

LA ACTUACION DE LAS DIPUTACIONES EN LA ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO.

Xavier Mateu

Isabel Rueda

1.- El nivel provincial de organización del territorio.

La estructuración del territorio en provincias, con sus correspondientes órganos representativos -las Diputaciones Provinciales- o de presencia del Estado en ellas -los Gobiernos Civiles-, ha tenido históricamente una aceptación diferenciada en el conjunto del Estado Español. Mientras que en la mayor parte del Estado el ámbito provincial se consideraba válido para determinadas actuaciones de nivel supramunicipal y para la canalización de las iniciativas municipales incluso en sus aspectos políticos, hasta el punto en que en algunos casos coincide el ámbito provincial con el de comunidad autónoma, en Cataluña, que es el marco de referencia utilizado para la reflexión que se expresa en esta comunicación, tradicionalmente se ha considerado las provincias, y, por extensión, a las diputaciones, como una imposición centralista que se contraponía a la unidad nacional catalana.

El debate sobre el futuro e incluso sobre la permanencia de las Diputaciones Provinciales en Cataluña se presenta muy a menudo desde una perspectiva que no sólo es desenfocada sino que a menudo llega a ser engañosa. El primer motivo de ello es la asimilación automática del concepto "provincia" al concepto "diputación", de hecho la provincia es una delimitación territorial formada por agregación de municipios que es al mismo tiempo ámbito de actuación de la Administración central del estado y entidad local, mientras que la diputación es el órgano político y administrativo, representativo de los municipios de este ámbito y que, como parte integrante de la administración local, está sometida a la legislación que sobre este nivel de la administración pueda generar la Generalitat de Catalunya, ya que el artículo 9, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su apartado 8º, reconoce como competencia exclusiva de la Generalitat el Régimen Local, aunque las bases de dicho régimen es competencia del Estado.

El segundo motivo de confusión lo ha generado la contradicción existente entre la voluntad expresada y la voluntad real de los partidos políticos cuando se refieren al tema de las diputaciones y de las provincias, puesto que éstas varían mucho para un mismo partido en función de las expectativas electorales de cada momento concreto, con la consiguiente desorientación sobre el ciudadano medio e incluso sobre aquellos que siguen con interés especial el debate sobre la estructuración administrativa y territorial del país. Esta confusión ha llegado a extremos absurdos como el hecho de intentar eludir la palabra "provincia" sustituyéndola por toda clase de eufemismos tales como "circumscripción electoral", "territorio", "comarcas barcelonesas" (en el caso de la provincia de Barcelona), etc., con lo cual no sólo se intenta eludir una realidad sino que se incurre en engaño al no querer reconocer un ámbito de la organización territorial del Estado que esta explícitamente considerado en la Constitución Española de 1978, que en el artículo 141 reconoce a la provincia en el doble sentido de entidad local, con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y de división territorial para el cum-

plimiento de las actividades del Estado. Por otra parte, el mismo artículo 141, en su apartado 2º adjudica a las Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo el gobierno y la administración autónomas de las provincias.

2.- La actuación de las diputaciones en materia de inversiones.

La Ley de Régimen Local de 1955, aún vigente, atribuye a las diputaciones la competencia de cooperar en la efectividad de los servicios municipales, especialmente de aquellos que son obligatorios y los ayuntamientos no puedan establecer. Esta cooperación, que ha de ser total o parcial, según recomienden las circunstancias económicas de los municipios interesados, se debe de prestar mediante orientación económica y técnica, ayudas de igual carácter para la redacción de estudios y proyectos, subvenciones, préstamos a largo y corto plazo, ejecución total de obras e instalación de servicios y, en definitiva, cualquier otro tipo de cooperación que se pueda establecer (art. 255 de la Ley de Régimen Local).

De hecho la propia Ley de Régimen Local recoge un aspecto que, aunque trate de solventarlo, es de por sí muy grave, que es el reconocimiento de la incapacidad de muchos municipios de dotar de los servicios básicos adecuados a sus habitantes, y para ello hayan de recorrer necesariamente al concurso de entidades de ámbito superior.

Más grave todavía es el hecho que las Diputaciones, como órganos responsables de atender el desarrollo efectivo de los servicios municipales, hayan tenido una incidencia limitada en el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos. Puntualmente, los municipios más pequeños deben la existencia de sus servicios básicos a la ayuda que directamente han recibido de las diputaciones a través de los propios recursos provinciales o de los que, procedentes de la Administración central del estado, canalizan las diputaciones provinciales. Globalmente, la actuación de las Diputaciones no ha cristalizado en la plasmación de una planificación territorial, coherente, integral y con proyección en el futuro; y ello, fundamentalmente, debido a tres motivos:

- La dependencia de las diputaciones respecto a los Gobiernos Civiles de la provincia y, más concretamente, a las Comisiones de Servicios Técnicos, motivaba la limitación de la autonomía de la institución provincial y una disolución efectiva de sus responsabilidades.
- El carácter paternalista y pasivo de la administración provincial durante los años de la dictadura.
- La deficiente gestión de los recursos asignados a obras y proyectos municipales, que a menudo no cristalizaban en las obras para las que habían estado dotados y, en los casos en que realmente las obras se realizaban esto era a un coste superior al necesario.

