financiación a través del IAE supone sólo el 12,57 por 100 de los ingresos totales, y existen expectativas sobre posible desaparición o reforma de dicho recargo del impuesto para las diputaciones provinciales, lo que supondría, en todo caso, suprimir la cuota de corresponsabilidad fiscal de dichos entes. Las distintas encuestas realizadas por estas instituciones denotan la ausencia de percepción de los ciudadanos de su contribución a la financiación de dichos servicios; por

CUADRO N.º 1

PRESUPUESTOS DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES EJERCICIOS 1998-1999. GASTO CONSOLIDADO TOTAL (En millones de euros)

HACIENDAS TERRITORIALES	EJERCICIOS				
	1998	Porcentaje	1999	Porcentaje	Δ % 1998-99
Comunidades autónomas (a)...	57.140,76	64,21	61.369,54	65,08	7,40
Diputaciones (b).....	6.367,63	7,16	6.523,35	6,92	2,45
Ayuntamientos y ciudades autónomas	25.476,93	28,63	26.399,72	28,00	3,62
TOTAL	88.985,32	100	94.292,61	100	

(a) Incluye las comunidades autónomas uniprovinciales.

(b) Incluye las diputaciones de régimen foral, cabildos y consejos insulares.

Fuente: Las haciendas territoriales en cifras (Ministerio de Hacienda). Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

PRESUPUESTO DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES. EJERCICIOS 1998-1999. GASTO CONSOLIDADO TOTAL
Evolución y clasificación según naturaleza del gasto
(En millones de euros)

	1998	Porcentaje	1999	Porcentaje	Δ en porcentaje
COMUNIDADES AUTÓNOMAS					
Gastos funcionamiento.....	25.665,47	44,92	27.391,79	44,63	0,07
Gastos inversión	7.087,84	12,40	7.923,35	12,91	0,12
Cargas financieras	4.367,02	7,64	4.286,55	6,98	-0,02
Transferencias	20.020,43	35,04	21.767,85	35,48	0,09
TOTAL	57.140,76	100	61.369,54	100	7,40
DIPUTACIONES					
Gastos funcionamiento.....	2.494,73	39,18	2.663,28	40,83	0,07
Gastos inversión	1.423,06	22,35	1.501,98	23,02	0,06
Cargas financieras	905,91	14,23	818,84	12,55	-0,10
Transferencias	1.543,93	24,24	1.539,25	23,60	-0,01
TOTAL	6.367,63	100	6.523,35	100	2,45
AYUNTAMIENTOS Y CIUDADES AUTÓNOMAS					
Gastos funcionamiento.....	14.357,40	56,35	15.309,61	57,99	0,07
Gastos inversión	6.604,32	25,92	6.571,65	24,89	-0,01
Cargas financieras	2.428,51	9,53	2.467,60	9,35	0,02
Transferencias	2.086,70	8,20	2.050,86	7,77	-0,02
TOTAL	25.476,93	100	26.399,72	100	3,62

Fuente: Las haciendas territoriales en cifras (Ministerio de Hacienda). Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

PRESUPUESTO DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES
EJERCICIO 1999. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		DIPUTACIONES		AYUNTAMIENTOS Y CIUDADES AUTÓNOMAS		TOTAL HACIENDAS TERRITORIALES
	Millones de euros	Porcentaje	Millones de euros	Porcentaje	Millones de euros	Porcentaje	Millones de euros
Servicios de carácter general	1.916,72	3,12	672,56	10,31	3.487,79	13,21	6.077,07
Protección civil y seguridad ciudadana	739,09	1,20	114,95	1,76	1.880,52	7,12	2.734,56
Seguridad, protección y promoción social.....	4.810,76	7,84	874,89	13,41	2.414,76	9,15	8.100,41
Producción de bienes públicos de carácter social	35.429,40	57,73	1.579,66	24,22	12.118,66	45,90	49.127,72
Producción de bienes públicos de carácter económico ...	5.268,13	8,58	1.178,58	18,07	2.407,72	9,12	8.854,43
Regulación económica de carácter general	1.249,26	2,04	283,91	4,35	890,67	3,37	2.423,84
Regulación económica de sectores productivos	7.318,74	11,93	240,31	3,68	354,02	1,34	7.913,07
Transferencias a otras administraciones públicas.....	377,17	0,61	753,61	11,55	375,59	1,42	1.506,37
Deuda pública	4.260,27	6,95	824,88	12,65	2.469,99	9,37	7.555,14
TOTAL	61.369,54	100	6.523,35	100	26.399,72	100	94.292,61

Fuente: Las haciendas territoriales en cifras (Ministerio de Hacienda). Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES (*)
Datos a junio de 2001 (en millones de euros)

	Saldo deuda viva	Porcentaje deuda / Gastos ejercicio 1999
AYUNTAMIENTOS.....	15.098	57,19
Capitales de provincia	6.640	
No capitales de provincia	8.458	
DIPUTACIONES, CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES.....	4.926	75,51
Diputaciones de régimen común	2.921	
Diputaciones forales del País Vasco	1.562	
Consejos y cabildos	443	
TOTAL	20.024	

(*) Se clasifican como corporaciones locales los ayuntamientos, las diputaciones de régimen común, las diputaciones forales, los consejos y cabildos insulares y las agrupaciones supra-municipales, y aquellos organismos y empresas dependientes de las corporaciones locales que se clasifican como administraciones públicas.
 Fuente: Banco de España *Cuentas financieras*. Elaboración propia.

otro lado, se percibe más la vertiente del gasto, pero con general desconocimiento de las actuaciones de dichos entes en su territorio.

b) Elevada elasticidad-renta del gasto provincial con respecto a las competencias que en la actualidad asumen las diputaciones provinciales. El 63 por 100 del gasto público de las diputaciones, en sentido amplio, incluyendo los cabildos y consejos insulares y las diputaciones forales, se incardina presupuestariamente en los grupos de función 3, 4 y 5, es decir, seguridad y promoción social, bienes públicos de carácter social, y bienes públicos de carácter económico, que por naturaleza presentan una mayor demanda a medida que se incrementa el desarrollo económico.

c) El 68 por 100 de las diputaciones provinciales, a comienzos de 1999, rebasaban el límite de endeudamiento previsto en la Ley de Haciendas Locales. Aunque el endeudamiento a largo plazo es, por su cuantía, superior en los ayuntamientos que en las diputaciones provinciales y consejos insulares, en estos últimos alcanza niveles *relativos* más elevados (9).

Si observamos el cuadro n.º 4, donde se analiza la ratio de deuda

con respecto al presupuesto de gastos, es ilustrativa la comparación de los niveles de endeudamiento entre ayuntamientos y diputaciones provinciales. Esta ratio comparativa del saldo de la deuda viva a junio de 2001, frente a los gastos consolidados de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, refleja un valor del 75,51 por 100 para las primeras, frente al 57,19 por 100 de los segundos. Las cuentas financieras de la economía española también ponen de manifiesto la incidencia de la nueva regulación del endeudamiento a partir de 1999, y cómo han ido evolucionando dichas deudas desde el ejercicio 1995 hasta la fecha.

Durante el ejercicio 1999, las diputaciones provinciales disminuyen su carga financiera (capítulo III + capítulo IX) con respecto a 1998, pasando este concepto de ser el 14,23 por 100 del total de gastos al 12,55 por 100. Esa disminución fue del -0,10 por 100, frente al incremento de los ayuntamientos y ciudades autónomas que fue del 0,02 por 100. Esta mayor ratio de endeudamiento de las diputaciones provinciales respecto a los ayuntamientos ha condicionado los presupuestos de este ejercicio, aunque, paradójicamente, los gastos de inversión aumentan un 0,06 por 100 frente a

la disminución de los ayuntamientos en -0,01 por 100.

Si tomamos la ratio del endeudamiento a corto por operaciones de tesorería, se observa, en cambio, un índice menor respecto a los ayuntamientos, consecuencia de la falta de corresponsabilidad fiscal y del protagonismo de las transferencias en la financiación de dichas administraciones.

d) Dependencia de los municipios rurales y semiurbanos de las inversiones de las diputaciones provinciales para la formación bruta de capital en su territorio, estando a la vez éstas condicionadas a la apelación al crédito a largo plazo. El componente de la formación bruta de capital, su análisis y evolución, ponen de manifiesto el esfuerzo inversor de las diputaciones, y su contribución al desarrollo económico de las zonas rurales. En general, el protagonismo inversor de las entidades locales dentro del conjunto de las administraciones públicas, como pone de manifiesto el saldo de formación bruta de capital en la Contabilidad Nacional para el ejercicio 1998, es altamente significativo; si al componente cuantitativo de las diputaciones provinciales le añadimos su naturaleza redistributiva, la contribución a la de necesidad

de equipamientos locales debe ser objeto de reflexión sobre el papel futuro a desempeñar por estas administraciones locales.

e) Irrelevancia de las tasas y precios públicos en la estructura de ingresos corrientes. Actualmente, esta financiación supone el 4,92 por 100 del total de ingresos, frente al 18,97 por 100 de los ayuntamientos y ciudades autónomas. Una de las explicaciones obedece a que el servicio sujeto a tasa o precio se realiza a los ayuntamientos, y no suele establecerse mediante tasas o precios, o estos quedan exentos.

f) Elemento dinamizador de las estructuras económicas rurales, a través de la función de redistribución de rentas por transferencias incondicionales o condicionales, fundamentalmente con la ejecución de los planes de cooperación municipal, y, como comentábamos, por el carácter inversor de dichas instituciones. La cooperación local para las diputaciones se mueve en el esquema de la financiación inducida, no considerando una cuantía global mínima (indeterminada) y con la característica de subvención. La financiación inducida supone que al no tener las diputaciones provinciales capacidad de generar ahorros, la cofinanciación de dichos planes se produce en la mayoría de los casos por la apelación al crédito a largo plazo.

VI. LA DEMANDA DE EFICACIA A LAS DIPUTACIONES

Desde 1978, las comunidades autónomas han ido afianzándose en su organización, funcionamiento y recursos financieros para el ejercicio de sus competencias, en sentido inverso a las diputaciones provinciales, exceptuando a las diputaciones forales y los cabildos y consejos insulares.

Las comunidades autónomas uniprovinciales crean un modelo asimétrico frente al resto del territorio, donde los ayuntamientos pequeños y entidades locales menores perciben un nivel de cooperación técnico-económica menor que el resto del territorio común. En documentos de trabajo técnico de la propia FEMP se establece: «El servicio de asistencia económico-financiera a municipios se viene prestando de forma muy heterogénea por las diferentes entidades que lo tienen establecido. Los efectos positivos que se obtienen allí donde el servicio se presta con mayor intensidad hacen muy recomendable una potenciación del mismo».

La heterogeneidad de los diversos territorios en relación con las provincias dificulta dar soluciones uniformes en todo el territorio; de ahí que nos centremos en las de régimen común, y en este sentido también es conveniente analizar el derecho comparado en cuanto a entidades de ámbito similar de actuación, como son la provincia italiana, el departamento francés, el condado inglés y norteamericano, y las agrupaciones de municipios en Alemania.

En este esquema también emerge la potenciación y el desarrollo de entidades supramunicipales, como la comarca y las mancomunidades, así como figuras asociativas para la prestación de servicios, como los consorcios. Entidades todas ellas no equiparables nunca a las provincias, pues aunque sean óptimas en muchos supuestos para la prestación de determinados servicios, su financiación y el elemento poblacional en determinados casos se separa del óptimo económico, aunque tienen una ventaja añadida inicial, como contempla Garrido Mayol: «están desprovistas de la carga política que para algunos tiene la provincia» (10).

La creciente demanda de eficacia a las diputaciones provinciales,

por parte de la ciudadanía en general, viene motivada por:

a) La falta de percepción de entidad cercana y próxima para la revelación de preferencias de políticas públicas.

b) Prestaciones de servicios intermedios. El ciudadano percibe el bien final o servicio prestado por el municipio o la entidad supramunicipal, aunque la gestión o cofinanciación se realice por la diputación.

c) Consecuencia de la demanda de eficacia y eficiencia en la gestión pública es que el ciudadano trata de medir el *output* de las diputaciones provinciales, al convertirse en cliente de los servicios que recibe con un *standard* determinado de calidad de esos servicios, aunque la falta de competencias para la prestación de servicios finales imposibiliten tal medición.

VII. EL NUEVO DISEÑO DE LAS DIPUTACIONES Y MANCOMUNIDADES

El nuevo diseño de la Administración provincial debe tender a orientarse a la prestación de servicios, definiendo sus tipologías y formas de gestión. La justificación económica de las diputaciones por los efectos externos y economías de escala que pueden producir en determinados servicios es una explicación de la necesidad de descentralización de las comunidades autónomas hacia las diputaciones y redefinición de competencias propias de éstas.

Esta redefinición de competencias supondrá un nuevo marco financiero y tributario acorde con el papel a desempeñar por las diputaciones provinciales respecto de los municipios y la comunidad autónoma.

En los foros técnicos de la FEMP se plantea del papel de las diputa-

ciones respecto a la gestión de fondos europeos, la ordenación del territorio, fórmulas nuevas de financiación, canon de energía eléctrica y mejora de la red viaria; a esto le añadiríamos que la gestión eficaz de los servicios locales debe tener en cuenta materias como el transporte público, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, el abastecimiento y saneamiento de aguas, mercados, urbanismo, políticas de infraestructura y desarrollo, y en general, no taxativamente, aquellas que queden circunscritas a las áreas espaciales mínimas y óptimas, y en el esquema general de funciones para el cumplimiento de fines provinciales que veremos posteriormente. Todo ello tendría reflejo en el nuevo marco financiero que se determinase para las diputaciones provinciales.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De los distintos apartados que componen el artículo podemos extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. La heterogeneidad y asimetría de las diputaciones provinciales, donde coexisten las de régimen foral, cabidos y consejos insulares y las comunidades autónomas uniprovinciales, frente a las de régimen común. Esta asimetría es manifiesta en el marco competencial a raíz del modelo postconstitucional. A esto se le añade la transformación existente del mundo rural y semiurbano, lo que nos obliga a un tratamiento diferencial de las problemáticas y competencias de todas las tipologías existentes. En este artículo hemos puesto el acento en las diputaciones de régimen común, sin olvidar el tratamiento asimétrico del papel futuro a desempeñar por el conjunto de éstas. En esta reformulación necesaria es conveniente incluir el papel a desempeñar por las entidades locales supramunicipales,

su relación con las diputaciones provinciales y, en última instancia, el papel que en la actualidad están prestando los consorcios como entes asociativos.

2. El interés provincial no viene predeterminado constitucionalmente; de ahí que el legislador deba acomodar su existencia al proceso constitucional de desarrollo de las comunidades autónomas. No obstante, es necesario mantener el esquema, de acuerdo con la LBRL, «de que 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». Para el cumplimiento de estos fines, es necesaria la realización y potenciación de las siguientes funciones de las diputaciones provinciales:

a) Asunción de competencias por delegación del Estado y las comunidades autónomas. El desarrollo de estas funciones por delegación aumentaría la eficacia en funciones que afecten al ámbito local, y en otros supuestos eliminaría la duplicidad de órganos periféricos de las comunidades autónomas, con servicios prestados por las diputaciones provinciales.

b) Otro grupo de funciones que prestan las diputaciones proceden de la delegación de las propias entidades locales, como es el caso de la gestión y recaudación de tributos. Este aspecto obedece a la búsqueda del óptimo económico en la prestación de servicios, con la aparición de economías de escala en su prestación y la imposibilidad de prestar tal servicio de los pequeños municipios. En este supuesto, se tiene que transformar la visión de los pequeños municipios hacia las diputaciones provinciales, de forma que perciban una Administración más ágil y eficiente para la delegación de posibles competencias respecto a las cuales, en la práctica, los municipios pueden tener problemas incluso para su provisión.

c) Servicios propios provinciales cuya característica general es que producen efectos externos, es decir, su utilidad no es solamente para el ámbito de actuación del municipio, sino que incluso beneficia a los municipios colindantes. En este aspecto, la reformulación de la Ley de Bases del Régimen Local, y por ende de la Ley de Haciendas Locales, debería definir claramente los servicios, o en qué supuesto pueden ser competencias propias de las diputaciones provinciales.

d) Redefinir la asistencia de las diputaciones a los municipios, que se dirige preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos que establece el artículo 36 de la Ley de Bases del Régimen Local.

e) Establecer las funciones que se enmarcan, en general, en el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

3. El auge de las mancomunidades de municipios, la necesidad asociativa de los municipios y la implicación de otras competencias sectoriales en el mundo local, y han dado lugar al desarrollo de otras figuras arropadas en el derecho privado, fundamentalmente las sociedades mercantiles locales, y en la esfera del derecho público: los consorcios y los convenios interadministrativos. Su idoneidad para la prestación de determinados servicios locales, pero su alta dependencia financiera de los entes matrices, va a dar lugar a que su desarrollo vaya unido a la propia reformulación del papel de las diputaciones provinciales; no obstante, las figuras asociativas de carácter territorial deben ser reevaluadas en el conjunto de las entidades locales, y para ello es necesario previamente, como en países de nuestro entorno, racionalizar las estructuras locales.

4. El esquema de reformulación de las haciendas territoriales bajo el

prisma del federalismo fiscal debe considerar el problema de las decisiones en los distintos niveles que componen el sector público, el reparto de sus competencias, la coordinación de estos niveles, y aun incluso la coordinación de los diferentes sectores públicos nacionales o supranacionales. Una hipótesis de partida es que no es posible la integración y definición de un federalismo fiscal cooperativo si no existe un acuerdo político multijurisdiccional que racionalice y concrete los niveles de actividades mediante una solución equilibrada, a pesar de que cualquier solución pueda no ser estable en la medida en que pueda suponer renuncia de unos y otros a su statu quo. En este momento estamos en condiciones de aseverar que no es posible la asignación óptima si no existe una cooperación entre la distintas unidades de gobierno. En definitiva, creemos que la cooperación en un modelo de federalismo fiscal aumentaría las sinergias en materia de bienestar social y sería una respuesta a las demandas actuales de la ciudadanía.

5. El modelo hacendístico actual de las diputaciones provinciales tiene las siguientes características, que deberían ser analizadas en el proceso de reforma:

a) Regresión participativa en el conjunto de las haciendas territoriales, con una disminución del porcentaje de participación del gasto de las diputaciones provinciales contrastada con la elevada elasticidad-renta del gasto provincial.

b) El componente redistributivo de las transferencias de las diputaciones provinciales.

c) Ausencia de corresponsabilidad fiscal.

d) El mayor gasto por endeudamiento de las diputaciones provinciales respecto a las restantes entidades territoriales.

e) Preponderancia de la inversión de las diputaciones provinciales frente al resto de entidades territoriales.

6. En la situación actual existe una creciente demanda de eficacia a las diputaciones provinciales por parte de la ciudadanía en general.

7. Lo anterior nos obliga a plantear un nuevo diseño de las diputaciones provinciales que afectaría al asociacionismo local, con las siguientes líneas de actuación:

a) Justificación económica de las diputaciones provinciales, transformándose en una entidad local prestadora de servicios supramunicipales.

b) Potenciación del esquema de las cinco funciones anteriormente descritas, que coadyuven a la consecución de los objetivos y fines de la provincia.

c) Incardinación del resto de las entidades locales territoriales supramunicipales bajo el prisma del federalismo cooperativo.

d) Nuevo esquema de funciones y financiación multijurisdiccional, que considere la eficiencia y sinergias de la existencia de las diputaciones provinciales con respecto al resto de entidades locales y comunidades autónomas.

NOTAS

(1) Se observa en la prestación de servicios de las diputaciones provinciales que, con carácter general, todas ejecutan los planes cooperación local, por ser planes cofinanciados por otras administraciones públicas, y que existen determinados servicios coincidentes, pero en una gran mayoría de ellas están reforzando unos servicios más que en otras, lo que las configura como asimétricas desde el punto de vista de la prestación de servicios.

(2) Los municipios de menos de 5.000 habitantes son el 86 por 100 del total de municipios, que a 1 de enero de 2000 era de 8.102, pero además estos municipios menores sólo representan un 15 por 100 del total de la población (Sector Público Local, *Censo de entes*

2000. Referido a 1 de enero de 2000) (Véase informes en referencia bibliográfica).

(3) El concepto de economía de escala hace referencia a que el coste medio de producción a largo plazo es decreciente al aumentar la cantidad producida de un bien. El óptimo económico corresponderá a aquella provisión en la que el coste medio sea mínimo. Piénsese en el servicio de bomberos y su provisión por parte de pequeños municipios, frente a la prestación por parte de diputaciones provinciales.

(4) El cabildeo puede ser determinante para elevar el bienestar social, pero también motivo de ineficiencia. FUENTES QUINTANA (1990: 170), relata el siguiente ejemplo: «El grupo A desea mejorar las comunicaciones por carretera de un término municipal, y el grupo B, que es indiferente a ese proyecto de A, desea, sin embargo, prioritariamente, aumentar las escuelas en otro término municipal distinto. Si ambos grupos forman parte de la misma asamblea provincial, que debe decidir el gasto de los distintos municipios, existe una oportunidad para la negociación del voto (*logrolling*). El grupo A podría ofrecer al B su acuerdo para votar por más escuelas a cambio de que B estuviera de acuerdo con la construcción de carreteras. Este supuesto de votación puede aumentar el bienestar». Existen otros ejemplos donde la decisión no cubra efectivamente las necesidades sociales, y en consecuencia la provisión del bien o servicio sea ineficiente.

(5) *Sector Público Local, Censo de entes* 2000. Referido a 1 de enero de 2000. (Véase *Informes* en referencia bibliográfica).

(6) Para ver el desarrollo del concepto de óptimo económico y su formulación a través de la «Teoría de los Clubes de Buchanan», véase ALBI *et al.* (2000: 170 a 174).

(7) Utilizaremos en los distintos cuadros los gastos consolidados, ya que, en el caso de las diputaciones, al agregarse en los ingresos los conceptos de las diputaciones forales, como tienen un marcado carácter redistributivo, el gasto consolidado es más explicativo de la dimensión real de las diputaciones provinciales, frente a la utilización de los ingresos consolidados que se imputan según origen de su obtención. No obstante, para el modelo financiero haremos referencia a los ingresos que se incluyen en el informe.

(8) Ciertamente, en la Contabilidad Nacional del ejercicio 1998, del conjunto de las administraciones públicas y su aportación total a la formación bruta de capital, el sector local (S.1313) aporta el 33,13 por 100; de ahí el componente inversor de este sector, y por ende la importancia de las diputaciones provinciales en esta esfera de la actividad económica y su incidencia en los municipios.

(9) Como pone de manifiesto el informe del Tribunal de Cuentas sobre las mayores ratios de endeudamiento de las diputaciones provinciales con respecto a los ayuntamientos, que a la vez contrastan con incrementos de operaciones corrientes en decremento de las operaciones de capital. En todo caso, el

endeudamiento de los consejos insulares es muy inferior al de las diputaciones provinciales. De las 19 diputaciones provinciales que analiza el informe, 16 de ellas presentan niveles de endeudamiento superior al 100 por 100 de los ingresos corrientes, dos de ellas con endeudamientos superiores al 190 por 100, y cuatro con más del 130 por 100.

(10) GARRIDO MAYOL, V., «La provincia en el Estado autonómico», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 80, 1991-1992: 118.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, Emilio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, ZUBIRI, Ignacio (2000), *Economía Pública I y II*, (2 Tomos), Editorial Ariel Economía, Madrid.

BARRERO RODRÍGUEZ, Mª Concepción, (1994), «El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, número 264, octubre-diciembre de 1994: 627-669. Edita Instituto Nacional de Administración Pública (MAP).

DÍAZ REVORIO, F. Javier, y BELDA PÉREZ PEDRERO, E. (2000), «La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, número 284, septiembre-diciembre de 2000: 649-679. Edita Instituto Nacional de Administración Pública (MAP).

FUENTES QUINTANA, E. (1990), *Hacienda pública. Introducción y Presupuesto*. ISBN: 84-404-0626-6.

RIVERO YSERN, José Luis (1999), «Manual de Derecho Local», cuarta edición, Editorial Cívitas.

Informes

COMISION LAYFIELD, *La Reforma de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda (1982). Traducción del título original: *Local Government Finance*.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA, «Informe Anual del Sector Público Local Andaluz de 1998», *BOJA* n.º 74 de 30 de junio de 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (en la actuali-

dad Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial), *Sector Público Local. Censo de entes 2000*, Ministerio de Hacienda, Madrid, abril de 2000.

Las haciendas territoriales en cifras (ejercicios 1998 y 1999). Edita Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Ministerio de Hacienda). Madrid, octubre de 2000.

Resolución de 8 de noviembre de 2000 (BOE 29 de junio de 2001), «Informe anual del ejercicio 1996 relativo a los sectores públicos autonómico y local», TRIBUNAL DE CUENTAS. En suplementos aparte se publica el informe.

Distribución territorial de los créditos del programa de cooperación económica local del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas.

Cuentas del sector administraciones públicas. Distribución por subsectores. Ejercicio 1998. Intervención General de la Administración del Estado.

Cuentas financieras de la economía española. Banco de España (Servicio de Estudios). Deuda a junio de 2001, elaboradas según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo.