

LA PROVINCIA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y EN LA LOAPA (*)

(A propósito del papel de las Provincias en la administración
de las Comunidades Autónomas)

POR

PEDRO ESCRIBANO COLLADO y JOSÉ LUIS RIVERO YSERN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN.—III. EL PLANTEAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ARMONIZACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO: 1. *Los antecedentes del proyecto de LOAPA.* 2. *El proyecto de LOAPA:* a) La naturaleza de los preceptos del proyecto de LOAPA. b) El contenido de la armonización del proyecto de LOAPA en cuanto a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales.—IV. LAS RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-PROVINCIA EN LOS DISTINTOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. *Cuestiones previas:* a) El reconocimiento de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas. b) Disponibilidad sobre el Régimen Local por parte de las Comunidades Autónomas: b-1. Comunidades Autónomas de autonomía plena. b-2. Comunidades Autónomas de autonomía diferida. 2. *Análisis de los diferentes Estatutos de Autonomía:* a) Comunidades Autónomas de autonomía plena: a-1. Estatuto vasco. a-2. Estatuto catalán. a-3. Estatuto gallego. b) Comunidades Autónomas de autonomía diferida: b-1. Comunidades Autónomas uniprovinciales. b-2. Estatuto de Autonomía para Canarias. b-3. Estatuto de Autonomía para Aragón. b-4. Proyectos de Estatutos de Autonomía de Castilla-León y Extremadura. b-5. Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y Valencia. c) *Estatuto de Autonomía para Andalucía.*—V. CONCLUSIONES GENERALES.—VI. «POST SCRIPTUM».

(*) El presente trabajo constituyó la ponencia que sus autores presentamos en las Jornadas de Estudios sobre Comunidades Autónomas celebradas en la Universidad de Sevilla bajo el lema «Provincia y Comunidades Autónomas» durante los días 3 y 4 de febrero de 1983. Posteriormente y con motivo de la publicación del número 100 de la «Revista de Administración Pública», fue nuestra intención que figurara entre los estudios que habrían de componer dicho número, pero, desgraciadamente, el ejemplar que habíamos preparado no llegó a la Redacción de la REVISTA. En el presente se nos ofrece la posibilidad de su publicación, cuando el Tribunal Constitucional ha resuelto, como es sabido, los recursos previos de inconstitucionalidad promovidos contra el proyecto de LOAPA, con un gran alcance para el mismo. Tal hecho, por sí solo, obligaría a modificar desde el título del trabajo hasta su enfoque y diversas consideraciones que en éste se vierten. Sin embargo, pensamos que las circunstancias en que se originó lo caracterizan como un trabajo coyuntural, surgido al hilo de una serie de preocupaciones que manteníamos en aquellos momentos y cuyos aspectos principales fueron expuestos entonces en el foro universitario, lo que constituye razón suficiente para no abordar tras la Sentencia del Tribunal Constitucional su modificación, ya que quedaría incumplido su objetivo inicial, dando lugar a un nuevo trabajo desligado ya de las circunstancias que lo motivaron, lo que en estos momentos se alejaría de nuestro propósito. No obstante, al final del texto inicial hemos creído oportuno llamar la atención sobre algunas cuestiones que a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional nos parecen relevantes.

La redacción de los epígrafes II y III ha corrido a cargo del profesor ESCRIBANO COLLADO, y la del número IV, a cargo del profesor RIVERO YSERN.

I. INTRODUCCIÓN

Como se ha destacado reiteradamente en sede doctrinal, la Provincia queda configurada por la Constitución como una Entidad local (art. 141.1), a la vez que división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (*ibidem*). El Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico y algunos Estatutos posteriores a los denominados Acuerdos autonómicos que precedieron a aquélla, añaden a las conclusiones anteriores la consideración de la Provincia como circunscripción territorial para el ejercicio de las funciones y competencias de las Comunidades Autónomas y como administración indirecta de éstas mediante la transferencia, delegación y gestión ordinaria de sus servicios.

A estos planteamientos generales habría que añadir los específicamente contenidos en los Estatutos Vasco, Catalán y Gallego, aprobados con anterioridad a los Acuerdos mencionados, que no participan del mismo esquema anterior.

Por último, como fórmula distinta a las anteriores, están aquellas Provincias que en virtud de un mecanismo excepcional han accedido en solitario a la autonomía política, constituyéndose en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Ante este panorama tan dispar, el objeto de nuestro estudio va a consistir en analizar la misión que cabe asignarle a las Provincias y a sus Diputaciones en el ámbito de la administración de las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, como un tema que excede del ámbito indisponible de su autonomía, que aquéllas tienen reconocida en la Constitución, y que se engloba en la tarea de reestructuración de la Administración pública española resultante de la instauración del Estado de las autonomías.

En el desarrollo del presente tema son varias las cuestiones que aparecen implicadas. De una parte, el papel que cabe asignar a las propias Comunidades Autónomas en la configuración de la administración regional, cuestión ésta en principio englobada en el ámbito de su potestad organizatoria y sobre la que vienen incidiendo los Estatutos de autonomía, a partir de la corrección que en el desarrollo del proceso autonómico supuso la elaboración del Informe de la Comisión de expertos, constituida en el Centro de Estudios Constitucionales, y la elaboración del Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico. De otra parte, está aún pendiente la reforma del

Régimen local, operación que condiciona la puesta en práctica de las fórmulas de descentralización administrativa que puedan ensayar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. No hay que insistir demasiado en la idea, por aceptada, de que es ineludible una previa remodelación de las Entidades locales en aspectos tan esenciales como su régimen de organización y de gobierno o su régimen de financiación, para poder insertarlas con plenas responsabilidades en el seno de la administración de las Comunidades Autónomas, lo cual es especialmente aplicable a las Diputaciones provinciales, víctimas propiciatorias del centralismo administrativo de las últimas décadas. La actual configuración administrativa de éstas no es la más apropiada para asentar sobre ellas una administración de nuevo cuño que, además, por si fuera poco, está en trance de constitución y cuya verdadera dimensión no conocen siquiera las propias Comunidades Autónomas en la mayoría de los casos.

No menos importante es el tema de la administración periférica del Estado. Parece claro, a estas alturas, que la construcción de las autonomías políticas se ha hecho o se está haciendo a costa del Estado, esto es, que es éste el que habrá de padecer, en primer lugar, una profunda transformación de su estructura político-administrativa en favor de las nuevas organizaciones territoriales. Adquiere, por ello, primordial importancia en la materia que nos ocupa, saber la suerte que va a correr la administración periférica estatal sobre todo en relación con aquellas materias que tiene el Estado compartidas con las Comunidades Autónomas [el Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico no ofrece unos criterios claros sobre el alcance de la necesaria reestructuración que le impone este proceso (art. 30, *c* y *d*)].

Todas estas cuestiones no pueden ser analizadas con ocasión de este trabajo, que debe circunscribirse, específicamente, en torno a la primera de las citadas, si bien planteada en tres niveles distintos. Primeramente en un plano constitucional, del que se deriva claramente que la Comunidad Autónoma no se limita a ser, al modo italiano, un ente de gobierno, cuya administración está constitucionalmente atribuida a otros entes territoriales inferiores. En segundo lugar, en el marco armonizador del Proyecto de Ley de Armonización del Proceso Autonómico, cuya interpretación y análisis se efectúa a reserva de los pronunciamientos que en su día efectúe el Tribunal Constitucional, pero que no por ello hemos querido evitar.

Por último, en un plano estatutario, distinguiendo entre los Estatutos que han sido aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución de los que lo han sido por la del artículo 143 de la misma, sin olvidar las condiciones «específicas» a las que responde el Estatuto de Autonomía para Andalucía, como se señala en su momento.

II. EL PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución española no regula expresamente y de una forma general el tema de la organización institucional de las Comunidades Autónomas, excepción hecha de la previsión contenida en el artículo 152.1 para las Comunidades Autónomas plenas o que han plebiscitado su autonomía. En cualquier caso, la Constitución no se pronuncia sobre la organización administrativa de aquéllas, cuya determinación y regulación deben entenderse comprendidas dentro del ámbito de la potestad organizatoria que ostentan como manifestación primaria de su autonomía. Queda, pues, determinado como punto de partida de nuestras consideraciones que la organización administrativa general de las Comunidades Autónomas se engloba dentro del ámbito del principio dispositivo del que, en el marco de la Constitución, disponen para configurar su propia estructura interna y organizar sus servicios.

Este esquema constitucional contrasta con el establecido en la Constitución italiana para las Regiones de aquel país, lo que es en cierto modo significativo dada la influencia que aquélla ha tenido en la elaboración de nuestro texto fundamental. En dicha Constitución, además de establecerse en el artículo 121 el diseño institucional básico de la Región (el cual, por otra parte, figuraba de forma semejante en el artículo 132 del Anteproyecto de nuestra Constitución), el artículo 118.3, justamente famoso tanto por su claridad como por su sistemático incumplimiento por parte de las Regiones, establece el modelo que debe de seguir la administración regional: «*La Región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las Provincias, en los Municipios o en otras Corporaciones Locales o valiéndose de sus oficinas.*» Frente a lo que establece la Constitución italiana, la española no ha prejuzgado el modelo organizativo de la administración regional, limitándose a establecer un mar-

co general, válido para todas las Administraciones públicas del país, y remitiendo su concreción al nivel autonómico.

Con lo dicho, sin embargo, el problema de saber cómo se habrá de estructurar la organización administrativa de las Comunidades Autónomas continúa planteado. En efecto, por lo pronto, hay que precisar a qué nivel debe de determinarse y regularse este aspecto de la organización de las Comunidades Autónomas, al no hacerlo la Constitución; siendo dos las posibles soluciones:

- a) *A nivel Estatutario.*
- b) *A nivel de Ley ordinaria de la Comunidad Autónoma.*

Dentro de la primera alternativa, cabe además distinguir dos posibles opciones: que el Estatuto regule exhaustivamente la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma o que se limite a establecer los criterios generales de la misma e, incluso, las opciones concretas entre las que deberá discurrir el ejercicio de la potestad organizatoria. Ambas posibilidades es preciso valorarlas atendiendo a su repercusión en la autonomía de que disponen las Comunidades Autónomas, especialmente si limitan o recortan su contenido esencial, cifrado, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.1.º, para el ámbito de su organización, en poder disponer de una estructura orgánica propia, en cuanto ha sido determinada y regulada por sí misma, de forma espontánea e independiente, sin injerencias políticas de otros poderes del Estado.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de la potestad organizatoria a nivel estatutario presenta el inconveniente de constituir el Estatuto básicamente una norma estatal, en cuya configuración tiene una influencia decisiva el Estado, como se desprende de los distintos procesos parlamentarios para su aprobación, y no el resultado de una potestad estatutaria autónoma, por lo que la Comunidad Autónoma no tiene garantizado que sus criterios organizativos se vayan a respetar. A pesar de ello, esta materia no puede quedar marginada del ámbito estatutario, no sólo por expreso mandato del art. 147.2.c) de la Constitución, sino porque además la organización administrativa de la Comunidad Autónoma debe de gozar de una mínima coherencia y estabilidad y no quedar al socaire de los vaivenes y alternancias políticas que pudieran impulsar su modificación tras cada proceso electoral, lo que sólo satisface el propio Estatuto, en cuanto norma básica de la Comunidad Autónoma.

Esto no debe significar que el Estatuto pueda agotar las posibilidades de ejercicio de la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma. De darse esta posibilidad se estaría privando a la Comunidad de esta potestad, cuyos órganos de autogobierno poco podrían añadir a lo ya establecido en los Estatutos, salvo su puesta en práctica. De aquí que la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas, en aquellos ámbitos en que la tengan reconocida como manifestación de su autonomía, debe entenderse referida siempre a sus órganos de autogobierno y sometida a un principio de libre disposición política, dentro del marco de la Constitución y del propio Estatuto. De lo dicho se desprende que los Estatutos deben limitarse a la segunda de las opciones anteriormente señaladas, estableciendo los criterios, principios o modelos posibles en los que habrán de inspirarse, a los que habrán de tender o entre los que habrán de optar los órganos de la Comunidad, pero sin llegar ni a imponer un sistema determinado ni a regular exhaustivamente la materia. Dentro de este marco es la ley ordinaria de la Comunidad Autónoma el nivel natural de ejercicio y desarrollo de la potestad organizatoria de la misma. Los Estatutos de autonomía con total unanimidad establecen como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas la organización de sus instituciones de autogobierno en desarrollo del artículo 148.1.1.º de la Constitución.

En relación con el ejercicio de esta competencia, la Constitución, como señalamos anteriormente, si bien no establece criterios específicos al respecto, configura un marco general que es de aplicación a todas las Administraciones públicas del país y que es de competencia exclusiva del Estado el desarrollarlo. No obstante, ningún aspecto de este marco constitucional prejuzga las opciones concretas en que puede desenvolverse la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas. Dicho marco está delimitado por diversos preceptos, como los contenidos en los siguientes artículos: 9, 14, 23, 24, 25.1 y 3, 26, 29, 40, 51, 103, 105 y 106 entre otros, de los cuales es posible inducir unos principios generales que son determinantes para un planteamiento correcto del tema:

1. En primer lugar, el principio de autonomía, que expresa un objetivo de plenitud político-administrativa de la Comunidad Autónoma, de forma que la determinación y regulación de su estructura orgánica sea resultado de una decisión propia e independiente de sus órganos de autogobierno.

2. En segundo lugar, el principio de descentralización adminis-

trativa, consagrado en el artículo 103 de la Constitución con un doble carácter: como un instrumento dirigido primeramente al Estado cuya estructura centralizada pretende transformar en favor de los entes territoriales dotados de autonomía, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios y, en este sentido, como principio vinculante en todo caso en cuanto garantiza la autonomía de los entes territoriales inferiores. En segundo lugar, como un principio informador de toda organización administrativa y del ejercicio de funciones públicas tanto a nivel estatal, autonómico o local, cuya determinación y puesta en práctica quedan, en principio, sometidas a la valoración política de los órganos de gobierno existentes en cada nivel político-administrativo. De donde la aplicación práctica de esta segunda acepción del principio descentralizador vendría a acrecentar la autonomía de los entes territoriales inferiores y su participación en la satisfacción de los intereses generales.

3. En tercer lugar, el principio de eficacia, consagrado en el artículo 103 de la Constitución y al que viene identificando, en el ámbito organizativo, la doctrina con una reducción progresiva de los niveles administrativos. De acuerdo con este objetivo de simplificación de las estructuras administrativas del país, son varias las opciones posibles:

- Suprimir o reducir la administración periférica del Estado, transfiriéndola a las Comunidades Autónomas, que actuarían en aquellas materias de competencia estatal en virtud de los mecanismos previstos en el artículo 150.2 de la Constitución.
- Suprimir o reducir la administración periférica de las Comunidades Autónomas que transferirían o delegarían a las Provincias o, en su caso, a los Municipios en virtud de mecanismos semejantes a los previstos para las transferencias o delegaciones del Estado a las Comunidades Autónomas (recogidos sustancialmente en el proyecto de LOAPA).
- Reducir la administración provincial hasta el máximo permitido por su autonomía, teniendo en cuenta los criterios mantenidos por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

Cada una de estas opciones presenta inconvenientes y ventajas, así como dificultades jurídicas considerables a la hora de articularlas. En nuestra opinión, la solución no está en la aplicación quirúrgica de una de ellas frente a las demás, sino en una labor de coordi-

nación entre todas ellas, favoreciendo los demás principios que presiden la organización administrativa. En cualquier caso no debemos de olvidar la enseñanza que la historia nos ofrece según la cual la centralización constituye un instrumento eficacísimo e ineludible en la configuración de toda nueva organización pública, aunque de carácter transitorio.

4. Por último, el principio de participación y colaboración, que promueve un acercamiento de la administración pública a los ciudadanos y una colaboración entre las Administraciones públicas, como instancias representativas de aquéllos, en la satisfacción de intereses públicos interdependientes. Este principio refuerza al de descentralización y sirve de fundamento al de eficacia. Sin embargo plantea en el ámbito de las Comunidades Autónomas, entre otras cuestiones, el delicado problema de la disponibilidad por éstas de las entidades locales para la gestión administrativa de sus competencias. Pues ¿quién define y delimita la participación de aquéllas en este ámbito?, ¿qué garantías tienen dichas entidades de que su participación en la administración de las Comunidades Autónomas va a ser en todo caso respetuosa con su cualidad de entes dotados de autonomías?, ¿cabe afirmar que éstas puedan resistirse al ejercicio de funciones o cometidos que menoscaben o dificulten su autonomía? Otras preguntas parecidas podrían aún formularse. Habría que pensar en el establecimiento de un mecanismo institucional que permitiera la participación de las entidades locales en la valoración y negociación de las transferencias de funciones y servicios procedentes de las Comunidades Autónomas, como fórmula de compromiso político de aquéllas en la asunción de nuevas competencias. Se evitaría así la posibilidad de que las entidades locales recurrieran a la vía extrema de incumplir con la transferencia o delegación, obligando a la Comunidad Autónoma a asumir su ejercicio en vía de sustitución, lo cual supondría una ruptura de la mayor gravedad en el sistema administrativo del país y un peligroso precedente de enfrentamiento institucional.

III. EL PLANTEAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ARMONIZACIÓN DEL PROCESO AUTONÓMICO

Este esquema general que acabamos de examinar, y que se concreta en dos rasgos esenciales: la consideración de la organización

interna de las Comunidades Autónomas como una materia propia de su ámbito dispositivo y la competencia de la ley ordinaria de aquéllas como ámbito «natural» de determinación y desarrollo de la misma, fue observado y respetado plenamente en los Estatutos vasco, catalán y gallego, como luego se verá. Basta señalar ahora que los tres establecen un marco flexible y posibilista para los órganos de la Comunidad Autónoma, incluido el Estatuto vasco que, junto a la acogida de las aspiraciones tradicionales de carácter provincial, remite a decisiones del Parlamento la configuración competencial de los Territorios Históricos, sin perjuicio de quedar configurados con importantes funciones de autogobierno.

La generalización del proceso autonómico a otros territorios y regiones españolas, descargado ya de las tensiones políticas, de las reivindicaciones históricas y de las presiones apremiantes por recuperar rápidamente posiciones perdidas, planteó en unos términos no dramáticos por primera vez la posibilidad de que el Estado dirigiera y ordenara el desarrollo de dicho proceso, sin quebrantar formalmente la Constitución, pero utilizando criterios políticos más restrictivos para la configuración político-administrativa de las futuras Comunidades Autónomas. El resultado formal de esta nueva etapa es el actual Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (en adelante LOAPA), objeto de varios recursos ante el Tribunal Constitucional y por lo tanto *sub iudice*, que incorpora y tecnifica los criterios sustentados por la Comisión de expertos en su Informe al Gobierno y los posteriores Acuerdos político-administrativos suscritos entre éste y el Partido Socialista Obrero Español. Conviene, pues, dada la estrecha relación entre uno y otros, destacar sus aspectos esenciales antes de examinar el contenido del proyecto de LOAPA sobre el tema que nos ocupa.

1. *Los antecedentes del Proyecto de LOAPA*

El planteamiento general del que parte la Comisión de expertos consultados por el Gobierno en su Informe es el siguiente:

a) Manifiestan, primeramente, su desconfianza ante el principio dispositivo en base al cual las Comunidades Autónomas, existentes hasta ese momento, se venían configurando. Entienden que de la aplicación de dicho principio se deriva una excesiva heterogeneidad en la configuración del Estado autonómico, rechazable en un siste-

ma generalizado de autonomías. En consecuencia, proponen una necesaria ordenación así como racionalización del proceso que permita tender hacia la uniformidad, limitando la libertad inicial de los territorios que acceden a la autonomía y reduciendo así la diversidad de soluciones proyectadas.

b) Proponen que las correcciones al principio dispositivo se articulen a través de dos vías:

- Mediante el desarrollo de una serie de principios constitucionales a través de una Ley estatal que defina la voluntad del Estado sobre una serie de aspectos esenciales del proceso autonómico.
- La celebración de acuerdos entre las fuerzas políticas que permitieran introducir en los Estatutos algunos principios generales sobre la organización y las competencias de las Comunidades Autónomas.

Las propuestas concretas del Informe en que se plasma este planteamiento general afecta a cuestiones tales como la iniciativa autonómica, la organización de las instituciones de autogobierno, las competencias asumibles, el régimen jurídico de sus decisiones, entre otras. Por lo que se refiere al tema organizativo, la Comisión sienta estas dos premisas:

a) Constituye un grave inconveniente la reproducción en el espacio territorial de las Comunidades Autónomas de los esquemas organizativos del Estado, en cuanto suponga la creación de una nueva organización administrativa basada en la centralización a nivel regional de sus funciones y en la desconcentración de parte de ella con la constitución de órganos periféricos.

b) Se debe evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas a través de dos vías:

- No creando, bajo ningún concepto, servicios periféricos de las Comunidades Autónomas.
- Limitando los Servicios centrales a algunos de los siguientes fines:
 - Asistencia a los órganos políticos.
 - Ejercicio de funciones de planificación y coordinación.
 - Atención, con carácter excepcional, de servicios que deban gestionarse a nivel territorial más amplio que el provincial.

La fórmula concreta más idónea de administración regional consiste para la Comisión de expertos en utilizar a las Corporaciones Locales, especialmente a las Diputaciones Provinciales, para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenezcan a las Comunidades Autónomas, constituyendo el escalón administrativo intrarregional básico.

Más que la fórmula concreta propuesta llama la atención la forma prevista para instrumentarla y, especialmente, el carácter vinculante con que se la pretende dotar sin violentar la Constitución. Es aquí donde hace su aparición la necesidad de unos acuerdos políticos que permitan influir decisivamente en la elaboración y aprobación de los Estatutos de autonomía, única norma que puede limitar o reducir el alcance y la efectividad del principio dispositivo. Junto a esta recomendación, se propone, además, la incorporación de las propuestas de carácter organizativo a la propia Ley estatal prevista, como fórmula orientadora para la iniciativa autonómica, así como criterio interpretativo de principios constitucionales que son de aplicación al proceso autonómico.

Los Acuerdos político-administrativos, posteriormente, incluyeron tres fórmulas concretas de articulación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales:

- La articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de las Comunidades Autónomas a través de las Diputaciones Provinciales.
- La posibilidad de que las Comunidades Autónomas transfieran o deleguen en las Diputaciones Provinciales facultades correspondientes a materias de su competencia e, incluso, respecto de las transferidas o delegadas por el Estado.
- La coordinación por las Comunidades Autónomas de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario.

Con posterioridad, el Título II del Proyecto de LOAPA incorporó gran parte de las propuestas contenidas en el Informe de la Comisión de expertos y en los Acuerdos políticos, incluso en su primitiva redacción, por lo que en ocasiones hay una coincidencia casi literal entre algunos preceptos del Proyecto de LOAPA y el contenido de aquellos documentos.

2. *El Proyecto de LOAPA*

Si bien de estos antecedentes del Proyecto se deduce claramente que, en el ámbito organizativo de las Comunidades Autónomas, existe un intento de reducir el alcance del ámbito dispositivo de que gozan constitucionalmente, mediante la negociación política de fórmulas concretas de organización para su posterior incorporación a los Estatutos y al propio texto de la LOAPA, los preceptos concretos que las articulan exigen una interpretación jurídica rigurosa con el fin de determinar su verdadero alcance en el seno del Derecho público del Estado y de cara a configurar la organización institucional de cada Comunidad Autónoma. En concreto, se trata de comprobar, primeramente, qué naturaleza tienen las previsiones contenidas en el Título II del Proyecto de LOAPA y, con posterioridad, cuál es el contenido de tales previsiones generales.

a) *La Naturaleza de los preceptos del Proyecto de LOAPA.*

Respecto de la primera cuestión, el Proyecto de LOAPA pretende ser, como indica su nombre, una Ley de armonización de las previstas en el artículo 150.3 de la Constitución y, por tanto, dirigida a la legislación ordinaria de las Comunidades Autónomas. Es preciso, por ello, examinar las características fundamentales de estas leyes estatales para poder obtener conclusiones concretas respecto del proyecto que comentamos. Como es sabido, la esencia de la técnica prevista en el artículo 150.3 de la Constitución es la de habilitar al Estado para dictar leyes que armonicen mediante principios necesarios las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas por razones de interés general. Aun cuando el Tribunal Constitucional no ha sentado doctrina sobre este tipo de leyes estatales, cuyos perfiles constitucionales son bastante imprecisos, es posible en nuestra opinión resaltar algunas de sus notas esenciales:

— En primer lugar, *el objeto de la armonización*. El artículo 150.3 de la Constitución no excluye, en principio, ninguna materia o ámbito competencial de las Comunidades Autónomas de la posibilidad de la armonización. Es más, aclara que ésta puede recaer sobre «competencias propias» de aquéllas, con lo que se despeja la duda de si han de entenderse incluidas las materias asumidas en los Esta-

tutos con carácter exclusivo. Ahora bien, aunque ninguna materia de competencia de las Comunidades Autónomas quede a resguardo de esta técnica de armonización, la Constitución la condiciona a que así lo exija el interés general, con lo cual se está señalando, en primer lugar, que la regulación por las Comunidades Autónomas de la materia en cuestión debe trascender por su influencia y relevancia del ámbito estricto de cada Comunidad Autónoma para afectar o confundirse con el interés general del Estado. En caso contrario, las razones de interés general no existirían y la armonización sería un atentado intolerable a la autonomía de las Comunidades. Mas, en segundo lugar, se está implícitamente exigiendo que se determinen los aspectos o cuestiones concretos que en relación con la regulación por las Comunidades Autónomas de la materia objeto de la armonización deben entenderse como específicamente de interés general y, por tanto, de necesario sometimiento a los principios a que se refiere el artículo 150.3 de la Constitución. Este precepto no permite suponer que el Estado pueda ejercitar este poder sin determinar específicamente los supuestos que precisan de armonización.

— Como segunda nota a destacar *el alcance de la armonización*, sin duda la cuestión más delicada que plantea esta técnica. Esto es, ¿qué pronunciamientos pueden contener las leyes estatales de armonización frente a las leyes de las Comunidades Autónomas? El artículo 150.3 de la Constitución habla de principios, por lo que cabe entender que las leyes de armonización no pueden consistir en normas articuladas que vengán a sustituir o suplir los preceptos de las leyes de las Comunidades Autónomas, lo cual significa que aquéllas deben de respetar y no anular la independencia política y la libertad de decisión de los órganos autonómicos, siempre que respeten el ámbito o marco definido por los principios estatales. En resumen, las potestades normativas de las Comunidades Autónomas no deben quedar reducidas a un mero expediente formal, vacío de contenido político, pues ello iría contra el contenido esencial de la autonomía política que les está reconocida.

— Por último, como tercera nota, *las relaciones entre la Ley de armonización y las leyes autonómicas*. Visto el alcance que aquellas leyes deben de tener, la relación funcional entre ambas instancias normativas se concreta en que la ley de armonización viene a delimitar un ámbito normativo dentro del cual las Comunidades Autónomas gozan de un régimen de libre disposición. Se trata, pues, de una definición positiva del conjunto de opciones que tiene la Comu-

nidad Autónoma a la hora de regular una determinada materia, dentro del cual es obligatorio operar a nivel de ley autonómica. La ley de armonización no sustituye a la ley autonómica, simplemente delimita su ámbito disponible. Fuera del mismo, se incurre en un supuesto de inconstitucionalidad (art. 28.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Poniendo en conexión estas notas con los preceptos del Proyecto de LOAPA relativos a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales se deduce que éstos: a) manifiestan la necesidad de armonizar este aspecto de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas por trascender la posición de las Diputaciones Provinciales en el ámbito de la administración autonómica del mero interés de cada Comunidad Autónoma para insertarse en el interés general del Estado, en cuanto entidades territoriales básicas de la organización estatal prevista en la Constitución (art. 137) y entidades de carácter representativo dotadas de autonomía; b) no sustituyen ni anulan la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas en la materia, y c) determinan un ámbito funcional en el que pueden desenvolverse libremente la legislación autonómica, extremos éstos que precisan de una más concreta explicación.

- b) *El contenido de la armonización del Proyecto de LOAPA en cuanto a las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales*

El objetivo del Proyecto de LOAPA no es el de delimitar el ámbito de ejercicio de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas en cuanto a su organización administrativa, materia ésta excesivamente amplia, como para poder ser objeto sin ulteriores precisiones o acotamientos de una armonización estatal. Por otra parte, en ella no se aprecia nítidamente la existencia de un interés general que justifique la armonización, ya que la organización administrativa de un ente territorial dotado de autonomía política parece ante todo un asunto privativo suyo y, por ende, de su interés exclusivo, antes que de interés general. De aquí que el objetivo inmediato del Proyecto de LOAPA sea más reducido y acorde con los fines de la armonización. A nuestro modo de ver consiste en establecer en el ámbito disponible de la organización administrativa de las Comunidades Autónomas el principio de *la participación*

necesaria de las Diputaciones Provinciales en la misma, para cuya articulación el propio Proyecto define una serie de fórmulas y de técnicas entre las cuales puede optar cada Comunidad Autónoma, sin que en concreto sea ineludible ninguna de ellas. Se abren así diversas posibilidades de incorporar a las Diputaciones Provinciales a la administración regional, de forma que la aceptación de todas o cualesquiera de ellas supondrá el sometimiento de la legislación autonómica a la armonización definida por el Estado.

Sin embargo, la realidad es que varios Estatutos, como consecuencia de la puesta en práctica de los Acuerdos político-administrativos en su procedimiento de aprobación, han establecido para algunas Comunidades Autónomas la necesidad de aplicar algunas de estas fórmulas, desvirtuando por superación los criterios más flexibles del Título II del Proyecto de LOAPA. Llama la atención en este sentido la referencia que el artículo 11 del Proyecto contiene respecto de estos Estatutos y en lo tocante a la gestión ordinaria por las Diputaciones Provinciales de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de cada Provincia. En tales Comunidades el problema de la articulación entre su legislación ordinaria y la LOAPA se traslada en este tema primeramente a un nivel estatutario, en cuanto hay que interpretar el alcance exacto de lo establecido al respecto en el Estatuto. Este es el caso paradigmático del Estatuto andaluz, cuyo artículo 4.4 establece que la Comunidad Autónoma «articulará» la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales, imponiendo a primera vista una opción de las ofrecidas como posible por el Proyecto de LOAPA a aquellas otras Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no se pronuncien en parecidos términos.

¿Cuáles son en concreto, según el Título II del Proyecto de LOAPA, las fórmulas de articulación de las Diputaciones Provinciales en la administración de las Comunidades Autónomas? Con independencia de las competencias que le vengán atribuidas a aquéllas como propias, tanto por la legislación estatal como por la autonómica, el artículo 11 del Proyecto de LOAPA prevé los siguientes supuestos de participación de las Diputaciones Provinciales en la administración de las Comunidades Autónomas:

- La transferencia de competencias propias de la Comunidad.
- La delegación del ejercicio de competencias propias de la Comunidad.

- La gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad en el territorio de cada Provincia.

A estos tres supuestos habrían que añadir los dos siguientes:

- La delegación del ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a la Comunidad (art. 14), y
- la coordinación para la gestión de servicios en los supuestos de competencias concurrentes (art. 13).

Todas estas fórmulas permiten actuar con una gran flexibilidad, a nivel de cada Comunidad Autónoma, en la incorporación de las Diputaciones Provinciales a su organización administrativa, pudiendo inclinarse el legislador autonómico en favor de un mayor protagonismo de aquéllas en la administración periférica o en favor de la presencia directa de las propias estructuras administrativas de la Comunidad Autónoma. En el primer caso estaríamos ante un sistema de administración regional descentralizada, salvo en aquellas materias en que no fuera posible su gestión a nivel provincial, en cuyo caso la Comunidad Autónoma podría crear los organismos necesarios para ello. Esta quedaría configurada en este sistema como un ente de gobierno. En el segundo caso estaríamos ante un tipo de administración regional indirecta de carácter selectivo, referida a determinados ámbitos de materias, pudiendo optarse entre la transferencia o la delegación de competencias a las Diputaciones Provinciales, según el nivel o grado de control que pretenda conservar la Comunidad Autónoma. En este caso, ésta dispondría de una organización administrativa propia, central y periférica.

En principio parece poco probable que las Comunidades Autónomas se decidan por crear una administración regional totalmente descentralizada, al menos en un primer momento, en el que la asunción y organización de las transferencias provenientes del Estado se traducirá en la creación de una organización propia, similar a la estatal, que mantenga en funcionamiento sin grandes cambios burocráticos los servicios transferidos. Parece, por otra parte, la solución más simple transitoriamente, lo que podría consagrarse con tal carácter en las normas de las Comunidades Autónomas que regularan su administración.

En una etapa posterior, la presencia de las Diputaciones Provinciales en la administración regional podría hacerse más intensa,

a partir de la reforma del Régimen Local y de la valoración a un nivel institucional por las Comunidades Autónomas, junto con las Diputaciones Provinciales existentes en su territorio, de los ámbitos materiales de competencia que podrían asumir éstas a nivel provincial. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad, y en muchos casos de la necesidad, de dar cabida en la administración regional a otros niveles o ámbitos territoriales para la prestación de servicios, como el municipal, el supramunicipal o comarcal, el supraprovincial y el propio regional.

Estamos convencidos de que la colaboración interadministrativa en el ámbito de la administración regional va a exigir, especialmente en las Comunidades Autónomas de mayor extensión territorial, un tejido administrativo complejo y rico, en cuanto habrá de combinar armónicamente fuerzas, en principio, encontradas, como la natural reivindicación política de las Comunidades Autónomas a retener para sí la administración regional o gran parte de ella, los intereses de la participación de las Entidades locales representativas y las exigencias que impone la eficacia a la hora de determinar el ámbito territorial más idóneo para la prestación de los servicios. El nivel político de solución a estos problemas no es otro que el propio de cada Comunidad Autónoma, cuyas Asambleas Legislativas deberán establecer los criterios por los que deba discurrir la planta de la administración regional. En suma, la ley estatal debe ser en este tema respetuosa con las soluciones arbitradas en cada Comunidad.

IV. LAS RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-PROVINCIA EN LOS DISTINTOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. *Cuestiones previas.*

Interesa ahora, tras las anteriores consideraciones, examinar el tratamiento que del tema que nos ocupa hacen los distintos Estatutos de Autonomía; en qué forma se plantean en los Estatutos de Autonomía las relaciones entre la Comunidad Autónoma y la Provincia, entre local.

A modo de hilo conductor de cuanto vamos a exponer deben considerarse dos cuestiones básicas:

- a) El reconocimiento de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas.
- b) Disponibilidad sobre el Régimen Local por parte de las Comunidades Autónomas.

a) *El reconocimiento de la potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas.*

a) No es necesario insistir nuevamente en las reflexiones que anteriormente se han hecho en torno a la determinación del alcance y contenido de la potestad organizatoria regional. Sí es necesario, no obstante, insistir en algunos puntos concretos directamente relacionados con el tema que nos ocupa. En este sentido es preciso recalcar que la Constitución Española, dentro de unos principios constitucionales ha atribuido a las diferentes Comunidades Autónomas la facultad de determinar su propia organización. El artículo 147 C.E. dispone expresamente que los Estatutos de Autonomía deberán contener: c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. El artículo 148-1.º, por su parte, indica que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en la organización de sus instituciones de autogobierno.

Los Estatutos de Autonomía pues, dentro del respecto a los principios constitucionales, pueden y deben contener las normas básicas a partir de las cuales la Comunidad Autónoma implantará y ordenará su propia estructura organizativa. Corresponde posteriormente a la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus funciones legislativa y ejecutiva, el desarrollo de esa potestad organizatoria.

Esta potestad estatutaria de organización, como ya se ha señalado, no está sin embargo incondicionada. El Estatuto, en cuanto forma de atribución de la potestad organizatoria se encuentra sometido a unos límites constitucionales de ejercicio; la Constitución y los principios constitucionales relativos a la organización administrativa (arts. 9 y 103 C.E. fundamentalmente) (1) constituyen claros límites en orden a la definición y ejercicio de la potestad estatutaria de organización. Estos principios constitucionales, como ha seña-

(1) Sobre el valor de estos principios en orden a una delimitación de la potestad estatutaria de organización de sus condiciones de ejercicio, véase Enrique ARGULLOL MURGADAS: *Organización administrativa de las Comunidades Autónomas*, «DA», número 182, abril-junio 1979, especialmente pp. 42 y ss.

lado ya nuestra jurisprudencia y nuestra doctrina (2) son de aplicación directa y sirven de marco a la actuación de los distintos poderes públicos.

De todo ello se deduce, y en este punto queremos insistir, que no es viable una definición de la potestad estatutaria de organización contraria a estos principios constitucionales. La concreción que del principio constitucional de autonomía haga un Estatuto de Autonomía no puede vulnerar el contenido esencial, político y jurídico (3) de tal principio. Concretamente, por lo que al tema que nos ocupa respecta, el reconocimiento y definición en el Estatuto de Autonomía de la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma —manifestación de ese principio de autonomía— no puede hacerse de forma que se anule o limite más allá de lo que exigen esos principios y el necesario respeto a las autonomías locales constitucionalmente garantizadas.

b) *Disponibilidad sobre el Régimen Local por parte de las Comunidades Autónomas.*

Un segundo punto importante a tratar, como indicábamos, era el de determinar el contenido y alcance de las facultades de la Comunidad Autónoma sobre el Régimen Local.

El reconocimiento constitucional de una potestad organizatoria en favor de las Comunidades Autónomas, al que nos hemos referido anteriormente, se opera de forma indistinta, cualquiera que fuere el tipo de Comunidad Autónoma.

El alcance y contenido de las facultades de la Comunidad Autónoma sobre el Régimen Local es sin embargo distinto en función de la distinta vía de acceso a la autonomía empleada.

b.1. *Comunidades Autónomas de autonomía plena.*

Las Comunidades Autónomas que acceden a la autonomía en virtud del procedimiento previsto en el artículo 151 de la C.E. difieren en este punto de las que acceden por la vía del artículo 143. Si bien es cierto que, con una interpretación extensiva del artículo 152, el modelo institucional básico de la Comunidad Autónoma se ha ge-

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, Civitas, 1981, pp. 114 y ss. Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981.

(3) Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981.

neralizado, no es menos cierto que hay una diferencia básica en cuanto al *quantum* competencial que desde su origen pueden asumir uno u otro tipo de Comunidad Autónoma.

En este sentido el artículo 149 en su apartado 18 permite que las Comunidades Autónomas de autonomía plena, incidan con su regulación en el régimen jurídico de las restantes Administraciones públicas (Régimen Local) sin perjuicio de que se reserve el Estado «las bases del régimen jurídico de esas administraciones públicas y un procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas».

Este tipo de Comunidades Autónomas pueden en suma regular el régimen jurídico de las distintas administraciones públicas locales sitas en su territorio, dentro del marco de unas «bases» que habrán de ser fijadas lógicamente por el Estado a través de una futura Ley de Régimen Local. Dentro de este marco futuro y dentro del respeto a los preceptos constitucionales que definen y garantizan institucionalmente a los distintos entes locales (arts. 140 y 141 C.E.), el Estatuto de Autonomía podrá asumir el tratamiento del Régimen Local y la Comunidad Autónoma regular dichas entidades.

b.2. *Comunidades Autónomas de autonomía diferida.*

El planteamiento es distinto, al menos inicialmente, por lo que respecta a las Comunidades Autónomas que acceden a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

De una interpretación sencilla del artículo 148 C.E. —a cuyo contenido se reduce inicialmente el *quantum* competencial de estas Comunidades Autónomas durante cinco años— se deduce una posición distinta de la Comunidad Autónoma ante el posible tratamiento del Régimen Local. Si en el sistema anterior tal competencia era asumible por la Comunidad Autónoma dentro de un marco institucional básico limitador, en el presente caso, y excluida la posibilidad de «alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio» [148.1 a) 2], la Comunidad Autónoma carece en principio de competencias en estas materias y para asumirlas precisará una expresa transferencia en virtud de una específica habilitación por parte de la Ley de Régimen Local.

En lógica consecuencia con lo anteriormente expuesto habría que concluir que la regulación de las relaciones entre la Comunidad Autó-

noma y los entes locales se ha efectuado al margen de las previsiones constitucionales. En el supuesto de las Comunidades Autónomas de autonomía plena por cuanto no se han formulado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» competencia estatal indisponible para las Comunidades Autónomas (art. 149-18.ª); en el caso de las Comunidades Autónomas de autonomía diferida por cuanto no se ha publicado la Ley de Régimen Local, Ley que ha de habilitar las transferencias de competencias en materia de Régimen Local a las Comunidades Autónomas (art. 148.1-2.ª *in fine* C.E.).

Este planteamiento no coincide obviamente con la realidad de las cosas. Como vamos a examinar, los distintos Estatutos de Autonomía contemplan las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales con mayor o menor amplitud.

En las Comunidades Autónomas de autonomía plena, esto ha sido en unos casos fruto de la fuerza de los hechos; en otros se ha partido de un cierto respaldo en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de julio de 1981, a la que posteriormente aludiremos y en la que se permite expresamente que hasta tanto el Estado no fije esas bases específicas pueda la Comunidad Autónoma inferirlos de la legislación vigente.

En las Comunidades Autónomas de autonomía diferida la solución adoptada es fruto a nuestro juicio, simplemente del pacto político que ha presidido la elaboración de sus Estatutos. Insistimos en que la Ley de Régimen Local no se ha publicado y que la posible regulación del tema que nos ocupa carece de la habilitación exigida por el artículo 148-1-2.ª C.E. Es fruto de unos acuerdos autonómicos o a lo sumo de la filosofía que inspira la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico *sub iudice* a la fecha de escribirse este trabajo.

Esto es grave por cuanto puede llegar a darse el caso de una regulación del tema que nos ocupa por la Ley de Régimen Local contraria a la regulación estatutaria. Esta hipótesis no es desdeñable, sino muy cercana a la realidad, si se observa el tratamiento que el Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, serie A, núm. 196-1) hace de la Provincia y de las relaciones de ésta con la Comunidad Autónoma (art. 34-2 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local).

2. *Análisis de los diferentes Estatutos de Autonomía*

Hechas estas observaciones previas, pasemos al examen de los distintos Estatutos de Autonomía.

El criterio sistemático a seguir nos ha venido dado por la propia dinámica histórica y socio-política del proceso autonómico. A él nos ajustamos, excepción hecha del Estatuto de Autonomía de Andalucía por la especial singularidad del mismo.

a) *Comunidades Autónomas de Autonomía Plena.*

Cuatro son, como ya es sabido, los Estatutos aprobados por esta vía. El tratamiento que en los mismos se hace de la Provincia y de sus relaciones con la Comunidad Autónoma es realmente diverso. Examinaremos brevemente cada uno de ellos.

a.1. *Estatuto Vasco.*

La provincia es un ente territorial básico en el diseño organizativo del País Vasco. Ello es así no tanto por una especial tendencia provincialista en la región cuanto por la coincidencia en esta región de la Provincia y los Territorios Históricos.

Este carácter básico de la Provincia se destacaba ya con especial énfasis en el Estatuto de Estella de 1931, en el que incluso se atribuía a las Juntas de Vizcaya, Alava, Gipúzcoa y a las Cortes de Navarra, el poder legislativo para sus asuntos particulares. En la misma línea los proyectos de 21 de marzo de 1932, 5 de noviembre de 1933 y en la Ley de 6 de octubre de 1936 por la que se promulgaba el Estatuto Vasco si bien en estos últimos proyectos parecían ya eliminarse las competencias propiamente legislativas del ámbito provincial.

Por lo que al vigente Estatuto de Autonomía para el País Vasco respecta (L.O. 3/79, de 18 de diciembre), parte de afirmar la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma en su artículo 10-2. A su vez reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de Régimen Local sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149-1-18.^a de la Constitución. De ello se obtiene en el tema que nos ocupa una amplia disponibilidad por parte de la Comuni-

dad Autónoma en orden a su autoorganización interna y en cuanto a la definición de su sistema de relaciones con los entes locales sitos en su ámbito territorial.

El Estatuto Vasco sin embargo ha optado por no predeterminar el sistema de reparto interior de competencias.

El Estatuto Vasco nos ofrece unos Territorios Históricos potenciados en sus competencias; estos Territorios Históricos [que se corresponden con las actuales provincias (art. 2.^o-2)] asumen competencias exclusivas en importantes cuestiones y entre ellas la organización, régimen y funcionamiento de sus propias instituciones, demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal que no excedan de los límites provinciales y en general todos aquellos que se especifiquen en el Estatuto o que les sean transferidos (art. 37-3). En el artículo 23 del Estatuto Vasco se establece, por otra parte, que cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán en el seno del mismo, conservar o en su caso establecer y actualizar sus instituciones provinciales de autogobierno. La teórica competencia exclusiva por tanto del País Vasco en lo relativo a su organización, lejos de ser recelosa respecto a una posible compartición entre el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos, aparece inicialmente, incluso en el propio Estatuto, como una competencia compartida y en suma, por tanto, como una competencia coordinada.

Pero decíamos además que el Estatuto ha optado por no predeterminar el sistema de reparto interior de competencia y realmente salvo esta precisión que acabamos de señalar y a pesar de esa clara asunción de competencia que en el artículo 10-4 se hace en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre Régimen Local, lo cierto es que, como señala MARTÍN MATEO (4) el Estatuto Vasco ha dejado al juego futuro de las fuerzas políticas vascas gran parte de decisiones en cuanto al reparto interior de competencias. El artículo 37-2 del Estatuto Vasco dispone efectivamente que «lo dispuesto en el Estatuto no supondrá alteración de la naturaleza del régimen foral específico o de las competencias de los regímenes privados de cada Territorio Histórico.» Los derechos históricos aparecen así como un *prius* para el Estatuto sobre el que incluso prevalecen. Determinar el contenido específico de estos derechos es otra cuestión, sobre la que habrán de pronunciarse los especialistas en

(4) MARTÍN MATEO, Ramón: *Administración autonómica de Euskadi*, núm. 91 de esta REVISTA, enero-abril 1980, pp. 75 y ss.

la historia y Derecho foral vasco. Dentro de estos derechos está el de los Territorios Históricos a autoorganizarse (en curioso contraste con el art. 10-4 del Estatuto Vasco).

Al quedar de esta forma indeterminado el régimen foral de estos territorios y su propia organización específica, queda en una gran indeterminación el sistema real de relación entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos. Si esto es un error o un acierto del Estatuto no nos corresponde a nosotros determinarlo. Es simplemente un hecho que la potestad organizatoria del Gobierno Vasco está claramente recogida en el Estatuto, que este Estatuto respeta y potencia sus propios Territorios Históricos forales y que plasman por tanto en el Estatuto dos entes territoriales con un amplio grado de autonomía que tienen como único criterio relacional un principio de coordinación (art. 39 del Estatuto) y su propia historia.

En ejercicio de su potestad organizatoria, el Parlamento Vasco ha dictado con fecha 30 de junio de 1981 una Ley de Gobierno en la que pretende sentar unos fines básicos en materia de organización de la Comunidad Autónoma. El resultado de este texto poco añade a lo ya dicho por cuanto realmente no establece las técnicas de relación entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos. La cuestión queda en la Ley remitida (art. 52-1.º C) a la libre disponibilidad del Parlamento Vasco, en el marco del respeto a los principios de objetividad, publicidad, eficacia, descentralización y coordinación entre los órganos de la Comunidad Autónoma y los de los Territorios Históricos (art. 53 Ley de Gobierno). El único límite que se establece en la ley a estas leyes futuras que aprueben el régimen general de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos es la inviabilidad de que el Parlamento pueda delegar en el Gobierno la potestad de dictar Decretos legislativos en estas materias (art. 52-1.º). Esta limitación por otra parte no deja de ser anómala por cuanto lo que a nuestro juicio es realmente cuestionable es la propia constitucionalidad del artículo 52 al que aludimos que introduce en el marco de la Comunidad Autónoma una técnica normativa excepcional prevista en el artículo 82 C. E. no asumible por las Comunidades Autónomas máxime cuando ni siquiera el propio Estatuto la menciona.

a.2. *Estatuto Catalán.*

En el caso de Cataluña la tradición autonomista se inclina en favor de estructuras administrativas distintas a la Provincia y concretamente la comarca, como área más apta para el desarrollo de las competencias autonómicas.

Esta tradición antiautonomista se ha reflejado tanto en la propia regulación de la institución provincial en el Estatuto de Autonomía como posteriormente en la legislación autonómica de desarrollo estatutario.

El artículo 5.º del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se establece la organización territorial de la Generalidad, estructura Cataluña en Municipios y Comarcas y otras organizaciones supra-comarcales, previendo la posibilidad de que una Ley del Parlamento Catalán regulara la organización territorial de Cataluña de acuerdo con el Estatuto garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales, todo ello sin perjuicio del mantenimiento de la Provincia como entidad local y como área territorial de cumplimiento de actividades del Estado.

El artículo 9.º por su parte reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en la organización de sus instituciones de autogobierno y sobre el Régimen Local.

Partiendo de estos preceptos la Generalidad Catalana aprobó la Ley 6/1980 de 17 de diciembre en la que estimaba viable la sustitución de las Provincias por otras entidades locales (o al menos cambiar los órganos de gobierno de esas entidades asumiendo la Generalidad sus competencias. Se buscaba en suma, a nuestro juicio, la supresión de las Provincias, creando la propia Comunidad Autónoma un sistema de Administración directa que excluía la existencia de un sistema de gestión a nivel provincial. La relación Comunidad Autónoma-institución provincial se planteaba por vez primera en términos no de colaboración sino de abierta ruptura.

La Exposición de motivos de la Ley era clara y terminante.

«El mantenimiento de las funciones actuales de las Diputaciones Provinciales es un obstáculo a la nueva ordenación territorial catalana. Por el Parlamento de Cataluña deberá establecerse, basándose en el fortalecimiento de la vida municipal, la institucionalización

administrativa de las comarcas y el establecimiento de entidades supracomarcas que se adapten mejor que las provincias a las necesidades de la sociedad catalana actual. Asumir este objetivo significará una transformación profunda de la Administración Local de Cataluña, transformación de la cual la etapa previa y necesariamente provisional ha de ser, evidentemente, la transferencia a la Generalidad por parte de las Diputaciones de las competencias y los servicios que les son propios haciéndolas desaparecer y tomando las disposiciones necesarias para que a pesar de ello no disminuya la participación de los entes locales en las decisiones administrativas de la Generalidad.»

A través de esta Ley y ante la inviabilidad constitucional de una supresión de la Provincia, la Generalidad vaciaba de contenido la institución provincial transfiriendo sus competencias, servicios, ingresos, patrimonio y personal al Consejo Ejecutivo de la Generalidad. En lugar de las Diputaciones Provinciales creaba unos Consejos Territoriales, dotados de representatividad indirecta (formados por representantes de las antiguas comarcas catalanas), con funciones de estudio, propuesta y asesoramiento, pero no decisorias y de prestación de servicios y sin potestad financiera propia, pues sus presupuestos se integrarían en el de la Generalidad aprobados por ésta. La Organización central de la Cataluña autónoma quedaba obviamente robustecida mediante esta Ley.

Promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno, el Tribunal Constitucional, en su conocida Sentencia de 28 de julio de 1981 («BOE» 13 agosto), declara nula y anticonstitucional la disposición recurrida.

No es misión nuestra un comentario de la decisión del Tribunal Constitucional, pero sí extraer de su contenido una serie de enseñanzas de suma utilidad para nuestros propósitos (5).

El Tribunal Constitucional sienta a lo largo de la Sentencia la siguiente doctrina:

1.º La Constitución garantiza a los entes locales, y concreta-

(5) Sobre esta Sentencia pueden verse los comentarios de VALLINA VELARDE, Vicente: *Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico*, «REVC», núm. 213, pp. 33 y ss.; SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Las Comunidades Autónomas y las Provincias*, «REDA», núm. 32, y SANTAMARÍA, J. A.: *Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Provinciales*, «REDA», núm. 34.

mente a la Provincia, un núcleo básico indisponible para el legislador ordinario, tanto estatal como regional, que permita hacer reconocible la institución provincial. Este núcleo indisponible vendrá constituido por:

- a) El derecho de la Comunidad local a la participación a través de órganos propios en el Gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen.
- b) El ejercicio por esos órganos representativos de potestades decisorias.
- c) Atribución al ente local de competencias exclusivas o concurrentes.

2.º La regulación que del Régimen Local pueda hacer la Comunidad Autónoma ha de respetar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que competen al Estado. Estas bases no son sino la traducción de esa garantía institucional básica a la que anteriormente se hacía referencia. Por lo demás, en tanto fije el Estado a través de una Ley de Régimen Local específica este contenido institucional básico, es viable que la Comunidad Autónoma los infiera de la legislación vigente. El Tribunal Constitucional llega así a reconocer expresamente a la Generalidad lo que la Comisión Constitucional no quiso aceptar del Proyecto de Estatuto de Sau, previsión que se sustituyó por la ambigua fórmula que hoy se recoge en la Disposición Transitoria segunda del Estatuto de Cataluña.

3.º El Tribunal Constitucional, habida cuenta de que la Constitución prevé nuevos entes territoriales, admite que el sistema inicial de competencias de la Provincia pueda verse alterado, de tal modo que la aparición de la Comunidad Autónoma puede exigir la asunción por este ente de algunas de las competencias hoy atribuidas a la Provincia por incidir en el interés regional. Para posibilitar de hecho estos cambios, el legislador podrá disminuir o acrecentar las competencias de cada ente, por lo que es constitucionalmente legítima una reducción de las competencias provinciales. Estas modificaciones en ningún caso pueden llevar a una desaparición de la Provincia a través del desapoderamiento de la totalidad de las actuales funciones de los entes locales.

A la vista de cuanto antecede, el Tribunal Constitucional decreta la inconstitucionalidad de la Ley Catalana por cuanto privaba a los

entes provinciales de potestades decisorias y no configuraba —cual pudiera deducirse de los principios básicos de la actual legislación estatal— a la Provincia como ente local de estructura representativa dotado de autonomía y con competencias decisorias. La Sentencia del Tribunal Constitucional declara inconstitucional la Ley por violación de los artículos 137, 141, 142, 149-1-18 CE y asimismo por infracción del artículo 5.º, 4, del Estatuto de Cataluña. Si en el período de elaboración y aprobación del Estatuto parecía viable cuestionarse al margen de disponibilidad de la Comunidad Autónoma sobre las Provincias —especialmente en la hipótesis de la no inclusión de un precepto del tenor literal del artículo 5.º, 4, del Estatuto—, la Sentencia del Tribunal Constitucional despejaba la interrogante; Comunidad Autónoma y Provincia han de coexistir necesariamente, tal es el mandato constitucional. Es tarea de la Ley precisar el marco en que han de relacionarse dentro de esa oportuna o inoportuna pero necesaria convivencia.

a.3. *Estatuto Gallego*

El Estatuto Gallego es cronológicamente el tercer Estatuto aprobado por la vía del artículo 151 CE. Este Estatuto es especialmente interesante por cuanto ha de pronunciarse sobre el tema que nos ocupa, las relaciones Comunidad Autónoma-Provincia, partiendo del precedente del Estatuto Vasco con su propia fisonomía y del Estatuto Catalán cuyo conflictivo desarrollo acabamos de examinar.

Aprobado por Ley Orgánica de 6 de abril de 1981, el Estatuto Gallego parte del reconocimiento de una competencia exclusiva por parte de la Comunidad Autónoma sobre el Régimen Local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149-1-18 CE (art. 27-9 Estatuto Gallego), así como en lo relativo a la organización de sus instituciones de autogobierno [art. 27-1) de dicho Estatuto].

Dentro del respeto asimismo a los principios y normas básicos estatales, corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructura de su propia Administración pública (arts. 28-1 y 39 del Estatuto de Autonomía para Galicia).

Partiendo de estas premisas el Estatuto afronta el tema de las relaciones Comunidad Autónoma-Provincia. Afronta el tema y lo resuelve, a nuestro juicio, de forma sumamente satisfactoria. El artículo 41 del Estatuto establece:

«La Comunidad Autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto.»

Se parte por tanto, a nuestro juicio, de una premisa clara: la Comunidad Autónoma reafirma su potestad organizatoria en cuanto puede libremente determinar su propia estructura. Sentado este principio, no se renuncia a una colaboración eficaz, a una mutua interrelación entre la Provincia —e incluso otros entes locales— y la Comunidad Autónoma. Esta interrelación parte, sin embargo, de un principio dispositivo en favor de la Comunidad Autónoma; es a ella a quien corresponde decidir si gestiona con su propia estructura sus competencias o si lo hace a través de transferencias y delegaciones al ente local.

La solución nos parece realmente acertada.

b. *Comunidades Autónomas de autonomía diferida*

Rompamos en este punto, tal como expusimos al inicio de este estudio, el sistema cronológico que hemos venido siguiendo. Conforme a este criterio procedería analizar el Estatuto de Autonomía de Andalucía. No vamos a hacerlo así y lo dejaremos para el final. Procedemos de esta manera por las peculiaridades de este Estatuto y por cuanto estimamos puede ayudarnos a dar una valoración sobre el mismo el análisis de los Estatutos de Autonomía diferida.

b.1. *Comunidades Autónomas Uniprovinciales*

Un primer grupo de Comunidades Autónomas de autonomía diferida viene constituido por las Comunidades Autónomas Uniprovinciales. Dentro de este capítulo cabría citar a Cantabria (LO 30-XII-1981), Asturias (LO 7 y 30-XII-1981), La Rioja (LO 3 y 9-VI-1982) y Murcia (LO 4 y 9-VI-1982).

No plantean realmente estas Comunidades Autónomas problemas en sus relaciones con la Provincia por cuanto de hecho se produce una absorción de la Provincia por la Comunidad Autónoma. Las Diputaciones Provinciales se integran en la organización política de la Comunidad Autónoma y sus servicios administrativos

seguirán siendo la base de la nueva administración regional. Así lo preveía el informe de la Comisión de expertos y la propia LOAPA (art. 15). La Comunidad Autónoma tiene así el carácter de Corporación representativa a la que se refiere el artículo 141-2 CE.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 así lo resuelve igualmente, entendiendo que en estos casos la asunción de la Comunidad Autónoma de todas las funciones de la Diputación Provincial no infringe la garantía institucional de la Provincia. En estos supuestos, la Provincia como ámbito de autonomía no sólo no pierde su carácter básico, sino que accede a un nivel superior de autonomía, pudiendo recabar mayores competencias y estando confiado su gobierno y administración a la Comunidad.

b.2. *Estatuto de Autonomía para Canarias*

Para comentar, siquiera sea brevemente, el caso canario, hay que hacer una referencia a la peculiar organización administrativa canaria antes del Estatuto de Autonomía (LO 10 agosto 1982).

El archipiélago canario estructuraba su división provincial en dos grandes provincias: Tenerife y Las Palmas. Estas provincias agrupaban varias islas. Las islas de cada provincia constituían una mancomunidad interinsular (ente territorial sin generalidad de fines y con las competencias propias de estos entes) (art. 240 ROF). La isla se constituye a partir de un Cabildo insular, órgano éste que asume las funciones, obligaciones y derechos de las Diputaciones Provinciales.

Este era el diseño local canario que la Constitución respeta. La Constitución prevé efectivamente (art. 141-4) que en los archipiélagos, las islas tendrán además una Administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

La Constitución respeta por tanto la peculiar organización canaria, *pero manteniendo además la Provincia*. Si esto es oportuno y eficaz o no es opinable, pero éste es, a nuestro juicio, el contenido del precepto, sin olvidar que el artículo 137 CE organiza territorialmente el Estado, sin excepciones, en Provincias.

Insistimos en estos planteamientos porque es fácil, partiendo de la incontestable lógica del hecho insular, olvidar que, hasta en Canarias, la Provincia es un ente local necesario. Y decimos esto porque lisa y llanamente la Provincia desaparece en el Estatuto

canario, y desaparece implícita y explícitamente. Implícitamente porque el Estatuto ni siquiera la menciona. Explícitamente porque en la disposición transitoria séptima del Estatuto se indica expresamente que las competencias, medios y recursos que de acuerdo con el ordenamiento vigente corresponden a las Mancomunidades Provinciales Interinsulares, serán traspasadas a las Instituciones de la Comunidad Autónoma.

La bondad de la medida no se discute; mantener en las Islas una Administración local de nivel municipal, una Administración insular, otra provincial, otra regional y, finalmente, otra estatal trae consigo obviamente una complicación burocrática absurda y un riesgo grave de ineficacia; pero ¿en base a qué precepto constitucional puede suprimirse una de esas instancias? Aquí el mantenimiento de la Provincia parece insostenible; en Cataluña era indeseable. El Tribunal Constitucional insiste sin embargo en que la Provincia es un ente necesario «a menos que la Constitución sea modificada».

Estas reflexiones no son especulación teórica; surgen y se confirman con la lectura del «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» (núms. 83 y 246, 1982), donde la discusión sobre el tema fue especialmente intensa entre los grupos socialista y mixto y Coalición Democrática, triunfando, como hemos expuesto, la primera opción y reconociendo sus defensores que la Provincia quedaba en el Estatuto en términos de «no pronunciamiento».

Una segunda cuestión de interés en el Estatuto canario es precisamente la relativa a las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares. Ello es especialmente interesante en el caso canario por cuanto el Estatuto se aprueba tras los acuerdos autonómicos e incluso tras la aprobación y ulterior recurso ante el Tribunal Constitucional del texto de la LOAPA.

En este contexto se establece un sistema de articulación Comunidad Autónoma-Cabildos Insulares que parte de la autonomía de la Comunidad Autónoma en orden a ejercer directamente a través de sus órganos administrativos sus competencias, o transferirlas o delegarlas en los Cabildos (art. 22-3 del Estatuto de Autonomía de Canarias). No hay por tanto, tal como preveían los acuerdos autonómicos, una obligatoria gestión por las Diputaciones Provinciales de los servicios ordinarios de la Comunidad Autónoma. El texto es respetuoso con el proyecto de LOAPA y da una gran libertad a la Comu-

nidad Autónoma sobre los entes locales pese a no ser ésta una competencia asumible por este tipo de Estatutos, tal como ya señalamos al comienzo de este estudio.

b.3. Aragón.

Es éste uno de los Estatutos más claramente influidos por la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico e incluso por los propios acuerdos autonómicos previos a la LOAPA.

La autonomía organizatoria de la Comunidad Autónoma queda en este Estatuto mermada en gran parte en favor de la Provincia. El artículo 45 del Estatuto obliga, efectivamente, a la Comunidad Autónoma a articular sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales en los términos que establezca una Ley de Cortes de Aragón en el marco de la legislación del Estado.

Tal previsión es ajena a la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico que configura la gestión de servicios ordinarios a la Comunidad Autónoma como una competencia que podrá opcionalmente asumir la Comunidad Autónoma o gestionarla a través de las Diputaciones Provinciales. El precepto es fruto y consecuencia no de la LOAPA sino de los Pactos Autonómicos donde, concretamente en la base 16, se establecía que en la redacción de los Estatutos de las Comunidades pluriprovinciales habría de preverse que las Diputaciones Provinciales «gestionarán ordinariamente los servicios confiados a la Comunidad Autónoma bajo su dirección y control».

La Comunidad Autónoma puede en este Estatuto asimismo delegar e incluso transferir a las Diputaciones Provinciales, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta transferencia y delegación es sin embargo facultativa para la Comunidad Autónoma. La transferencia y delegación se prevé no sólo en favor de las Diputaciones Provinciales, sino también de los Ayuntamientos.

La Comunidad Autónoma finalmente se presenta como coordinadora de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad (art. 45-2). A nuestro juicio, tal posibilidad lejos de ampliar las facultades de la Comunidad Autónoma las reduce. No acertamos a entender en qué forma la titularidad de una competencia de interés regional puede otorgarse a las respectivas Diputaciones Provinciales quedando la Comu-

nidad Autónoma con simples funciones de coordinación. Tales competencias debieran ser a nuestro juicio asumidas por la Comunidad Autónoma sin perjuicio de que posteriormente ésta pudiera transferirlas o delegarlas en las Diputaciones Provinciales. La autonomía política frente a la simple autonomía administrativa de la Comunidad Autónoma así lo exige, al menos a nuestro juicio. En cualquier forma éste es un tema —igual, quizá, que algunos de los anteriores— en que evidentemente hubiera sido preferible un claro pronunciamiento previo por parte de la Ley de Régimen Local.

b.4. *Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-León y Extremadura.*

En los mismos términos que el Estatuto de Autonomía de Aragón, se encuentran los proyectos de Estatuto de Castilla-León (artículo 18 del proyecto de Estatuto de Autonomía para Castilla-León) (6) y de Extremadura (art. 15 del proyecto de Estatuto de Autonomía para Extremadura) (7).

En estos Estatutos la Comunidad Autónoma en el marco de una Ley de su Parlamento, habrá preceptivamente de articular la gestión ordinaria de sus servicios a través de las Diputaciones Provinciales.

La delegación y transferencias de competencias de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones Provinciales se configuran con carácter potestativo, pero en cuanto a la gestión ordinaria de sus servicios, no es disponible para la Comunidad Autónoma una gestión autónoma de carácter directo. Se establece un sistema de administración indirecta. Como decíamos anteriormente al comentar el Estatuto de Autonomía de Aragón, la redacción de este grupo de Estatutos obedece no a previsiones constitucionales ni de la propia LOAPA, sino a unos acuerdos políticos no recogidos a nivel de Ley Orgánica ni ordinaria.

No es éste sin embargo, el planteamiento de los restantes Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución.

(6) «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 97. Sesión correspondiente al día 21 de junio de 1982.

(7) «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», núm. 95. Acta correspondiente a la sesión del día 16 de junio de 1982.

b.5. *Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y Valencia.*

El Estatuto de Autonomía para Castilla-La Mancha (LO 9-1982 de 10 de agosto) no establece, a nuestro juicio, un planteamiento similar. El Estatuto contempla en este sentido, la transferencia y delegación de facultades de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones Provinciales con carácter potestativo. Por otra parte, en lo relativo a la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma no creemos que pueda hablarse en el Estatuto de una obligatoria gestión periférica de los servicios de la Comunidad a través de las Diputaciones Provinciales. El artículo 30 indica textualmente que «corresponderá a las Diputaciones, dentro del ámbito de sus respectivos territorios y en el marco de lo establecido por la legislación del Estado y de la región: c) La gestión ordinaria de los servicios de la Administración de la región. A estos efectos y en el marco del régimen jurídico aplicable a las Diputaciones, éstas actuarán bajo la dirección del Consejo de Gobierno».

Más que un mandato imperativo para la Comunidad Autónoma de articular a través de las Diputaciones Provinciales la gestión ordinaria de sus servicios, el precepto parece habilitar simplemente a las Diputaciones Provinciales para gestionar los servicios que la Comunidad Autónoma, de conformidad con la legislación del Estado y en virtud de una Ley regional, decida encomendarle, servicios sobre los que la Comunidad Autónoma se reserva amplias facultades de tutela (suspender la transferencia o delegación, ejecutar por sí misma la competencia, etc.).

Más explícito es aún el Estatuto de Autonomía para Valencia (LO 5-1 de julio de 1982).

El Estatuto efectivamente reconoce a la Comunidad Valenciana competencia exclusiva en lo relativo a «organización de las instituciones de autogobierno, en el marco del presente Estatuto» (artículo 31-1) y, lo que resulta más peculiar, habida cuenta que nos encontramos ante una Comunidad Autónoma de autoonomía diferida, «competencia exclusiva en materia de Régimen Local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución».

Partiendo de este planteamiento, la Comunidad Valenciana asu-

me en el Estatuto una amplia disponibilidad en orden a su propia autoorganización y a la instrumentalización de la Provincia.

Las Cortes Valencianas pueden en este sentido, con carácter opcional transferir o delegar en las Diputaciones Provinciales la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana especialmente en áreas de Obras Públicas, Sanidad, Cultura y Asistencia Social. Se sienta *sensu contrario*, por tanto, un principio de asunción directa, por parte de la Comunidad Autónoma, de las competencias de interés general. Nótese por otra parte cómo las competencias delegables coinciden con las actualmente asumidas por las Diputaciones Provinciales.

En los supuestos de delegación, las Diputaciones Provinciales actuarán como instituciones de la Generalidad Valenciana sometidas a la tutela e inspección de la Generalidad que, a través de su gobierno, puede obligar a las Diputaciones al cumplimiento forzoso de sus obligaciones.

Se reconoce a su vez unas competencias propias de las Diputaciones Provinciales sin especificarse cuáles sean éstas, dada la exclusiva competencia estatal en orden a tal determinación. Estas competencias provinciales pueden ser coordinadas por la Comunidad Autónoma Valenciana en forma semejante a la prevista en el Estatuto de Autonomía de Aragón, anteriormente citado, en el marco de la legislación del Estado y por Ley de las Cortes Valencianas aprobada por mayoría absoluta (art. 47-3).

Finalmente el Estatuto de Autonomía para Valencia no contiene —contrariamente a lo que sucede en otros Estatutos— previsión alguna en orden a la forma de llevarse a cabo la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma. Esta ausencia no puede interpretarse a nuestro juicio, sino como el reconocimiento implícito de una libertad de determinación por parte de la Comunidad Autónoma para escoger la más idónea forma de organización y gestión.

c) *Estatuto de Autonomía para Andalucía.*

Hemos pospuesto el examen del Estatuto de Autonomía de Andalucía al final de nuestro estudio por cuanto entendemos que la regulación que el mismo hace de las relaciones Comunidad Autónoma-Diputaciones Provinciales distorsiona en el contexto de los

restantes Estatutos de Autonomía a los que ya hemos hecho referencia. El Estatuto regula el tema en su artículo 4. Del examen de este precepto se obtiene que la Comunidad Autónoma puede transferir competencias a la Provincia en virtud de una Ley regional de desarrollo de la legislación básica del Estado (art. 4-3-a del Estatuto) así como delegarle competencias para su ejercicio bajo la dirección y control de la Comunidad Autónoma (art. 4-3-b del Estatuto). El artículo cuarto contiene junto a éstas, dos previsiones de interés, si se tiene en cuenta el contexto constitucional del Estatuto de Autonomía de Andalucía. La primera es la contenida en el apartado cuarto. En este apartado se establece que «en los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la Legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad». El último párrafo del precepto indica finalmente que: «5. La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado a) del número 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los Planes provinciales de Obras y Servicios.»

Esta posibilidad de coordinación por la Comunidad Autónoma de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales, la hemos ya contemplado en otros Estatutos. Nos remitimos a lo expuesto anteriormente, insistiendo en que a nuestro juicio, tal solución no es satisfactoria. Si estamos en presencia de materias de interés general para la Comunidad Autónoma la competencia debía ser asumida por ésta. Si por el contrario la competencia es específicamente provincial, las funciones de coordinación que se encomiendan a la Comunidad Autónoma no pueden sino constituir una injerencia en la autonomía provincial. La definición de esas competencias propias es, a nuestro juicio, objeto de regulación por la legislación básica del Estado (Ley del Régimen Local), sin que quepa una regulación de la Comunidad Autónoma en este sentido. El Proyecto de Ley de Régimen Local no contempla por otra parte esta posibilidad de coordinación de competencias.

El apartado sin embargo más distorsionante del artículo 4.º del Estatuto, es sin duda el apartado cuatro donde se establece la obligatoriedad para la Comunidad Autónoma de articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales; conviene en este sentido hacer unas breves reflexiones.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía se enmarca en los Estatutos de Autonomía plena. Como tal, y recordando lo expuesto en las páginas iniciales de este trabajo, a la potestad estatutaria de auto-organización se une en estos Estatutos una amplia disponibilidad por parte de la Comunidad Autónoma sobre el Régimen Local.

Así lo hace el Estatuto andaluz. El artículo 30-6 indica que le corresponde al Parlamento de Andalucía la ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad Autónoma. En el artículo 13-3 por otra parte, se reconoce a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre el Régimen Local sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

En este contexto resulta difícilmente aceptable un mandato imperativo a la Comunidad Autónoma para la articulación de la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales cercenando la libre disponibilidad de la Comunidad Autónoma de hacerlo así o crear por el contrario su propia organización periférica.

Sólo la cronología del proceso autonómico con sus avatares políticos puede explicar, si no justificar, una previsión semejante. El Estatuto se publica ultimados ya los acuerdos en materia autonómica pero pendiente aún de aprobación la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. El Estatuto de Andalucía es fruto en este punto de los Pactos autonómicos y no de la LOAPA. Hemos ya examinado algunos Estatutos donde se contempla tal previsión. Estos Estatutos han sido tramitados, sin embargo, al amparo del artículo 143 y no constituyen por otro lado la regla general, como hemos expuesto. Si en estos Estatutos un precepto de semejante tenor era criticable, por cuanto violentaban sin la debida cobertura legal la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma, en un Estatuto como el Andaluz, aprobado por el cauce del artículo 151 C.E. tal precepto es inadmisibile. El precepto interpretado literalmente supondría: desconocer el reconocimiento de la competencia del Parlamento en orden a la ordenación básica de los órganos y servicios de la Comunidad Autónoma; desconocer la competencia ex-

clusiva sobre el Régimen Local que en el Estatuto se reconoce en favor de la Comunidad Autónoma; admitir la posibilidad de que un Estatuto tramitado por la vía del artículo 151 sea más restrictivo con la autonomía organizatoria de la Comunidad que gran parte de los Estatutos de autonomía diferida; admitir, en suma, que el Estatuto contiene una quiebra importante a la potestad organizatoria de la Comunidad Autónoma que del principio de autonomía se deriva y que la Constitución ampara.

Una interpretación estricta llevaría por tanto al absurdo y a la inconstitucionalidad del precepto.

Por todo ello, estimamos necesaria una interpretación sistemática del precepto en armonía con el resto del Estatuto y en el contexto constitucional y estatutario. Esta interpretación partiría necesariamente de la determinación de los distintos conceptos jurídicos indeterminados, recogidos en el precepto. ¿Qué sentido tiene la expresión «articulará»: se alude con ella a una asignación de servicios? ¿Qué se entiende por y hasta dónde abarca la denominada «gestión ordinaria de los servicios»: se alude a la gestión normal, de cada día o se alude a las distintas fases de esa gestión (planificación, planeamiento y ejecución)? ¿Qué se entiende por «servicios periféricos propios»: es periférico un servicio de la Comunidad Autónoma porque su sede se halle en una Provincia distinta de aquella en la que radica la capitalidad de la Comunidad Autónoma?

La respuesta a todas estas interrogantes llevaría este trabajo más allá de sus límites. Baste apuntar estas cuestiones y sentar —creo es necesario hacerlo— una clave interpretativa clara para este precepto. Esa clave interpretativa se encuentra en la afirmación y el reconocimiento de la potestad organizativa de la Comunidad Autónoma andaluza, consecuencia necesaria del reconocimiento de su autonomía política. Esta autonomía reclama una disponibilidad de la Comunidad Autónoma sobre su propia estructura organizativa y —excluidas las bases de estos entes (149-1-18-C.E.)— sobre los entes locales sitos en su territorio.

Una interpretación del precepto en esta clave llevaría a traducir el imperativo «articulará» en un «futuro opcional» a utilizar bajo el prisma de la eficacia y el mejor servicio de los intereses públicos.

V. CONCLUSIONES GENERALES

Primera. De la Constitución Española se puede deducir claramente que la organización administrativa de las Comunidades Autónomas constituye una materia de su exclusiva competencia (artículo 148.1.1.ª), cuya determinación y regulación se desarrollará en dos niveles: en un nivel estatutario, mediante la determinación de los principios, criterios o modelos por los que deba aquélla discurrir y posteriormente, a nivel de ley ordinaria de las Comunidades Autónomas a la cual incumbirá expresar la opción o fórmula de organización administrativa escogida.

Segunda. Partiendo del hecho de que toda ley de armonización estatal ha de tener un contenido normativo y no limitarse a enunciar meras recomendaciones, el Proyecto de LOAPA contiene una serie de pronunciamientos de muy distinto alcance y trascendencia a todos los cuales no cabe atribuir el mismo valor. Se impone por tanto averiguar cuál o cuáles son los *principios necesarios* que la armonización estatal entiende de *interés general* de cara a la articulación de las Diputaciones Provinciales en la administración de las Comunidades Autónomas. En nuestra opinión, el Proyecto de LOAPA expresa el criterio de que aquéllas encuentren cabida en el ámbito de la Administración regional, para lo cual arbitra diversas fórmulas de llevarlo a cabo, ninguna de las cuales serán vinculantes para las Comunidades Autónomas por aplicación de esta Ley. Otra cosa es lo que puedan establecer algunos Estatutos de Autonomía con mayor rigor o concreción que la propia ley de armonización.

Tercera. Salvo en los Estatutos Catalán y Gallego, la regulación estatutaria de las relaciones Comunidad Autónoma-Diputaciones Provinciales en orden a la gestión de las competencias regionales se articula partiendo de una libertad de la Comunidad Autónoma para optar por un sistema de administración directa o indirecta. La opción se otorga en favor de la Comunidad Autónoma, a nuestro juicio, dado el distinto carácter de la autonomía regional (política) frente a la provincial (administrativa). Un principio de racionalidad y eficacia exige sin embargo la consulta y audiencia de las Diputaciones Provinciales afectadas.

Cuarta. Algunos, escasos, Estatutos de Autonomía tramitados por la vía del artículo 143 C.E. y sólo uno, el Andalúz tramitado por la vía del artículo 151 imponen a la Comunidad Autónoma la articu-

lación de la gestión ordinaria de sus servicios a través de las Diputaciones Provinciales.

Esta solución carece a nuestro juicio, de un basamento constitucional, más aún, es contrario a los principios constitucionales. Esto es predicable tanto para los Estatutos tramitados por la vía del artículo 151 C.E. como para los tramitados al amparo del artículo 143 C.E. Para los primeros por cuanto es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la regulación del Régimen Local y por cuanto las relaciones Comunidad Autónoma-Diputaciones Provinciales no constituyen las bases o principios a los que alude el 149-1-18 C.E.; para las Comunidades Autónomas de autonomía diferida por cuanto no hay una Ley de Régimen Local en este punto que obligue a tal gestión a la Comunidad Autónoma debiendo por tanto prevalecer la potestad organizatoria que lleva consigo el principio de autonomía.

Esto es así máxime cuando en el Proyecto de Ley de Régimen Local (art. 11) la gestión ordinaria por las Diputaciones se configura como opcional para las Comunidades Autónomas.

De mantenerse el proyecto de Ley de Régimen Local tal como se encuentra actualmente redactado, la solución recogida por estos Estatutos restrictivos será contraria a la Ley de Régimen Local que es precisamente el marco habilitante previsto en el artículo 148-1-2.º para que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de Régimen Local.

VI. «POST SCRIPTUM»

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 dictada en los Recursos previos de inconstitucionalidad interpuestos contra el proyecto de LOAPA declara que el mismo no podía publicarse como Ley orgánica ni como Ley de Armonización, lo cual afecta directamente a algunas de las consideraciones contenidas en el epígrafe III del presente estudio. Por otra parte, la misma Sentencia ha mantenido la validez de los preceptos del proyecto de LOAPA relativos a las relaciones entre las Comunidades Autónomas pluri-provinciales y las Diputaciones existentes en su territorio, lo que matiza y aclara notoriamente algunas de nuestras conclusiones a la vez que incide frontalmente en lo expuesto en el epígrafe cuarto del trabajo.

El juicio del Tribunal Constitucional de que no procede el carácter armonizador del Título II del proyecto de LOAPA se fundamenta en la idea de que el legislador estatal dispone de otros cauces constitucionales distintos al previsto en el artículo 150-3.º para dictar las normas que lo componen. En consecuencia, «el contenido del Título II no es armonizador ni orgánico pero es legítimo constitucionalmente como legislación básica en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 de la Constitución)». De acuerdo con este razonamiento no son correctas las deducciones finales, contenidas en las letras a) y c), que se mantienen acerca de la naturaleza armonizadora del proyecto de LOAPA, como tampoco lo es el principio normativo en que pretendimos cifrar el alcance armonizador del proyecto a renglón seguido.

Sin embargo, al mantenerse la validez de las normas contenidas en el título II del proyecto de LOAPA, había que pronunciarse expresamente sobre el alcance que las mismas tienen para las Comunidades Autónomas. A este respecto la Sentencia del Tribunal Constitucional aclara que «es preciso destacar que los preceptos relativos a las Comunidades pluriprovinciales tienen un carácter marcadamente dispositivo y remiten a los Estatutos y a la legislación básica de aquéllas en orden a su ulterior integración normativa. No configuran, pues, un «modelo» de administración indirecta que vincule a las Comunidades y condicione al futuro legislador...; se trata, más bien, de la articulación de una forma de gestión de los servicios cuya operatividad depende no sólo de que sea asumida por las Comunidades Autónomas, sino de que éstas la concreten a través de su propia legislación».

No quedan con esta aclaración resueltos todos los problemas, ya que resta por saber en qué medida unas normas que contienen derecho dispositivo pueden constituir estrictamente las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución, en materia de relaciones entre las Comunidades Autónomas pluriprovinciales y las Diputaciones existentes en su territorio, sobre todo si tenemos en cuenta que técnicamente el título competencial a que se refiere este precepto atribuye al Estado un mayor y más amplio poder normativo en relación con las Comunidades Autónomas que el que se deriva de la armonización prevista en el artículo 150-3.º y ello por una razón elemental, porque mientras en este último supuesto el Estado legisla sobre «materias propias» de las Comunidades, en el primero lo hace

sobre materias de su exclusiva competencia. El Tribunal Constitucional, por tanto, ha venido a reforzar el papel del Estado en esta materia al atribuírsela como propia, en cuanto básica. Se amplía, de cara al futuro, al menos en teoría, el poder del Estado para legislar sobre la posición relativa de las Diputaciones en el ámbito de la Administración de las Comunidades Autónomas. Hasta ahora aquél ostentaba claramente la competencia para definir el contenido de la autonomía provincial. A partir de la Sentencia de 5 de agosto de 1983 también la tiene para pronunciarse sobre las bases por las que habrán de discurrir las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones existentes en su territorio en el ámbito de la gestión de sus competencias propias. No es poco lo que el Tribunal Constitucional le ha reconocido al Estado en esta materia. Lo ha hecho por otro lado anticipándose, y quizás de forma contraria, a lo que pueda ser la regulación que al respecto siente la futura Ley de Régimen Local, ley en la que a nuestro juicio debiera haberse resuelto de modo definitivo la cuestión.