A pesar de ello, y concretamente en el período transcurrido entre los primeros años cincuenta y mediados de los setenta la inversión municipal era necesaria en un país que experimentaba un fuerte proceso de redistribución de la población, que coincidía en el tiempo con lo que podríamos llamar como el período de modernización de un país. Este proceso de modernización y de redistribución de la población ha generado déficits importantes, tanto en las áreas de concentración, donde el crecimiento fuerte y desordenado ha motivado una demanda cuantitativa de servicios y equipamientos, como en las áreas de desertización, donde la falta de infraestructuras en relación a las necesidades actuales y un nivel de equipamientos por debajo de los mínimos exigidos por la población ha motivado un déficit también cuantitativo pero, muy especialmente, cualitativo. Las diputaciones, al margen de actuaciones concretas vinculadas a infraestructuras viarias importantes o a inversiones en el sector cultural y monumental, han atendido principalmente las áreas de desertización.

Todas las actuaciones que implican inversión son estructurantes, y más aún cuando esta se efectúa de manera continuada durante decenios y con una especial dedicación a las infraestructuras y a los equipamientos, de manera que el impacto sobre el territorio de la actuación provincial ha sido fuerte y, en cierta manera, irreversible.

El problema esencial que significa esta actuación en la estructuración del territorio lo plantea el hecho de que la inversión de las diputaciones, salvo contadas excepciones, no se ha basado en un plan global, delimitado territorialmente, con una opción clara de actuación sobre el territorio, sino que responde, en el mejor de los casos, a planes coyunturales que atendiendo a demandas puntuales planteadas por los municipios cubren aspectos específicos, pero faltos de visión de conjunto. La falta de una lógica estructuradora del territorio en estas actuaciones crea, precisamente, dificultades a cualquier ordenación que deba ser emprendida posteriormente.

3.- La actuación de las diputaciones posterior a las elecciones municipales de 1979. El caso catalán.

La actividad en materia de actuaciones municipales de las diputaciones a partir de las elecciones municipales de abril de 1979 y de la consiguiente renovación de las corporaciones provinciales se ha caracterizado por la voluntad de recuperación de la autonomía institucional, por una mayor proyección pública y ciudadana y, sobre todo, por la racionalización de la estructuración interna de las corporaciones provinciales y de las actuaciones exteriores, a partir de la planificación de las inversiones, que en el caso de la Diputación de Barcelona se hace mediante los Planes de Acción Municipal y Planes de Instalaciones Deportivas o, en el caso de las diputaciones de Lérida o Tarragona mediante los planes vinculados al Canón Energético.

Por lo que respecta a la cooperación local en Cataluña cabe destacar el hecho que el Real decreto 2115/78 de 26 de julio transfirió a la Generalitat de Catalunya las competencias de elaboración de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, y dejaba establecido que la Generalitat de

Catalunya confeccionase, aprobase y ejecutase un Plan Unico de Obras y Servicios para todo el territorio catalán, aunque de hecho, y por acuerdo entre la Generalitat de Catalunya y las cuatro diputaciones catalanas, éstas, juntamente con la Corporación Metropolitana de Barcelona se hacen cargo, mediante sus respectivos servicios de Cooperación Municipal, de la gestión administrativa y de la inspección técnica del plan en sus ámbitos territoriales.

El año 1981 y como consecuencia del proceso de renovación del área de Cooperación Municipal de la Diputación de Barcelona, hizo su entrada en escena el Plan de Acción Municipal. El Plan de Acción Municipal (PAM) respondía a la voluntad de la Diputación de Barcelona de estar presente en el campo de las subvenciones directas a los municipios no sólo en la asignación de recursos o en la gestión -porque ésto ya lo hacía a través del Plan Unico de Obras y Servicios de Cataluña-, sino a partir de la formación completa de un plan.

Al P.A.M. debe reconocérsele que ha representado un incremento más que notable en la asignación de recursos a los municipios de la provincia de Barcelona (1.876 millones entre 1981 y 1982), y un efecto multiplicador importante, puesto que entre 1981 y 1982 representaba un presupuesto total de obras de 6.434 millones de pesetas, todo ello realizado con total transparencia en la adjudicación de recursos y regido por el criterio básico de asignación de recursos en función de las necesidades reales de los municipios, atendiendo a la capacidad de superar los déficits por vías alternativas. Pero, a pesar de la voluntad de que el PAM, igual que las otras actuaciones recientes de la Diputación de Barcelona, intervenga en el desarrollo de una política reequilibradora, ello no siempre es posible puesto que ante la inexistencia de un plan general difícilmente se pueden compaginar las actuaciones de todos los organismos oficiales que actúan sobre este mismo territorio, como son, en el caso de la provincia de Barcelona, los órganos periféricos de la Administración central del estado, la Administración autonómica con sus departamentos, y, incluso, los Ayuntamientos, además de la Diputación, de manera que conseguir actualmente una racionalización en las actuaciones sobre el territorio es francamente difícil.

El principal criterio que sigue la Diputación de Barcelona para la formación del PAM, una vez delimitadas a partir de criterios socio-económicos las asignaciones comarcales, es el respeto a las políticas municipales siempre que esta colaboración esté en una línea concurrente con las competencias de la diputación y presente unas características de dimensionamiento del proyecto, adecuación al Plan de Ordenación Urbanística, obtención de permisos de las instituciones afectadas, etc., que garanticen que se trata de una obra planteada correctamente. Aún a riesgo de interferir en una futura ordenación global del territorio, la primacía de las políticas municipales es el único criterio básico que pueden seguir las diputaciones provinciales en su política de apoyo a la gestión municipal, criterio este que es mucho más coherente que la impulsión de planes sectoriales desvinculados de un marco integral de planificación.

4.- La integración de las actuaciones sobre el territorio.

Por lo que respecta al campo de actuación de las diputaciones, las infraestructuras y equipamientos de carácter municipal, el déficit tiende a ampliarse cada vez más puesto que a unos déficits que podríamos calificar como objetivos, que afectan principalmente a los servicios básicos (agua, electrificación, accesos, etc.) se añaden unos déficits subjetivos que son inducidos bien por los programas políticos de los equipos municipales, bien por la exigencia ciudadana de incremento de la calidad de vida, o incluso por la propia oferta de subvenciones y formación de planes sectoriales, que atraen la atención de los equipos de gobierno municipales hacia actuaciones que de otro modo no se hubiesen planteado.

Por tanto, es necesario acotar este pozo sin fondo que constituyen los déficits municipales, para lo cual no son suficientes el establecimiento de "standars" y prioridades sino que, por lo que a las diputaciones se refiere, se debe llegar a una mayor concisión en la delimitación de las competencias provinciales -que actualmente son casi omnicomprendivas- para evitar duplicidades en los campos de actuación y, lo que es tanto o más importante, se debe de enmarcar y concretar la actuación de las diputaciones junto a las otras instituciones que intervienen en el territorio en un marco coordinado de actuación de las Administraciones públicas, especialmente en los ámbitos regionales o autonómicos para conseguir que los elementos de ordenación espacial correspondan a un esquema único establecido previamente.

La formación y aplicación de un Plan Territorial General aparece pues como el requisito previo de actuación coordinada en el territorio y junto a una nueva Ley de Régimen Local más acorde a las necesidades actuales y, en el caso de Cataluña, una Ley de División Territorial que aporte los elementos de definición del papel que debe de corresponder a las diputaciones en la estructuración del territorio. Precisamente en Cataluña se ha aprobado recientemente la Ley de Política Territorial (9.11.83), que recoge aspectos de las Directrices y esquema del Plan Territorial de Cataluña (marzo de 1981), entre ellas la existencia de un Plan Territorial General (Plan Territorial en las Directrices...) y de unos Planes Territoriales Sectoriales y Planes Territoriales Parciales.

Los Planes Territoriales Parciales, que se han de adaptar al Plan Territorial General, definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio y son el marco orientador de las acciones que en él se hayan de emprender.

Dichos planes deben recoger la ubicación de servicios y de infraestructuras, la definición de usos del suelo -especialmente de aquellos que deban ser objeto de preservación o de protección especial- las previsiones de desarrollo socio-económico y las determinaciones para la planificación urbanística.

La elaboración de los planes territoriales parciales corresponde a la Generalitat de Catalunya o a los entes locales de la zona afectada; por tanto, si así se define en el reglamento que desarrolle la Ley, puede ser competencia de las diputaciones la redacción y aplicación de estos planes. El acuerdo de formulación de los Planes Territoriales Parciales corresponde al Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya a propuesta del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas o a iniciativa de las entidades locales afectadas y su aprobación provisional corresponde a las entidades impulsoras, mientras que la aprobación definitiva es competencia del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya.