

## I. ESPAÑA

### SIGNIFICACION DE LA PROVINCIA EN LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER POR LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

**SUMARIO:** *Introducción.—Parte Primera. El proceso de configuración de la Provincia:* 1. De la patrimonialización y de la atomización del Poder Público. 2. De la centralización y de la soberanía. El Estado absoluto. 3. El orden constitucional unitario. 4. La efectiva descentralización provincial y las tendencias regionales. 5. La crisis del sistema liberal y la prolongación centralizadora durante el régimen franquista. 6. Conclusiones sobre el itinerario de la Provincia.—*Parte Segunda. De la centralización al pluralismo normativo. La Constitución de 1978:* 1. La doctrina. El pensamiento ordinalista. 2. El pluralismo estatal. Aproximación al Derecho comparado. 3. El proceso constituyente español y la Provincia. 4. Los intentos de ordenación de la relación del Poder regional con la Diputación provincial. La doctrina del Tribunal Constitucional.—*Parte Tercera. La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local:* 1. El apoyo doctrinal. De Burmeister a Parejo. 2. La elaboración de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.—*Parte Cuarta. La significación funcional de la Diputación provincial en el modelo regional:* 1. Del modelo orgánico al modelo funcional. 2. Evolución histórica de los fondos fiscales de aplicación local en España. 3. Esquema de fondos de interés provincial. 4. Aportes de cuadros estadísticos. 5. Conclusión operativa. 6. Las líneas de la doctrina.—*Adenda.—Apunte bibliográfico.*

#### INTRODUCCIÓN

Se ha parangonado el sistema organizativo del Estado con el sistema planetario: una serie de Organismos que giran sin fin alrededor de otros; incluso algunos lo hacen sobre sí mismos. Los diferentes Organismos públicos están en movimiento permanente; el espacio sideral, la comunidad, es la causa y el fin de todos ellos. De tal manera que resultaría ciertamente etéreo divisar algún Organismo desconectado de comunidad con la que identificarse y en la que justificar su misma existencia.

Un movimiento imparable de los Organismos públicos que siguen y siguen girando en el espacio comunitario. Esta puede ser la imagen de fondo que un video pudiera estar proyectando mientras se desarrollan las siguientes reflexiones sobre el Organismo que personifica a la Provincia, la Diputación provincial.

#### *Provincia «versus» Diputación provincial*

Porque ¿es la Provincia cosa distinta de la Diputación? Ciertamente que sí, y en cuanto componente territorial del Estado va a constituir

objeto de relaciones de muy variado carácter: ámbito para la desconcentración de servicios públicos, para el ejercicio de la soberanía popular mediante el voto, o incluso técnica para la asignación de titularidades de disfrute de derechos subjetivos civiles y administrativos. Pero quizás a través de la Diputación provincial encuentren comprensión coherente la pluralidad de los distintos sentidos provinciales.

### *Dificultad de identificar a la Provincia*

¿Cómo identificar o conocer a la Provincia en ese alucinante baile de Organismos públicos que continúan su inacabable movimiento?, ¿y cómo identificarla con realismo sin peligro de aprehender en su lugar a una estrella cualquiera del espacio sideral? Ciertamente, no va a ser fácil distinguir la realidad de la fantasía.

Y no va a ser fácil:

— Porque las fuentes para su conocimiento son tan abundantes como proclives a las valoraciones *de iure condendo*. La doctrina mantiene posiciones sólidas, pero muy distintas entre sí; incluso pueden reconstruirse recorridos de especial influencia: así, los veinticinco años que distan entre el juvenil escepticismo sobre los Fondos económicos y el actual criticismo contenido del profesor MARTÍN MATEO, pasando por su obra definitiva *El horizonte de la descentralización*; la evolución que distancia las dos ediciones de los *Problemas actuales del régimen local*, del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, con el Informe de la Comisión de expertos en medio; o el *currículum* del profesor GÓMEZ-FERRER, desde su participación en 1974 en la Ponencia que impulsó la Corporación metropolitana de Barcelona, hasta sus más recientes Ponencias individual y colegiada como Vocal del Tribunal Constitucional, en 1981, con las célebres sentencias sobre las autonomías locales y sobre las comarcas catalanas.

— Porque la Provincia continúa siendo la pieza de confrontaciones permanentes, que está pendiente de encajar en el actual sistema organizativo del Estado, a caballo entre el Poder central y el Poder autonómico.

— Porque se trata de cuestión importante, en calidad y en cantidad, para una buena identificación de los diferentes Poderes públicos en el tiempo nuevo.

¿Cuál es el papel actual de la Provincia?

### *Esquema y metodología*

Para comprender el significado actual de la Provincia habrá que diseñar su evolución; será éste un esfuerzo historiográfico. Convendrá a continuación analizar el proceso constituyente que culminó en 1978; confluirán aquí importantes aportes doctrinales. Se tendrá que interpretar

la Constitución y el proceso normativo que le siguió; la Jurisprudencia marcará un obligado trazo a la interpretación, de especial relieve por su notable contundencia. Y, en fin, será necesario analizar la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, la exégesis de su contenido y su dirección doctrinal.

Y una vez alcanzada la comprensión de la situación actual, con la revelación de los elementos constituyentes de la Provincia que tienen significación jurídica —el *tátbestand* de la doctrina alemana—, se podrá preguntar por el presente de la Provincia que mira al mañana.

Se abandonará entonces la perspectiva orgánica y habrá que introducirse en los planteamientos de carácter funcional: se tratará de un giro un tanto voluntarista y, desde luego, premioso; porque, en fin, habrá que decirlo, la Provincia no es un Organismo que pueda girar sobre sí mismo en el espacio sideral del sistema administrativo; no parece razonable deseárselo el destino de las peonzas, salvo que su futuro sea el de los fantasmas, más cerca, eso sí, de las estrellas.

## PARTE PRIMERA

### EL PROCESO DE CONFIGURACIÓN DE LA PROVINCIA

#### 1. *De la patrimonialización y de la atomización del Poder público*

Desde la decadencia romana y durante todo el Medievo, el Poder público se encuentra atomizado con órdenes sociales superpuestos y heterogéneos —Señoríos y Jurisdicciones, *Usatges* y Cartas pueblas, Privilegios y Fueros—. Hay una cierta tensión política entre el Príncipe y los Señores en la búsqueda de fuerzas hegemónicas, y existe un cierto trazado territorial en ámbitos de carácter comarcal —merindades, hermandades, distritos, veguerías, bailías, etc.

#### 2. *De la centralización y de la soberanía. El Estado absoluto*

El Estado absoluto asentado en la soberanía atrae hacia el Príncipe poderes dispersos —Consejos y Cancillerías, Adelantados y Corregidores—. Se concitan las voluntades de los burgos contra las jurisdicciones de los nobles, tanto más insoportables cuanto más inmediatas al hombre libre. Por ello se dará voto en Cortes a las grandes Ciudades —18 Ciudades en el siglo XVI, que se ampliará a 21 en el siglo XVII, en una clara aproximación al diseño de las Capitales de Provincia del siguiente siglo XVIII—. Paralelamente, y ciertamente de soslayo, el Estado irá tejiendo una malla de partidos fiscales, consolidados con la presencia del Corregidor, primero, y de los Corregimientos e Intendencias, después. Hay una sensible evolución desde la apariencia centralista de los Austrias hasta la disección más profunda de los Borbones. El movimiento Ilustra-

do promoverá las Instrucciones de 4 de julio de 1718 y la definitiva de 15 de mayo de 1788, inspirada por Floridablanca. Es éste un momento de excepcional importancia en la configuración moderna del Estado. Un poco antes, y mediante el Real Decreto de 8 de julio de 1787, se había creado la Junta de Estado, germen vertebrador de lo que sería el Consejo de Ministros, y al poco la Instrucción de Corregidores constituirá el instrumento de control de los poderes de las Ciudades. Es al final del período cuando el balance resultará satisfactorio: se habrán configurado 21 Provincias en Castilla; 13 Gobernaciones en Valencia, sustituyendo a las grandes Bailías; 13 Partidos en Aragón, sustituyendo a sus Distritos, y 12 Corregimientos en Cataluña, en sustitución de las Veguerías. Paralelamente se habrá integrado en la jurisdicción de realengo el 47 por 100 del territorio; sólo mantendrán jurisdicciones seculares el 34,5 por 100; eclesiásticas, el 15,5 por 100, y de órdenes militares, el 3 por 100.

El diseño provincial, encabezado por el Corregidor y el Intendente, habrá sido pieza destacada en el proceso.

### 3. *El orden constitucional unitario*

El Estado constitucional aporta una sustancial innovación en la idea de soberanía, que se desplazará del Rey a la voluntad popular expresada en la Ley: el Estado se comprende desde la Ley, y su unidad y su generalidad entronizarán el nuevo orden público.

#### *Centralización y «pouvoir» municipal.*

Contrapunto necesario será el *pouvoir* municipal, eufemismo tras el cual el triunfante protagonista de la nueva sociedad, la burguesía, consolidará su dominación del Estado —retención de los mecanismos del sufragio, Ley de 29 de agosto de 1882, con la institucionalización del cacique—.

#### *Descentralización provincial.*

La Provincia, que ya venía definida por los Ilustrados, quedará plenamente diseñada en la Instrucción de 30 de noviembre de 1833 como Ente local descentralizado. Será, por un lado, el instrumento controlador del *pouvoir* municipal que evitará a éste alegrías incompatibles con las exigencias de un Estado racional y centralista, y, por otro, será el espacio idóneo para la consolidación del régimen burgués a través de sufragios censitarios y distritos uninominales, cuyo control por la élite de las jóvenes Diputaciones provinciales permitirá una razonable dominación del poder político.

Una rápida lectura del Decreto de 17 de abril de 1810, de Bonaparte, dividiendo el Estado en 38 prefecturas y 111 distritos, permite encontrar pocas diferencias con las 49 Provincias y los partidos judiciales de De

Burgos. El artículo 325 de la Constitución de 19 de marzo de 1812, el artículo 69 de la Constitución de 18 de junio de 1837, el artículo 72 de la Constitución de 23 de mayo de 1845, el artículo 37 de la Constitución de 1 de julio de 1869, el artículo 76 de la Constitución de 30 de julio de 1876 y el artículo 8 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 van a mantener y vigorizar el sentido de la Provincia dentro del Estado.

Conviene, quizás, resaltar la institucionalización de la Diputación provincial, tan mentada en la Constitución de 1837, mediante la Ley de 8 de enero de 1845. Que la Ley provincial de 25 de noviembre de 1863 va a personificar la figura de un Presidente elegido por la propia Corporación en cada sesión, con la misión de dirigir las reuniones en ausencia del Gobernador. Figura que se va a convertir en estable, sin sustituir al Gobernador, en la Ley provincial de 29 de agosto de 1882. Figura, en fin, que en el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 llegará a adquirir funciones propias distintivas de las «peculiares de la Provincia», que venía siendo una referencia normativa obligada desde la Constitución de 1869.

El crecimiento de las Diputaciones provinciales, que le llevará en los años veinte a un contradictorio intento de romper su vinculación centralista y de asumir un protagonismo regionalizador, se verá truncado en la Ley de Régimen Local de 1945-55, y en especial por causa de la creación de la Comisión provincial de servicios técnicos, regulada en su artículo 237, que durante un cierto período ostentará un protagonismo especial del que más adelante haremos referencia.

Los intentos de las Constituciones progresistas de 1837 y de 1869 de establecer colegios plurinominales abriendo el voto, tendrán una lenta contestación histórica.

#### *Desconcentración provincial.*

La Provincia, institución descentralizadora del Poder, se irá convirtiendo en el decurso del siglo XIX y primera mitad del siglo XX en ámbito territorial para la desconcentración administrativa de un Estado que poco a poco irá evolucionando desde el abstencionismo hasta el intervencionismo, con la creciente implantación de servicios públicos en los territorios provinciales. La Administración, dirá el profesor BOQUERA, tiene una influencia determinante en este proceso de socialización.

#### *El Gobernador.*

La figura del Jefe político, en cuanto director de la Diputación provincial, ha tenido una evolución significativa. Preside inicialmente la Diputación, aunque a partir de 1863 aparece un sustituto accidental del Gobernador, que se estabilizará en 1882 y que adquirirá funciones propias en 1925.

Obsérvese que es éste el período de despegue de la Provincia, del Po-

der central y de su encabezamiento de una tendencia regionalizadora y aun nacionalizadora.

#### 4. *La efectiva descentralización provincial y las tendencias regionales*

El protagonismo burgués alcanzará su más alta cota con motivo de la neutralidad española en la Primera Guerra Mundial, con su búsqueda de mercados, para lo que no resultaba proclive el Estado fisiocrático orientado al cierre de fronteras comerciales. La necesidad mercantil abrirá una tendencia regionalizadora y forzará contra natura a la Diputación provincial a protagonizar el nuevo movimiento. Las fervientes corrientes nacionalistas de variado signo de la época alcanzarán su mejor exponente allá por el 5 de julio de 1917, cuando la Lliga catalana convoca a las fuerzas nacionalistas, y la configuración de la Mancomunidad de Diputaciones catalanas abre un horizonte de reivindicaciones nuevas, ciertamente alejadas de los esquemas de la Ley paccionada de Navarra de 1841 y del Concierto económico vasco.

El fenómeno de protagonismo provincial estará más atenuado en otros países europeos, pero mantendrá un lento crecimiento hasta alcanzar, después de la Segunda Guerra Mundial, horizontes regionalistas y nacionalistas. En España las cosas irían por otros derroteros.

#### 5. *La crisis del sistema liberal y la prolongación centralizadora durante el régimen franquista*

La crisis del sistema liberal, que en los años treinta va agotando sus reservas ideológicas y económicas, y no ofrece respuesta al creciente absentismo laboral, desembocará en la Segunda Guerra Mundial, tras la que se configurará un nuevo modelo de Estado. El Estado español, sin embargo, tendrá un *iter* singular, durante el cual la Provincia no progresará en su tendencia seriamente descentralizadora al estilo europeo, aunque sí lo hará en cuanto suponga consolidación de la élite directora de una sociedad que se va convirtiendo a la Cultura de las Ciudades.

Hay una fuerte centralización, la significación de la Provincia se contrae y va a aparecer un nuevo Organismo, la Comisión provincial de servicios técnicos, que va a sistematizar la creciente desconcentración de servicios; incluso la figura del Gobernador Civil va a recuperar un protagonismo que había quedado un tanto desfigurado a partir de la Primera Guerra Mundial.

La Comisión provincial de servicios técnicos, presidida por el Gobernador, cobra especial relevancia cuando el Decreto de 17 de febrero de 1958 le encomienda la coordinación de los Planes provinciales de obras y servicios, que inclinará definitivamente la balanza de cooperación provincial a favor del Gobernador Civil. Será un largo período hasta que, ya en la transición política, mediante el Real Decreto 1087/76, de 23 de

abril, se transfiera la elaboración de estos importantes Planes provinciales a la Diputación provincial. Poco después, mediante el Real Decreto ley 34/77, de 2 de junio, se configurará un nuevo soporte financiero de los Planes y se suprimirán definitivamente las Comisiones provinciales.

Tuvo en su tiempo una cierta valoración por la doctrina el encuadramiento orgánico de estas Comisiones provinciales. Y, en definitiva, desde la significación dada por la Ley de 23 de diciembre de 1957 y por el Decreto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1962 declara la naturaleza híbrida de la Comisión, pero su indudable encaje dentro de la Administración central.

## 6. Conclusiones sobre el itinerario de la Provincia

1.<sup>a</sup> La Provincia tiene una larga evolución en Castilla-León hacia su fortalecimiento, ampliándose durante los Borbones a los Reinos de Aragón. Venía a ser un instrumento territorial en el largo camino hacia la centralización por el Príncipe de poderes dispersos. Hay en el proceso un protagonismo creciente de la élite de las grandes Ciudades.

2.<sup>a</sup> Con el movimiento constitucional se consolida la significación de la Provincia como elemento vertebrador del Estado, que continúa su imparable recorrido centralizador. Se reafirma lo central con la definición contrapuesta del *pouvoir* municipal, concesión a la burguesía que había sido el paladín del constitucionalismo, pero se vigila el peligro municipal mediante el control provincial, que se vigoriza con la institución de la Diputación provincial. Es significativo el control del poder electoral en los grandes centros urbanos.

3.<sup>a</sup> La cultura de las Ciudades va sustituyendo el inhibicionismo estatal por un creciente intervencionismo que va a incrementar sin fin el proceso de desconcentración del Poder, configurando una Administración periférica del Estado. Pero también, y como reacción, generará un cierto despegue de los Poderes locales con respecto al Poder central, y lo hará, paradójicamente, desde las Diputaciones provinciales, que van a trastocar su significación: de instrumentos de dominación centralista van a pasar a encabezar un movimiento localista. Se iniciarán las tendencias regionalistas.

4.<sup>a</sup> En los años cincuenta, agotado el sistema liberal y en pleno intervencionismo administrativo, los Estados unitarios se van fracturando en fórmulas regionalistas de variado signo, en donde las multiplicadas fuerzas localistas y fuerzas desconcentradas van a encontrar una síntesis institucional de nuevo cuño. En el Estado español, sin embargo, el modelo liberal va a agotar sus contradicciones durante una larga agonía centralizadora, en la que la Diputación tendrá que ceder su papel al Gobernador Civil y a la Comisión provincial de servicios técnicos. Los centros provinciales, en todo caso, continuarán consolidando a las fuerzas sociales dominantes en una época en la que en Europa los modelos de

dominación ya se construían sobre otros parámetros culturales —asociaciones ciudadanas y financieras.

5.<sup>a</sup> Debe enfatizarse en el paréntesis que el fortalecimiento centralista tuvo durante el franquismo en el Estado español, rompiendo una cadencia evolutiva que llevaba de suyo, y efectivamente llevó en Europa, a un crecimiento de las tendencias regionalizadoras precisamente impulsadas por los poderes provinciales.

Y se destaca porque cuando se recupere el *ritmo cultural europeo* y se acometa el pluralismo regionalista éste no se podrá impulsar desde los Poderes provinciales, sino que surgirá extrañamente contra los mismos. Aparecerá entonces un Poder regional desencajado de la Provincia. Y la Provincia es por eso un dilema: ¿Es la Provincia cosa distinta de la que lleva de suyo su identidad prerregional o su contenido intrarregional? ¿Es la Provincia un Poder que ha vuelto a su infancia atentando a las reglas inmanentes del devenir histórico?

## PARTE SEGUNDA

### DE LA CENTRALIZACIÓN AL PLURALISMO NORMATIVO. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La crisis del Estado liberal plantea un nuevo modelo de Estado, el intervencionista, en el que las grandes columnas que sustentaban el viejo andamiaje del Poder, el principio de legalidad y el principio de la separación de los tres Poderes, y los nervios doctrinales del sistema, la libertad individual y la propiedad privada, van a incorporar otros valores de nuevo cuño, como son la libertad social y la propiedad colectiva, la diversificación de los Poderes y, en fin, el pluralismo ordinamental. Habrá una sustitución o una complementariedad, pero en todo caso el *Welfare State* abre la Sociedad a nuevas formas políticas de convivencia que se van a ir implantando tras la catarsis de la Segunda Guerra Mundial.

La transformación se acompañará con frecuencia con reivindicaciones irredentas sobre unidades nacionalistas que no habían sido suficientemente respetadas, a juicio de sus promotores, por el liberalismo racionalista del siglo XIX. En todo caso, el pluralismo ordinamental abrirá el horizonte a una novedosa diversificación de ordenamientos jurídicos.

No se tratará de una vuelta al pluralismo jurisdiccional de la Edad Media, sino de enriquecer la integración de los pueblos partiendo de sus singularidades diferenciadas, y de hacerlo desde los propios Poderes locales que habían sufrido la esterilidad del *pouvoir* municipal y que venían reclamando un nuevo soporte doctrinal para el ejercicio de sus gobernaciones.



1. *La doctrina. El pensamiento ordinamentalista*

La composición de la realidad jurídico-política de la primera mitad del siglo XX europeo, con una centralización creciente, pero con fuerzas locales contenidas y necesitadas de expresión, dentro de una sociedad cada vez más presionada por las grandes superestructuras dominantes, permitió alumbrar variedad de composiciones doctrinales que intentaban nuevos horizontes sobre los que recomponer el propio aparato del Estado. Se resalta aquí la tesis del profesor SANTI ROMANO:

«La llamada crisis del Estado moderno implica, por de pronto, la tendencia de una serie enorme de grupos sociales a construirse, cada uno de ellos, un reducto jurídico independiente.»

Se va a iniciar un sistema de creación del Derecho que ha permitido asimilar tradiciones entroncadas con la doctrina alemana:

«El Estado no es el único órgano en la producción de Derecho, afirma GIERKE, sino el órgano más importante. Esta afirmación es hoy de un interés sumo a causa del llamado Derecho estatutario.»

Afirmación del profesor GINER DE LOS RÍOS, que SANTI ROMANO concluye:

«Toda institución se concreta en un ordenamiento jurídico diferente que puede no encontrar su fundamento y apoyo en el estatal... El Derecho, antes de ser norma, antes de implicar una simple relación o una serie de relaciones sociales, es, sobre todo, organización, estructura, posición de la sociedad misma en la que se desarrolla... La institución es una organización social, es un ordenamiento jurídico, es la manifestación primaria, original y esencial del Derecho.»

Y termina:

«Para que surja una institución no basta, pues, con que existan personas vinculadas entre sí por simples relaciones, sino que es preciso que entre ellas se establezca un vínculo con mayor significación orgánica. Es necesario que se forme la superestructura social de la que dependen y por la que sean regidas no sólo sus relaciones singulares, sino también su propia organización. No creemos que la institución sea fuente de Derecho. Entre el concepto de institución y de ordenamiento jurídico, considerado unitaria y globalmente, existe una perfecta identidad.»

La doctrina, aplicada por HAURIUO con su matizada doctrina institucionalista, ha definido a la escuela de GARCÍA DE ENTERRÍA en España, y va a tener un claro efecto revulsivo sobre el tradicional y vaporoso *pouvoir* municipal, en el sentido de que le va a dar una nueva consistencia. Va a catapultar las aspiraciones regionalistas, soportándolas en toda la riqueza existente en los componentes sociales básicos. Allí donde existe una organización o institución estable de la sociedad, allí está el Derecho, y es obligación del Poder, en cuanto expresión del orden jurídico, reconocerla e incorporarla al Derecho constituido.

El sistema de creación de Derecho está en el mismo ritmo de movimiento en el que se encuentra la sociedad de la que debe ser reflejo. Y al mismo tiempo es multidimensional, con tantos centros de reconocimiento y de imputación de Derecho como sean las unidades políticas conocibles e identificables.

Se está abriendo camino la composición anfibológica del Estado. El Estado unitario del siglo XVI, que primero fue absoluto, pasó después a ser ilustrado y llegó en el siglo XIX a estar sometido a la Ley, encontrará ahora una base científica para fracturarse en pluralismos políticos insertos en ordenamientos constitucionales unitarios.

La Provincia, habrá que decirlo, protagonizará o será subsumida por este fenómeno de crecimiento de las fuerzas locales, que como bola de nieve irá conformando las instituciones de corte regional. En los nuevos Poderes regionales, y desde ellos, alcanzarán una nueva significación los ámbitos provinciales.

La realidad se acercará al modelo científico, aunque, ciertamente, habrá diferencias importantes.

## 2. *El pluralismo estatal. Aproximación al Derecho comparado*

### 1) *El pluralismo ordinamental en Italia.*

Con impulsos en el movimiento ideológico del *Risorgimento*, y desde la necesidad de racionalizar en el territorio la acción intervencionista del Estado, van a aparecer unidades regionales, y se van a vincular a ellas los Municipios y las Provincias, cuyos intereses no van a gravitar sobre el Estado, sino sobre la Región (art. 118.3 de su Constitución).

El modelo, sin embargo, no se ha despegado del sistema centralista, de manera tal que el Estado se reserva las competencias sobre la legislación básica y sobre la determinación de lo que deba entenderse como básico.

La tensión Centro-Región se encauza por la vía de delegación de funciones centrales. Este sentido de función es el significativo de la distribución competencial desde que la Ley 382/75, de 22 de julio, denominada «integrativa de la Constitución», sustituyó el concepto de materia utilizado por la Constitución por el de función.

Algunos Poderes regionales intentan suplir la pereza delegatoria del Poder central mediante la creación de Entes compensatorios de carácter finalista y ámbito comarcal. Por su parte, el Poder central mantiene su dominación mediante programas económicos, con cuyos fondos cercena, en la práctica, buena parte de la autonomía regional. Para lo que, por añadidura, conserva su propia organización desconcentrada tanto en las Regiones diferenciadas como en las ordinarias.

## 2) *El sistema inglés.*

El *rule of law* concede el protagonismo del proceso constituyente del Estado a los Gobiernos locales. Los fervores centralistas de la era victoriana pronto amainaron tras los reveses imperialistas en la guerra de los *boers* a la vuelta del siglo pasado. La raigambre localista quedaba fortalecida por la tradición, que ubicaba la composición política no tanto en el Consejo del burgo cuanto en la propia comunidad de habitantes del burgo.

El intervencionismo administrativo representará, sin embargo, un duro golpe para el localismo. Ya la Ley de cooperación municipal de 1935, tras una larga polémica sobre el contenido de los poderes locales, había girado en torno a la Ley de Pobres —junta de guardianes— y sobre las construcciones escolares, con la Ley de educación de 1944; y las Leyes de planeamiento urbanístico de 1947, sobre servicios asistenciales de 1958, y la misma Ley local de 1972, van a representar un crecimiento de la acción del Estado en materias históricamente reservadas al Gobierno local por razón de la envergadura económica de las inversiones.

Hay una dinámica de objeciones estatales contra la empresa local, a la que el Estado plantea como alternativa las «Corporaciones de desarrollo», cuya gestión se va a ubicar en ámbitos supralocales. Pero por esta vía se fortalecerán los Condados, cuya extracción política es completamente localista. En ese sentido la tensión ha basculado a favor del localismo.

Para contrarrestarlo, el Gobierno central acude a la técnica de las subvenciones, por cuya vía está introduciendo su gestión incluso en los servicios de las policías locales. Las Actas de excepción y los eufemismos gestores constituyen también elementos centralizadores. En todo caso, el Gobierno del Condado viene representando una fórmula dúctil a la acción de las Corporaciones de desarrollo, que, ciertamente, vienen manifestándose más operativas para operaciones financieras, que necesariamente tienen que desarrollarse en el mercado bursátil.

## 3) *El supralocalismo en EE.UU. de América.*

Con mayores competencias de las que son propias de los Entes locales europeos, las Corporaciones localistas están sufriendo en los últimos años el acoso del Estado Federal, a virtud de la interpretación favorable a la competencia del mismo que ha elaborado el Tribunal Su-

premo en base a las doctrinas de los poderes implícitos y de la supremacía. Además, la acción del Estado sobre los Condados está también apoyada por la aplicación de la técnica de las subvenciones, de manera análoga a su funcionamiento en el sistema inglés, aunque su importancia cuantitativa, que en 1980 alcanzó al 25 por 100 de los presupuestos locales, está introduciendo un centralismo mayor al otro lado del Atlántico.

4) *Las Corporaciones Locales y Alemania.*

Todo el régimen local se encuentra sometido a los *Länder*, y en tal sentido es terminante el artículo 28.2 de la Ley Federal de Bonn.

5) *Conclusiones sobre el Derecho comparado.*

Aun siendo diferentes los regímenes analizados, se puede afirmar:

— Que el localismo está diferenciado del aparato centralista y conecta con el Estado a través de las estructuras de los Gobiernos intermedios, regional o nacional. No hay conexión directa de los gobiernos locales con el Gobierno central.

— Que los *Kreis* alemanes, los *liberi* comunes italianos, los condados anglosajones y aun los *sindicats* comunes y mixtos franceses diseñan modelos de acción puntual de carácter asociativo de los Entes locales, en ámbitos territoriales ciertamente nuevos, distantes del regional-nacional y del municipal, y que responde a exigencias derivadas de los modernos dimensionamientos empresariales de los servicios públicos.

3. *El proceso constituyente español y la Provincia*

I

El nuevo orden constitucional va a recuperar la soberanía popular a través de la Ley. Pero acomete puntualmente un salto en el vacío: asumir las nuevas formas de organización del Estado que se habían ido consolidando en Europa en los últimos decenios.

Pero así como en Europa se había avanzado linealmente desde unas tendencias regionalizadoras alentadas por los Gobiernos locales, de manera tal que su consecución no supuso otra cosa que un crecimiento del localismo, que quedaba subsumido o absorbido por la nueva dimensión regional, en España la valvuceante tendencia regionalizadora de las Provincias en los años veinte habría dado paso en los últimos tiempos a unas Provincias retornadas a su ancestral papel centralista. La Provincia, dice el profesor Sosa, llega a la España democrática tremendamente erosionada. De tal manera que, llegado el momento de «establecer una sociedad democrática avanzada», no resultará posible configurar a la Región desde la Provincia.

## II

Hay que enfatizar en esta diferenciación. La falta de cobertura provincial podrá superarla la voluntad regionalizadora desde los mejores esfuerzos del constituyente y desde una tensión especial de la Sociedad, que llegará a ver en la Autonomía regional un horizonte necesario para la consecución de sus nuevas libertades.

Pero en el empeño la Provincia quedará descolocada.

No será sólo que su papel en la configuración de la Región se limitará a la cobertura electoral; es que, lastrada por su impronta centralista, se llegará a contraponerla a la Región y a plantear la conveniencia de su sustitución por la Comarca, a la que se adjudican mejores garantías de sometimiento al Poder regional.

## III

La Provincia, claramente calificada por POSADA como una dependencia del Estado, estuvo próxima a su desaparición. El proyecto de Constitución, lo recordó en 1978 S. MARTÍN-RETORTILLO, contenía un «intento de establecer la posibilidad de que desaparezcan las Provincias en cuanto Entidades locales, y, consiguientemente, las Diputaciones provinciales, dando entrada en su lugar a una organización comarcal. Este y no otro es el fondo de la cuestión».

La interpretación es bien distinta en el profesor MUÑOZ MACHADO, para quien «la operación de comarcalización es más una idea de reforma del régimen local que una idea antiprovincialista».

Aunque al final del proceso deba leerse que lo que el constituyente hizo fue abrir un proceso de reforma del régimen local, parece evidente que sus preocupaciones por la organización territorial del Estado no estaban precisamente por la problemática provincial ni por la municipal.

## IV

En la búsqueda y diseño de unos Gobiernos regionales, a caballo entre unas demandas federales y otras de simple descentralización, el Poder constituyente operó, desde un elemento sustancial de reforma y no de ruptura política, el consenso; y para conseguir una conformidad amplia introdujo en la definición de los Poderes territoriales y en la asignación de competencias a los mismos más de una vaguedad normativa, que oportunamente ha sido resaltada, entre otros, por el profesor SOSA: «La Constitución debió de haber sido más flexible con el tema provincial, entregando la disponibilidad sobre este espacio a las propias Comunidades Autónomas», y por el profesor SÁNCHEZ MORÓN: «La forma en que se ha constitucionalizado la Provincia constituye un error de perspectiva

histórica y una fuente de conflictos jurídicos y disfuncionalidades administrativas.»

Un nuevo elemento intervendrá en el proceso: los Poderes provinciales. Configuradas las Diputaciones por un sistema de distribución de escaños, donde primaban las comunidades municipales agrícolas sobre las industriales, los poderes fácticos provinciales se esforzarán por el mantenimiento de una Institución cuyas características parecían garantizarles unos duraderos mecanismos de dominación.

Y, en fin, entendiendo el problema provincial como un tema que podría tener una resolución en una fase legislativa posterior, se aceptó un texto constitucional que consagraba su existencia y que dificultaba incluso la alteración de sus límites.

## V

La Provincia, recogida en los artículos 68, 69, 137, 141, 143, 144 y 151 de la Constitución, puede calificarse como circunscripción electoral, ámbito de impulso de determinadas iniciativas autonómicas, territorio para la desconcentración del Estado, Entidad local con límites definidos y, en fin, Institución garantizada en su existencia autónoma por el propio Pacto Constitucional. Escueta, pero firme, la Constitución, que inició su debate desde el antiprovincialismo, devino en provincialista cuando el texto fue promulgado. Nuestra Constitución es provincialista, dice tajantemente el profesor CLAVERO. La firmeza de la regulación constitucional han reducido a la obsolencia los intentos de la desprovincialización, dice el profesor COSCULLUELA. Las Provincias tienen una estricta vinculación constitucional, dice el profesor ROCA.

## VI

El nuevo orden constitucional reafirmó a la Diputación provincial, pero lo hizo en un contexto diferente al existente en el sistema al que venía a sustituir; el Estado de las Autonomías formulará el reconocimiento de valores autonómicos a favor de la pluralidad de los Entes públicos que lo configuran, de tal manera que la *iuris dictio* única, que había sido la gran bandera de la libertad decimonónica, dará paso a pluralidad de ordenamientos jurídicos.

¿Cómo conciliar la autonomía de la Región con la de la Provincia o el Municipio? ¿Tienen el mismo significado? ¿Es la Región un escalón más en la escalera del ordenamiento estatal?

La Constitución sustituye el ordenamiento único por la duplicidad de órdenes jurídicos, el estatal y el regional, porque a ambos, aunque sólo a ellos, les atribuye potestades legislativas. De tal manera que los otros Entes públicos con jurisdicción territorial (el Municipio, la Provincia o los demás Entes que puedan constituirse) carecerán de bloque normativo propio, con lo que estarán sometidos a la ordenación bifronte

que sobre cualesquiera materias de su competencia hubieren dictado tanto el Estado como la Región.

Sólo desde el respeto de ambos órdenes jurídicos podrán los Entes locales ejercitar su autonomía para el ejercicio de su respectivo interés —sentencia Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981—. Porque el término Estado, objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibológica —sentencia Tribunal Constitucional de 28 de junio de 1981—, se diversifica con ese carácter bifronte del régimen jurídico de las Autonomías —sentencia Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982—; y entre materias básicas reservadas al Legislativo central y el desarrollo normativo atribuido a la disponibilidad del Poder regional, en los casos de conflicto será «este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución» —sentencia Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981—.

Es un diseño próximo al sistema italiano, y la tensión entre los artículos 148 y 149 de la Constitución hace posible un equilibrado sistema de ordenamientos.

## VII

Pero lo que deba ser la organización territorial de la Comunidad regional va a plantear indirectamente la cuestión de cuál sea la significación de la Provincia.

Su autonomía tiene que leerse en el contexto de los órdenes legales superiores. Pero su naturaleza de Ente local no excluye al rol que en el ámbito provincial desempeña la Administración periférica del Estado y la Administración electoral. Y hay un horizonte en el que puede diseñarse la Administración periférica del Poder regional.

La desconcentración territorial del Estado se ha racionalizado en los Reales Decretos 1801/81, de 24 de julio, y 1223/83, de 4 de mayo, y por la misma Ley 12/83, de 14 de octubre, sobre proceso autonómico. El Real Decreto 3117/80, de 22 de diciembre, sobre Gobernadores Civiles, y la Ley 17/83, de 16 de noviembre, sobre Delegados del Gobierno, completan el diseño de esta controvertida organización administrativa.

Se trata de una organización con un problema de dimensionado y con una necesidad de remodelar el papel del Gobernador en la nueva estructura. Carece ya de competencias sobre la Diputación provincial y sobre el Plan provincial de obras de servicios; le queda tan sólo la coordinación de los Servicios periféricos, y difícilmente se justifica su figura cuando éstos continúan funcionando, como así lo vienen haciendo de antiguo, con supeditación a las órdenes de sus Servicios centrales.

En contraste con la Administración periférica del Estado, el artículo 148.1.1 atribuye competencias a la Comunidad Autónoma para organizar las instituciones de su autogobierno. Precepto cuya eficacia ha cristalizado en los diferentes Estatutos de Autonomía. El artículo 152.3 de

la Constitución, igualmente, contempla el establecimiento de circunscripciones territoriales propias del respectivo Poder regional. ¿Debe ser la Provincia la circunscripción territorial de los servicios propios del Poder regional?

Se abre aquí de nuevo la dialéctica Provincia *versus* Comarca.

La cuestión se plantea por causa del irregular itinerario seguido por la Diputación provincial en el último período histórico. Pues conforme al modelo europeo, la Diputación habría sido fagocitada en la configuración regional, por lo que sólo desde la Región tendría sentido el diseño intrarregional. En España, la coexistencia de una Provincia subsistente del sistema precedente con la Región, que aparece desde otras instancias políticas, plantea una contradicción y, consiguientemente, el problema de definir a la Provincia.

Los servicios desconcentrados del Poder regional tendrán el diseño que libremente decida su Gobierno, pues la Constitución incluye en la dimensión de la autonomía regional el autogobierno. Nada impide la configuración de Comarcas, además de la Provincia. Salvo que razones de prudencia política o de economía de fondos demanden otra cosa por la resistencia a establecer un quinto escalón en la escalera de Instancias administrativas. ¿Sería distinta la cuestión si se realizara un planteamiento más ajustado a la realidad constitucional y se partiera de la existencia de dos escaleras paralelas, la central y la regional? ¿Habría un mini-Gobernador, o, como se ha dicho, un «poncito», al frente de cada Comarca? Sobre la problemática comarcal han corrido ríos de tinta, y habrá que reflexionar sobre ella más adelante.

Valgan estas sucintas indicaciones sobre posibles debates que pueden suscitarse en torno a la futura trama administrativa regional.

Pero de todo ello lo que aquí interesa analizar es el papel que le corresponde a la Diputación provincial en relación con el Poder regional y, más en concreto, en saber hasta dónde alcanza la disponibilidad normativa del Poder regional sobre la Diputación provincial. *¿Puede el autogobierno del Poder regional disponer de la existencia o del comportamiento administrativo de la Diputación provincial?*

#### 4. *Los intentos de ordenación de la relación del Poder regional con la Diputación provincial.*

##### *La doctrina del Tribunal Constitucional*

### I

#### *El intento catalán.*

La Generalitat de Cataluña, por Ley 6/80, de 17 de diciembre, reguló la transferencia urgente y plena de las Diputaciones provinciales a la Generalitat. Interpuesto recurso por el Estado, el Tribunal Constitucional dictó sentencia el 28 de julio de 1981 declarándola inconstitucional. En-



tendió el Tribunal que la Constitución otorga «garantía institucional» a la existencia de la Diputación provincial como elemento arquitectural indispensable del orden constitucional, y a fin de que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica, constituyendo esta existencia un reducto indisponible por el legislador ordinario respecto a la imagen comúnmente aceptada de la Diputación.

La sentencia admite, no obstante, un debilitamiento con razón suficiente de las competencias de la Diputación que no llegue a dañar su textura institucional.

Hay también en esta sentencia una declaración de extraordinaria contundencia, a la que ya se ha hecho referencia, autoasignándose el Tribunal la calidad de intérprete supremo de la Constitución en orden a definir si las Cortes, cuando legislan sobre una materia por entenderla básica, han respetado el orden institucional de la reserva normativa atribuida al Poder regional.

## II

### *El intento de la LOAPA. El informe de la Comisión de expertos.*

En la primavera de 1981, el Gobierno encarga a una Comisión de expertos, presidida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, la búsqueda de fórmulas jurídicas que hicieran viable una razonable articulación de las Administraciones regionales con la Administración central. El 19 de mayo se emite el Informe, y poco después, el 31 de julio, se firman los llamados pactos autonómicos entre las dos fuerzas políticas mayoritarias en el Estado —una prolongación del consenso constitucional—. De allí surgió, en definitiva, la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico, que, impugnada por fuerzas nacionalistas, generó la sentencia del Tribunal Constitucional 76/83, de 5 de agosto, que recortó el texto aprobado. Las Cortes recompusieron los aspectos que no habían sido tachados en la sentencia, y con ellos se elaboró la Ley 12/83, de 14 de octubre, del proceso autonómico, vulgarmente conocida como la Loapilla.

Un nuevo golpe al intento racionalizador. Pero este esfuerzo habrá tenido positivas consecuencias.

El Informe de la Comisión de expertos introduce un elemento de extraordinaria novedad: *el funcional*; no se trata tanto de encajar estructuras orgánicas cuanto de configurar la función de servicio público que corresponde a todos los Poderes públicos. Potenciación de algunas funciones que estaban algo adormecidas en el marco del Estado centralizado y que ahora van a tener una importancia primordial; los servicios centrales «deben sufrir una reacomodación funcional». El régimen jurídico, la función pública, incluso la justicia, rondarán la dialéctica del Informe, que fundamentalmente va a atender a la problemática de la transferencia de servicios, a fin de distribuir en la nueva composición orgánica las titularidades gestoras o el reparto de responsabilidades en

la prestación de todos y cada uno de los servicios públicos. Hay aquí un giro en la atención de científicos y de políticos, que desde este momento fijarán sus posiciones teniendo muy en cuenta la finalidad de la acción pública.

El Tribunal Constitucional habrá sentado, sin embargo, doctrina de especial trascendencia cuando se atribuye la custodia de la permanente distinción entre «el Poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos». «El legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria», pues en otro caso el legislador «se colocaría indebidamente en el lugar que corresponde al Poder constituyente y al Tribunal Constitucional». El artículo 150 de la Constitución no va tan lejos en materia de armonización, como ha querido ir el legislador ordinario.

### III

#### *Las vías de coordinación. El ejemplo valenciano.*

La Generalitat valenciana promulga el 4 de octubre de 1983 una Ley por la que se declaran de interés general para la Comunidad valenciana determinadas funciones de las Diputaciones provinciales. Poco después se plantea recurso sobre su inconstitucionalidad, en donde no se suscita la suspensión cautelar de la norma. Inicia su andadura la nueva Ley, al alimón con la Loapilla, apoyándose como la norma coordinadora en el artículo 103 de la Constitución. Dispone la Ley la homogeneización de específicas funciones de las Diputaciones, que se describen en términos expansivos y aun de totalidad, mediante la aplicación de las «oportunas directrices por Decreto» (art. 4). La patética realidad es que mediante Decreto 129/85, de 23 de agosto, el Consell crea un Consejo de coordinación y un Consejo superior, fijando las pautas de las directrices. Desde la indicada norma, el observador se encuentra con sucesivos Decretos en octubre y en noviembre de 1985, prorrogando el cumplimiento de las directrices de coordinación, y con que en 1986 ya no hay ni Decretos, que han sido sustituidos por los intentos «de buena voluntad» de asumir desde el consenso directrices homogéneas de las gestiones provinciales con la gestión regional.

### IV

#### *Los avances de la Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso autonómico.*

La sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1983 dijo: «La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes

o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impediría o dificultaría, respectivamente, la realidad misma del sistema.»

En el debate en el Congreso de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, y en concreto del artículo 58, el portavoz de la Ponencia dijo: «No es un artículo que establezca un intervencionismo, un control, una tutela. Por el contrario, reconoce que es necesario coordinar, lleva a reconocer que en algunos casos la coordinación puede llegar a necesitar de la imposición de algún deber positivo de unas Administraciones respecto de otras. Este es el verdadero sentido de estos artículos, garantizadores de la autonomía local, y no precisamente atentarios contra la misma.»

Desde esta filosofía, los restos normativos de la LOAPA configurarán una importante Ley ordinaria, a la que conviene prestar una cierta atención.

Contiene la Ley dos esquemas complementarios: en el artículo 7 establece la coordinación del Poder regional con el Poder provincial; en el artículo 5.2 atribuye al Poder regional la potestad de emitir directrices al Poder provincial. El primero es un supuesto de convenio y, consiguientemente, un acuerdo libre de voluntades, que recae sobre ámbitos competenciales concurrentes. No parece que ofrezca mayor dificultad, y se inscribe en el marco de los convenios interadministrativos. Mayor importancia tiene el artículo 5.2, en el que se diseña una auténtica potestad de encomienda del Poder regional sobre la Diputación provincial, que estará obligada a su cumplimiento. Contiene el precepto un completo entramado jurídico-administrativo que contempla incluso los recorridos necesarios para agotar la vía administrativa en estos supuestos. También contiene alguna terminología que ha sido valorada con un cierto escepticismo por el profesor MARTÍN MATEO, que en un sugestivo trabajo publicado con anterioridad a la sentencia de la LOAPA, pero dentro de 1983, ponía en tela de juicio la utilización de las técnicas delegatorias entre Organismos, toda vez que la más ortodoxa doctrina ha incardinado tal técnica dentro de los poderes de jerarquía de un órgano sobre otro dentro de un mismo Organismo.

Pero, en todo caso, el artículo 5 de la Ley del proceso autonómico constituirá un positivo paso adelante en el proceso.

### PARTE TERCERA

#### LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

##### 1. *El apoyo doctrinal. De Burmeister a Parejo*

Como dice ESCRIBANO, «frente a lo que establece la Constitución italiana, la española no ha prejuzgado el modelo organizativo de la Administración regional, limitándose a establecer un marco general».

La Constitución se abre a un hacerse, desde un modelo inacabado. No es cosa de ahora; hace ya muchos años, JELLINEK señalaba que «la continuidad histórica de las instituciones humanas descansa en la posibilidad de la transformación de las tradiciones, conforme a los fines sociales reconocidos como racionales».

La Constitución, inacabada en materia de régimen local, va a tener un distinto esquema de partida en el Texto constitucional, según se trate de Comunidades de autonomía plena o de Comunidades de autonomía diferida, en términos del profesor ESCRIBANO: las primeras tienen amplia disponibilidad normativa sobre el régimen local, dentro del marco de las bases que fije el Estado; las segundas carecen, en principio, de competencias en la materia, excepción hecha de las referentes a la alteración de términos municipales, precisando de expresa transferencia o específica habilitación por parte del Estado para alcanzar más amplios techos normativos.

Un dato a tener en cuenta es la generosa aplicación por el Estado de esta potestad por vía estatutaria, que en la práctica permite equiparar a todas las Comunidades Autónomas sea cual fuere su origen. Valoración que, por supuesto, no está exenta de críticas.

Se trata de un sistema un tanto alejado del modelo constitucional, aunque no opuesto a él. La dialéctica Ley básica-Ley regional quedaba adscrita a las Comunidades de primer grado y sólo a ellas, demorándose en los años, quizás muchos años, la modificación del régimen local en el resto de las Regiones. La homogeneización competencial que devino de los Pactos de la Moncloa, y el difícil periplo andaluz, derivó el sistema a una generalización de los poderes normativos sobre el régimen local.

El sistema constitucional en materia de régimen provincial queda, pues, diferido a las respectivas Ley básica del Estado-Leyes regionales respectivas.

Este fenómeno suscita dos consideraciones:

*a)* La generalización llevará al Poder central a incrementar su lectura de lo básico, que podía haber sido más reducida si hubiera pensado que su único interlocutor básico iba a ser el Poder regional histórico.

*b)* La generalización supone que se podía generalizar. Es decir, que el legislador estatal tenía unas posibilidades operativas para terminar la configuración del Estado institucionalizado en la Constitución. Es ésta una afirmación de extraordinaria gravedad, pero que venía forzada por el propio juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución. Era necesario dotar de un sustento doctrinal sólido, que evitara piruetas jurídicas en el vacío. Y el sustento doctrinal vino de la doctrina alemana, y concretamente del pensamiento de SCHMITT y de BURMEISTER.

Se trata de definir el fundamento de la prolongación de los poderes del constituyente en los poderes constituidos, sin que esto suponga una herejía al Pacto constitucional, a base de fijar los contornos de esta función de prolongación, o función institucional.

La tesis es rastreadable en el pensamiento del profesor MURILLO FERROL, quien hace veinticinco años, en su cátedra de Valencia, enfatizó con lo que denominaba los poderes constituyentes-constituidos. Había en la doctrina de este sugestivo maestro de la sociología política una preocupación por entroncar el fin del Texto constitucional con la prolongación de sus efectos, y buscaba engarces en el antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales, o en mandatos específicos del Poder constituyente.

Con la misma preocupación, pero con un pensamiento más apegado al positivismo alemán, el profesor BURMEISTER diferencia el núcleo esencial de las instituciones, vertebrado constitucionalmente, y que es absolutamente indisponible por el legislador ordinario, del revestimiento histórico de tal institución, en el que se enriquece precisamente la sombra de las Constituciones vivas, y que va a permitir al legislador ordinario desarrollar las posibilidades de las instituciones, de manera que éstas tengan aptitud para cumplir su fin social, sin romper la evolución de los fenómenos sociales. En Alemania está articulado un mecanismo de tutela del autogobierno municipal ante posibles abusos del Poder central en esta actividad creadora de Derecho institucional, de manera tal que su autonomía se encuentra reforzada excepcionalmente por la expresa atribución constitucional de un derecho reaccional frente a las supuestas lesiones de los bloques autonómicos que son indisponibles por el legislador ordinario. Este papel, que tiene precedentes en el Derecho español, encuentra un tratamiento en el artículo 119 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, a favor de la Comisión Nacional de Administración Local.

La doctrina alemana será vulgarizada en España por el profesor PAREJO, que en poco tiempo ha convertido en clásico su estudio monográfico *Garantía institucional y autonomías locales*: «El núcleo resistente al legislador ordinario radica en la indisponibilidad por éste del criterio constitucional y de su consecuencia: la obligatoria intervención del Municipio o de la Provincia en cuantas cuestiones afecten a un interés municipal o provincial.»

El interés recuerda a la sentencia de 2 de febrero de 1981 y, también, la vía funcional abierta por el Informe de la Comisión de expertos y al propio principio de coordinación del artículo 103 de la Constitución.

Después de tantas dificultades y vacilaciones, el ordenamiento local, y dentro de él la significación de la Provincia, encuentra un claro método de trabajo, que va a ser aplicado, y con razonable acierto, en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

## 2. *La elaboración de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*

El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ha señalado recientemente que el juego de las competencias exclusivas opera inevitablemente en contra de las Comunidades Autónomas, y que sólo la utilización resuelta de la

técnica de los Poderes compartidos podrá habilitar una participación de los Entes autonómicos en el amplísimo y capital campo de la autonomía.

La nueva Ley será francamente generosa en la distribución de las competencias normativas. De tal manera que, cuando era de esperar una ampliación de las competencias declaradas básicas, la realidad demostrará que, en algunas cuestiones, lo básico se ha adelgazado sorprendentemente, abriendo un amplio campo para la Ley regional. La generosidad quizás haya estado acompañada de prudencia, y de la voluntad de evitar recursos de inconstitucionalidad, pues téngase presente, como ha recordado el profesor MUÑOZ MACHADO, que si bien la Administración autonómica precisa de una habilitación legal para intervenir normativamente, el principio de prevalencia no justifica que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan vulnerar el Orden constitucional.

Esta postura respetuosa con lo regional la expresa, en el Congreso, el Ponente cuando dice: «No hay un deslinde acabado y perfecto de cuál es el ámbito competencial de una y otra Administraciones... no es conveniente entrar en muchos más detalles para no invalidar competencias de las Comunidades Autónomas... no es posible por tanto establecer un sistema absolutamente rígido para regular la Provincia.»

Una Ley prudente, atenta al localismo, que ofrece amplia disponibilidad normativa, para que cada Poder regional pueda estructurar el régimen local de los Entes sometidos a su jurisdicción territorial. Es una postura coherente con las repetidas definiciones de los distintos Estatutos de Autonomía: la Ley Orgánica 4/82, de 9 de junio, de Murcia, en sus artículos 3 y 51; la Ley Orgánica del Estatuto Andaluz de 1981, en sus artículos 2 y 4; la Ley Orgánica gallega de 1980, en sus artículos 2 y 40; la Ley Orgánica 8/81, de 30 de diciembre, de Cantabria, en sus artículos 2, 36 y 37; el Estatuto Asturiano de 1981, en sus artículos 2 y 6; el Estatuto Catalán de 1979, en sus artículos 2 y 37; el Estatuto del País Vasco de 1979, en sus artículos 2 y 37; el Estatuto de La Rioja, aprobado por Ley 3/82, de 9 de junio, en sus artículos 2 y 5, y el Estatuto Valenciano de 1982, en sus artículos 3 y 47.

La Diputación provincial puede ser regulada en la Ley regional, con amplias competencias propias, o puede quedar en la misma con el adelgazamiento obrante en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local; puede apoyarse la desconcentración de servicios del Poder regional en la Diputación provincial o puede utilizarse otra vía localista.

#### *La indisponibilidad normativa sobre la Diputación provincial.*

El profesor SOSA ha especificado cuál es el régimen de funciones atribuidas en la Ley básica a la Diputación provincial:

a) Garantizar el equilibrio en la prestación de los servicios públicos de todos y cada uno de los Municipios integrantes de la Provincia. La cooperación a los Municipios.

b) La gestión de los Planes provinciales de obras y servicios, o, como

los llama la Ley, Planes de cooperación municipal. Vuelta a la cooperación a los Municipios.

c) La utilización de las Diputaciones por las Comunidades Autónomas, por las vías que hemos visto en el análisis de la Ley del proceso autonómico, y que se corresponden: aquel artículo 7, con los artículos 59 y 58.2 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local; es el espacio de los convenios para la gestión coordinada de los fines propios y específicos y de las competencias que se describen en los artículos 31.2 y 36 de la propia LRBRL. Y aquel artículo 5.2, con el artículo 37 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, que con mayor técnica jurídica utiliza la expresión «encomendar», que, como veíamos, contenía un mayor rigor jurídico que «delegar».

Una nueva observación sobre la reserva competencial de las Diputaciones provinciales permite sostener que no tienen competencias exclusivas, pues todas ellas son también atribuidas directamente al Poder regional. Pocas competencias son básicas, y las pocas que lo son, no son exclusivas. El aparente engorde de las Diputaciones provinciales en el Texto constitucional ha quedado en nada con la LRBRL, como ya admitía, en 1983, el profesor BOQUERA: no parece que existen obstáculos jurídicos para someterlas a una fuerte cura de adelgazamiento.

No es, sin embargo, la nueva Ley desprovincializadora. Lo que hace, y con muy buen criterio, es remitir la significación de la Diputación provincial a lo que se diga en la respectiva Ley regional. Que en unas supondrá un reforzamiento de la Diputación y en otras llevará de suyo un adelgazamiento, quizás por la entrada en el juego organizativo de las Comarcas.

Por supuesto que la Provincia seguirá teniendo la significación que se le atribuía en el Texto constitucional, como instancia electoral o como ámbito para la desconcentración de servicios del Estado. Pero quizás unas y otras sufran en el decurso de los años, las consecuencias del futuro que cada Ley regional atribuya a sus Diputaciones provinciales. Serán las corrientes de la historia inacabada.

#### *Provincia «versus» Comarca.*

En este futuro, la alternativa comarcal no puede eludirse *a priori*. Será la autonomía regional la que en cada caso tenga que pronunciarse sobre la vitalización comarcal. Pero quizás haya que recordar lo que no hace mucho dijo el profesor NIETO: «En España se ha hablado mucho desde hace mucho tiempo de las Comarcas, pero a la hora de la verdad nunca hemos visto Comarcas funcionando, y sabido es que los experimentos políticos y los experimentos administrativos exigen un tiempo de maduración.»

Desde esta prudencia, no se puede olvidar el crecimiento de las formaciones comarcales en Europa. Los profesores ENTRENA y PAREJO, entre otros, se abren a la experiencia comarcal. La Comarca, dice el pro-

fesor MARTÍN MATEO, constituye el espacio intermedio más difundido a escala mundial, más que la Provincia española o el Municipio francés.

Por nuestra parte, queremos enfatizar en la realidad histórica de unas Regiones con una formación económica y social comarcalista y de otras más provincialistas. Queremos enfatizar en la autonomía de los Municipios y en la conveniencia de acometer con respeto a la voluntad municipal los esfuerzos por una comarcalización que ha perdido memoria histórica sobre sus lindes territoriales e incluso sobre sus capitales naturales. Que los Municipios, dirá el profesor BOQUERA, hagan las Comarcas que ellos estimen pertinentes. Y, por esta vía, el horizonte de las Mancomunidades de interés comarcal, a modo de Comarcas institucionales, puede servir de útil experimentación que vaya concitando voluntades en un proceso que permita concluir con Comarcas territoriales en aquellas Nacionalidades o Regiones que lo demanden. Por supuesto que esta alternativa parte de una legislación regional en donde la Diputación provincial quede limitada a sus competencias básicas y concurrentes con las del Poder regional. Sobre esta cuestión se ha realizado alguna aportación escrita.

*El control regional sobre el Poder provincial.*

Hace ya tiempo, el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ consideró llegado el momento de renunciar a las calificaciones expresas de personalidad jurídico-pública, que nada dan y nada quitan desde el punto de vista funcional. Y, ciertamente, desde el respeto a la autonomía provincial, debe de señalarse que el ejercicio de las competencias básicas, pero compartidas, que tienen las Diputaciones provinciales no constituye un soporte competencial paragonable con el artículo 148.1.1 de la Constitución, que atribuye al Poder regional la competencia para organizar sus instituciones de autogobierno. La Diputación provincial está inserta en el Poder regional, y no puede entenderse rigurosamente el Poder regional sin tal inserción provincial.

No se trata de continuar sin fin con el «asalto al botín provincial» que pudo dirigir la voracidad de algún naciente y paupérrimo Poder regional; se trata de una interpretación del soporte arquitectural de las instituciones constitucionales. Lo contrario sería absurdo, y, como ha recordado recientemente el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de junio de 1979, «toda interpretación que conduzca a lo absurdo debe ser rechazada».

En sus relaciones con el Poder regional, la Diputación provincial está sometida a la potestad de control. No se trata de resucitar la jurisdicción del ejecutivo centralista contra la autonomía municipal, que quedó proscrita en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y en la Ley 40/81, de 28 de octubre. De lo que se trata es de afirmar que la entrega del control de la gestión local exclusivamente a los Tribunales de Justicia es una solución inadmisibles por el propio sentido unitario de la vertebración de los poderes públicos: en la medida



en la que en la gestión local existe algún grado de implicación de los intereses supralocales que son competencia del Poder regional, en la medida en que el Poder regional también tiene competencias sobre las reservas competenciales de la Diputación, en esa medida es imprescindible el encaje administrativo de la Diputación con el Poder regional, a fin de que éste pueda aplicar con eficacia las competencias que le vienen atribuidas en el artículo 65 y concordantes de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.

Sólo así se podrá modernizar aquella idea de compartimentos estancos en la organización administrativa que rodeó a los conceptos de desconcentración y de delegación en otros tiempos. La unidad de la Organización administrativa en el Poder regional lleva de suyo la aplicación rigurosa del principio jurídico de la coordinación.

#### PARTE CUARTA

##### LA SIGNIFICACIÓN FUNCIONAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL EN EL MODELO REGIONAL

###### 1. *Del modelo orgánico al modelo funcional*

Las cosas no pueden ser y dejar de ser al mismo tiempo. Y el papel de las Diputaciones provinciales en el modelo constitucional español, tal y como esté desarrollado por la disponibilidad normativa regional, puede quedarse a mitad de camino si las realidades financieras no se acomodan a las estructuras orgánicas que se legislen.

Se trata de hacer una reflexión sobre la necesidad de dinamizar las potestades administrativas. No basta con establecer el cuadro piramidal de Poderes públicos en un diseño cerrado y estático, sino de rellenarlos con una efectiva capacidad de intervención en la vida social. Es menester conocer los flujos dinerarios y financieros en el aparato del Estado y, en particular, conocer de dónde le viene el dinero y el crédito a la Diputación provincial. Pues si el recorrido va del Poder central a la Diputación provincial, mal papel le tocará jugar en la empresa al Poder regional. Por el contrario, si los flujos económicos que llegan a la Diputación provincial encuentran una parada obligatoria en el Poder regional, no cabe duda que éste quedará funcionalmente potenciado, y la Diputación provincial quedará claramente inserta en el aparato regional. Se trata de un esfuerzo por evitar los eufemismos en la construcción del Estado.

El profesor SOSA ha afirmado recientemente que es posible romper el principio de que a quien corresponden los rendimientos de los ingresos tributarios corresponde también su administración, y que esa ruptura puede ser el sistema más eficaz de gestión de los impuestos, sin merma sustancial de los principios autonómicos.

Ursula Hicks ha escrito hasta la saciedad sobre la finalidad redistributiva de los fondos fiscales. Existen en España paquetes importantes de fondos fiscales, y vamos a analizar la dirección de estos fondos y su aplicación a la Diputación provincial y también a la Provincia, en cuanto excede del ámbito gestor de la Diputación.

## 2. *Evolución histórica de los fondos fiscales de aplicación local en España*

Existen referencias al sistema implantado por Carlos III para dotar de ingresos a Entes locales carentes de medios; se acumulaban peticiones a la Contaduría de propios y arbitrios, que se atendían discrecionalmente.

Pero el antecedente más inmediato en nuestro Derecho local puede situarse en la Ley de 19 de enero de 1943, que crea un Cupo de compensación tributaria para atender el mantenimiento del nivel de ingresos de las Diputaciones provinciales que se encontraba en peligro por la supresión del impuesto de cédulas personales.

### *Fase de implantación, 1945-1950.*

La implantación vendrá de la mano de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, que establece la técnica de recargos locales en impuestos estatales, que distribuirá el Estado a los Entes locales a través de los Fondos: el de Corporaciones locales —para Ayuntamientos y Diputaciones— y el de Compensación provincial —sólo para las Diputaciones.

### *Fase de ordenación, 1953-1958.*

Los Fondos van a ser cuestionados. Se suprimen en el texto articulado del régimen local de 24 de junio de 1955, siendo sustituidos por un recurso nivelador de presupuestos.

Pero paralelamente se va a dotar de un nuevo contenido a las Diputaciones provinciales con la llamada «Cooperación provincial a servicios municipales», que se enfatiza en la Ley de 3 de diciembre de 1953 y que se instrumenta en la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957 con los titulados «Planes provinciales de obras y servicios», que serán coordinados por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, según dispuso el Decreto de 17 de febrero de 1958.

A partir de entonces, la Diputación provincial recibirá del Estado flujos económicos, a través del recurso nivelador y a través del Fondo de Planes provinciales.

### *Fase de reforma, 1961-1975.*

1. La Ley 85/62, de 24 de diciembre, de reforma de las Haciendas locales, suprime los lastrantes «usos y consumos», así como el recurso

nivelador de presupuestos, ordenando nuevos créditos y fortaleciendo las Haciendas locales con la cesión del montante del 90 por 100 de determinados tributos reales del Estado. Y se encarga la gestión al nuevo Fondo nacional de Haciendas municipales.

La Ley 41/64, de 11 de junio, de reforma del sistema tributario, suprimió el arbitrio sobre la riqueza provincial, que será sustituido por un arbitrio de igual diseño que el ITE, con participaciones en la riqueza rústica y pecuaria. Se organizará un Fondo interprovincial, paralelo a la rúbrica de financiación de los Planes provinciales.

2. La Ley 48/66, de 23 de julio, fortalece el Fondo nacional de Haciendas municipales, dotándolo de nivel científico y de mayores recursos—el 3 por 100 de la recaudación estatal en la imposición indirecta—, gestionándose directamente la participación municipal en los tributos estatales.

Subsiste el Fondo interprovincial de compensación y la Rúbrica de Planes provinciales.

#### *Fase de transición, 1976-1978.*

Por Real Decreto 1087/76, de 23 de abril, se transfiere la elaboración de los Planes provinciales de obras y servicios a las Diputaciones provinciales, quedando reducida la Comisión provincial de Servicios Técnicos a la simple función de emitir informe.

El Real Decreto-ley 34/77, de 2 de junio, ordenó el Fondo nacional de cooperación municipal, y lo enriquece con otros aportes, como el 25 por 100 en la tasa estatal sobre el juego.

#### *Fase de consolidación.*

Por Real Decreto 1673/81, de 3 de julio, se regula el régimen de los Planes provinciales de obras y servicios, que elabora y aprueba la Diputación provincial con un informe de la Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones locales, creada en 1977 para sustituir a la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

#### *Otras evoluciones.*

Provinientes de otros Centros normativos, existen diferentes Fondos que afectan a la Diputación provincial o a la Provincia con itinerarios ciertamente complejos, comparables con el del Fondo de Planes provinciales de obras y servicios, a cuya significación se hace ahora una remisión conceptual.

3. *Esquema de fondos de interés provincial*

1) *Planes provinciales de obras y servicios.*

Se regulan por el artículo 36 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

Contempla Planes provinciales y Planes comarcales, con el siguiente cuadro económico:

1983	...	...	...	17.383.000.000	-	29.000.000.000
1984	...	...	...	17.988.000.000	-	23.000.000.000
1985	...	...	...	15.855.000.000	-	22.000.000.000

Las cifras mayores constituyen la suma de los Planes provinciales y comarcales con otros programas sectoriales, como son: el programa cultural regulado por el Real Decreto 988/82, de 30 de abril, que alcanzó 921.000.000 en 1985; el programa del AES, que alcanzó 3.466.000.000 en 1985; el programa de liquidación de Mancomunidad de Diputaciones de régimen común, por importe el mismo año de 680.000.000; los programas por inundaciones y calamidades; el programa del V Centenario, etc.

Es de señalar como anécdota significativa que en publicación que realiza el Ministerio para las Administraciones Públicas se explica que estos programas los realiza el Estado «a través de las Corporaciones provinciales como Entidades especialmente dotadas para una actuación efectiva a nivel local».

2) *Participación provincial en ingresos del Estado.  
Fondo interprovincial de compensación.*

Con el soporte legislativo que se ha indicado, ha tenido el siguiente rendimiento:

1965	...	...	...	3.600.000.000
1972	...	...	...	10.858.000.000
1983	...	...	...	23.260.000.000
1984	...	...	...	15.893.000.000
1985	...	...	...	17.161.000.000

3) *Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.*

Se regula por Decreto 2189/63, de 10 de agosto, que otorgaba una participación a las Diputaciones del 11 por 100. Y en la actualidad por el Real Decreto 918/85, de 11 de junio, que ha situado la participación en el 12 por 100 de la recaudación neta.

El rendimiento ha sido:

SIGNIFICACION DE LA PROVINCIA EN LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER

1983	...	6.323.000.000
1984	...	7.040.000.000
1985	...	7.532.000.000

4) *Fondo nacional de cooperación municipal.*

Con el apoyo legislativo precitado ha tenido el siguiente rendimiento:

1970	...	16.237.000.000
1973	...	21.113.000.000
1983	...	211.424.000.000
1984	...	234.180.000.000
1985	...	270.670.000.000
1986	...	275.044.000.000

5) *Fondos de ayuda al desempleo.*

Con precedentes en el Decreto 3524/74, de 20 de diciembre, que reguló la realización de obras en el régimen de acción comunitaria, se rige en la actualidad, por el principio de concertación social, a través de dos Leyes básicas:

La Ley Básica de Empleo 51/80, de 8 de octubre, que regula los trabajos temporales de colaboración social conforme al Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio; los convenios del INEM con las Administraciones Públicas conforme a las Ordenes Ministeriales de 21 de febrero de 1985; y el Plan de Empleo rural conforme al Real Decreto 112/86, de 10 de enero.

El Estatuto de los trabajadores de 1980, reformado por Ley 32/84, de 2 de agosto, que regula el Fondo de garantía salarial.

Estos bloques normativos no tienen dotaciones económicas con una ordenación previa, ni criterios, ni Fondos institucionalizados. Su aplicación depende completamente de la coyuntura política. Téngase presente que el INEM no se transfiere al Poder regional y que tiene una implantación provincial, hasta tal extremo que sus estadísticas principales se realizan en los tamaños provinciales. La rúbrica referente a los convenios celebrados con las Corporaciones locales transfirió en 1985 la cantidad de 19.500.000.000 de pesetas.

6) *Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER).*

Se rigen en la actualidad por el Reglamento de las CC.EE. 1787/84, de 19 de junio, y contempla la aplicación de Programas nacionales de interés comunitario. El reparto de los Estados funciona por el sistema de horquillas, correspondiéndole al Estado español en 1986 una dotación

entre el 17,9 y el 23,9 por 100 del total, que ascendió a la cifra de 3.098.000 ecus (140/ptas.).

Téngase en cuenta que no existe reglamentación interna sobre los programas, de tal manera que en mayo de 1987 no se han adjudicado los proyectos aprobados en 1986.

La aplicación es provincial, y en los beneficiarios de 1986 se encuentra la Diputación provincial de Teruel.

#### 4. *Conclusión operativa*

Del total subvenciones del Estado a las Corporaciones locales en 1985 aparece un total de transferencias de 594.421.250.000. Si se le suman las transferencias del FEDER y las transferencias de trabajo la cifra puede alcanzar más de un billón de pesetas al año, aunque se le reste el Fondo de compensación interterritorial. Si a esta cifra se la aplica su efecto multiplicador, o los aportes de operaciones de crédito frecuentemente primadas en sus periodos de carencia, periodos de amortización e incluso en los intereses, se alcanzan cifras de extraordinaria magnitud.

Máxime si las comparamos con el total de las transferencias corrientes de las Comunidades Autónomas a las Entidades locales en 1985, que fue de 13.473.000.000 (que en buena medida proceden de las transferencias al Poder regional por parte del Poder estatal, por la vía del Fondo de compensación interterritorial, o del Consejo Superior de Deportes, en el marco del Real Decreto 2240/81, de 24 de julio).

La distancia es escalofriante, y sus medidas nos recuerdan a los espacios siderales.

#### 5. *Las líneas de la doctrina*

La doctrina española ha sido remisa a la hora de valorar la aplicación de los Fondos económicos a la configuración del Estado.

Las aportaciones de ROVIRA, D'ANJOU y otros son más bien descriptivas.

Debe recurrirse a lecturas ciertamente antiguas para encontrar posiciones críticas. Así, MARTÍN-RETORTILLO, el padre de los actuales profesores, calificó a los Fondos de «poco meditados». Pero será el profesor MARTÍN MATEO quien, en su estudio sobre la Hacienda municipal, plantea en 1963 que los Fondos Compensatorios «tienen una trascendencia meramente terminológica que únicamente califican el origen de los ingresos que se transfieren a las haciendas locales... incertidumbre sobre la cuantía de las asignaciones.»

Puede afirmarse que los Fondos siguen teniendo un carácter nominativo y nominalista, y que, en tanto en cuanto no se normalicen los criterios para definir su origen causal y su cuantificación, las directrices para su reparto y el control de su gestión, será difícil que el ámbito pro-

vincial pueda tener las alternativas que la Constitución ha previsto; será difícil que el Poder regional vertebré e inserte en su dinámica de servicio público a las Diputaciones provinciales. Si el Poder central es coherente con el Estado de las Autonomías, debe mejorar en la Ley de Presupuestos los criterios de los repartos de los Fondos locales, y debe dar un papel importante al Poder regional. Se tratará, como ha dicho el profesor BOQUERA, de hacer coincidir las palabras con la naturaleza de las cosas.

En definitiva, para que el Poder regional pueda programar la actividad inversora e intervencionista en la vida regional, que a fin de cuentas es de lo que se trata. Porque los Poderes son como una moneda de dos caras: la organización, con mecanismos de participación refrescante, y la actuación, con mecanismos de gestión eficaz. Las dos caras son imprescindibles, pues sin ellas no se justifica el Poder.

Y no parece riguroso que orgánicamente la Diputación provincial no se integre en el Poder regional, y que funcionalmente la Diputación provincial no actúe desde el Poder regional. Parecería como esa peonza que gira y gira sobre sí misma sin darse cuenta que su única razón de ser es el servicio a la comunidad. Salvo que sea una estrella fugaz en el espacio sideral.

#### ADDENDA

Terminado este trabajo en enero de 1987 para una exposición oral, ha parecido conveniente incorporar una sucinta referencia bibliográfica a la hora de considerar la oportunidad de su publicación.

En estos breves meses han aparecido determinadas declaraciones jurídicas, desde las que se puede entrever una cierta confirmación de los criterios que se han venido sosteniendo sobre el papel que a las Diputaciones provinciales les reserva un futuro no muy lejano. Así, la sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1987, que resuelve el recurso planteado contra la Ley de la Generalidad valenciana de 4 de octubre de 1983, reguladora de la calificación de interés regional sobre buena parte de las competencias de las Diputaciones provinciales, en términos sensiblemente afirmativos para la disposición controvertida; y, así, también las recientes Leyes comarcalizadoras de la Generalidad catalana, la 6/87, de 4 de abril, sobre organización comarcal, y la 7/87, de 4 de abril, sobre comarcalización de Barcelona y Comarcas, que constituyen hitos normativos relevantes en la configuración territorial del Estado y, por ende, en la significación de la Provincia.

## APUNTE BIBLIOGRÁFICO

Buena parte de Poderes regionales han realizado jornadas de estudio sobre esta problemática, a las que han seguido publicaciones que recogen las posiciones, no siempre coincidentes, de los diferentes ponentes. Entre otras, *Provincias y Diputaciones provinciales en el Estado de las Autonomías*, Ed. IEAL, Granada, 1980; *El título IV del Estatuto de Autonomía de la Generalidad Valenciana*, Ed. Conselleria de Governació, Valencia, 1983, y *La Comarca como Ente Territorial*, Ed. Escola d'Administració Pública, Barcelona, 1984. Las aportaciones monográficas abarcan todo el espectro de la problemática. Entre otros, ENTRENA, ROCA, CLAVERO, BAENA, MUÑOZ MACHADO, PAREJO, MARTÍN MATEO, LEGUINA, NIETO, COSCULLUELA, GUAITA, BOQUERA, CORELLA, MORELL, ESCRIBANO y BOIX.

Una aproximación historiográfica, en *Evaluación legislativa del régimen local en España, 1812-1909*, de A. POSADA, Ed. IEAL, Madrid, 1982; *División territorial y descentralización*, de A. GUAITA, Ed. IEAL, Madrid, 1975; *Las Diputaciones provinciales en España*, de GONZÁLEZ CASANOVAS, Ed. Mancomunidad General de Diputaciones de Régimen Común, Madrid, 1986; *Raíces históricas de la concepción constitucional de la Provincia*, de L. MORELL, en «Revista Cívitas», núm. 42, de 1984.

La problemática provincial en la Constitución ha merecido una generalizada reflexión doctrinal: «Las Corporaciones Locales en el Anteproyecto de Constitución», en obra colectiva *El Proyecto de Constitución*, Ed. IEAL, Madrid, 1978; *Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales*, de GARCÍA DE ENTERRÍA, en «Revista Cívitas», núm. 31, de 1983; *La posición normativa del T. VIII de la Constitución. Introducción al estudio del artículo 149 de la Constitución*, de GARCÍA DE ENTERRÍA, en «Revista Cívitas», núm. 33, de 1982; es interesante contrastar los Prólogos de la 1.ª y 2.ª ediciones de *Problemas actuales del régimen local*, de GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla; *Curso de Ciencia de la Administración*, de BAENA, Ed. Técnicas, Madrid, 1985; «La Provincia en las CC. AA. unipersonales y las Comarcas», en el colectivo *Libro homenaje a Ruiz del Castillo*, de L. LÓPEZ RODÓ, Ed. IEAL, Madrid, 1985.

La Provincia como ente local también ha suscitado pluralidad de estudios: *Presente y futuro de las Diputaciones Provinciales*, de S. MARTÍN-RETORTILLO, en «Revista Cívitas», núm. 31, de 1983; «Competencias del Estado y de las CC. AA. en materia de A. Local», en el colectivo *Libro homenaje a Ruiz del Castillo*, de A. GUAITA, Ed. IEAL, Madrid, 1985; *Las CC. AA. y las Provincias*, de SÁNCHEZ MORÓN, en «Revista Cívitas», núm. 32, de 1982; en la ubicación de la Provincia en la Región es obligada la lectura del *Informe de la Comisión de Expertos*, dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA, en 1981; *Retos sobre las sentencias de las Diputaciones Provinciales*, de SANTA-MARÍA, en «Revista Cívitas», núm. 34, de 1982.

Mayor reflexión funcional, en *La concertación competencias de CC. AA. y Diputaciones*, de MARTÍN MATEO, en «Revista Cívitas», núm. 36, de 1983; *La organización financiera de las CC. AA.*, de SOSA y BOCANEGRA, en «Revista Cívitas», núm. 28, de 1981; *El nuevo régimen local en España*, de SOSA, en «Revista Valenciana de Estudios Autonómicos», núm. 1, de 1985; con unas sugestivas reflexiones en el tiempo, en el colectivo de IEAL, 1961, *Las Haciendas locales en España*, de C. MARTÍN-RETORTILLO, y *El Municipio y su Hacienda*, de MARTÍN MATEO, en esta REVISTA, núm. 40, de 1963.

La temática de los fondos de inversión, en *Planes Provinciales*, de TRUEBA, GARCÍA PERROTE y TOMÉ, Ed. IEAL, Madrid, 1978; *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva*, de A. ROVIRA, Ed. IEAL, Madrid, 1976, y *Análisis de los Planes provinciales de obras y servicios*, de J. I. TRUEBA, Ed. IEAL, Madrid, 1980.

La aportación comparada puede iniciarse con *El federalismo norteamericano actual*, de B. SWARTZ, Ed. Cívitas, Madrid, 1984; *Historia del régimen local inglés en el siglo XX*, de KEITH-LUCAS y RICHARDS, Ed. IEAL, Madrid, 1980, y *Las regiones en Italia*, de M. S. GIANINI, Ed. Cívitas, Madrid, 1984.

Vicente BOIX REIG