

# LA PROVINCIA ANTE UNA ENCRUCIJADA HISTORICA EN EL CIENTO CINCUENTA ANIVERSARIO DE SU CREACION (1833-1983)

POR

MANUEL CLAVERO ARÉVALO

Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Sevilla

A don Luis Jordana de Pozas y a  
José Antonio García-Trevijano Fos.

*SUMARIO: 1. El nacimiento de las Provincias actuales.—2. La encrucijada del presente.—3. Lo que ocurrió en 1833.—4. Una pincelada sobre lo que sucedió después.—5. Breve referencia a la provincia en la Constitución, los Estatutos y la LOAPA.—6. Modelos de articulación entre Comunidades autónomas, Provincias y Diputaciones provinciales.—7. El futuro de la Provincia como circunscripción de la Administración periférica del Estado.—8. El modelo de estructura territorial propia de la Comunidad autónoma.—9. El modelo de actuación de la Comunidad a través de las Diputaciones.—10. El futuro de la Provincia como Entidad local.*

## 1. EL NACIMIENTO DE LAS PROVINCIAS ACTUALES

El 30 de noviembre de 1983 se cumplen ciento cincuenta años de la creación de la provincia en España. Ese día, la reina gobernadora sancionaba un Real Decreto por el que se establecían cuarenta y nueve provincias en España, de las que todas llevarían el nombre de la capital, menos las forales de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya. Más tarde, y tras el movimiento divisionista canario con la dictadura de PRIMO DE RIVERA, el archipiélago canario se dividiría en dos provincias.

Con esta división se resolvía un problema pendiente desde la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 10 establecía que el territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, provincias Vascongadas, Sevilla, Valencia, islas Baleares y Canarias. El 11 indicaba que se hará una nueva división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan. Por su parte, el 324 establecía que el gobierno de la provincia lo asu-

miría un jefe político superior nombrado por el Rey, y el 325 que la Diputación estaría formada por dicho jefe superior, por el intendente y por siete individuos. Como dijo Adolfo POSADA, la provincia con ésta concepción es esencialmente una dependencia del Estado.

## 2. LA ENCRUCIJADA DEL PRESENTE

Más que la conmemoración de un acontecimiento histórico, me mueve a escribir este artículo la situación en que actualmente se encuentran las provincias de cara al futuro, precisamente en el ciento cincuenta aniversario de su creación. Situación de encrucijada, ya que ésta es un punto del que salen varios caminos que conducen a sitios diferentes. Pocas veces, como en el caso de las provincias y Diputaciones, el presente es el punto de unión de una historia cierta y de un futuro incierto.

Esta encrucijada nace del hecho de haberse promulgado una nueva Constitución, que concede el derecho al autogobierno a las nacionalidades y regiones; de que el fenómeno de las Comunidades autónomas se haya generalizado, ya que no es lo mismo que éstas fueran dos o tres en toda España a que todo el territorio nacional esté bajo el autogobierno de alguna Comunidad autónoma; del hecho de que se hayan aprobado Estatutos de autonomía para todas las Comunidades de la Península y Archipiélagos; de que la LPA haya regulado las relaciones entre Gobiernos autonómicos y Diputaciones provinciales; de que esté pendiente de aprobación una nueva Ley de Régimen Local y también pendientes de aprobación por los Parlamentos autonómicos las leyes de desarrollo de los Estatutos de autonomía en materia de estructura administrativa interna de las Comunidades autónomas. Bastará decir que la dictada por el Parlamento catalán ha sido declarada, parcialmente, inconstitucional, que el Gobierno vasco ha retirado el Proyecto de Ley de Territorios Históricos y que el proyecto aprobado por el Parlamento andaluz es más una ley marco, que no establece propiamente la estructura territorial de una Administración autonómica. Por supuesto, en esta encrucijada actual de la provincia juega también un importante papel la creación por la Constitución de la figura del delegado del Gobierno en el territorio de las Comunidades autónomas.

Realmente en España siempre que se ha aprobado una Constitución federal o de autonomías regionales, el tema de la provincia ha quedado en entredicho. Así, la Constitución federal de la primera República de 1873 trazaba un mapa definido de los diferentes Estados que formaban la República y añadía que los Estados podrán conservar las actuales provincias o modificarlas, según sus necesidades territoriales, y en el artículo 100 se preceptuaba que los Estados regularán a su arbitrio y bajo sus expensas su organización territorial. Como puede verse, las provincias quedaban bajo la disponibilidad de los Estados definidos en la Constitución, que eran los siguientes: Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas.

Por su parte, la Constitución de 1931 establecía, en su artículo 8.º, que el Estado quedará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía. La regulación de las provincias se remitía a una ley que nunca se promulgó, sin que la Constitución estableciera nada sobre la provincia como circunscripción estatal. Sin embargo, la provincia tenía un protagonismo importante en la iniciativa para la creación de las regiones e incluso se regulaba el derecho de separación de éstas después de su constitución. Otro matiz diferenciador de la situación actual era que el censo para el referéndum estatutario era regional y no provincial. El Estatuto de Cataluña de 1932 no regulaba la provincia, y el Estatuto interior de Cataluña, de 25 de mayo de 1933, no mencionaba la provincia en el título dedicado al régimen local.

Por lo que respecta a las demás Constituciones habidas en España desde 1812, no mencionaban siquiera la palabra región.

## 2. LO QUE OCURRIÓ EN 1833

No nos interesa hacer en este trabajo una evolución histórica de la provincia desde 1833, entre otros motivos porque existen magníficos trabajos al respecto, como los de Adolfo POSADA, JORDANA DE POZAS, GARCÍA DE ENTERRÍA, GUAITA, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, Luciano PAREJO, Amparo RUBIALES, MUÑOZ MACHADO, entre otros. Sin embargo, sí interesa recordar lo que ocurrió en aquel momento histórico como punto de arranque de la institución.

La provincia en su origen fue ante todo una división del territorio español para la estructuración territorial del Estado, en cuya creación hubo una fuerte, aunque muy matizada, influencia francesa, como demostró GARCÍA DE ENTERRÍA y ha recordado recientemente Sebastián MARTÍN RETORTILLO. Fue un instrumento de centralización al servicio de un Estado unitario, centralizador y concentrado, que a través de una jerarquía de agentes unipersonales y monocráticos garantizaba su presencia en todo el territorio, desde el Gobierno de la nación hasta el último pueblo, a través de los ministros, jefes políticos superiores en las provincias y alcaldes delegados del poder central en los municipios.

Del espíritu en que se inspiraba la nueva división provincial que se anunciaba en la Constitución de Cádiz nos hablan elocuentemente las palabras del diputado PELEGRÍN, recordadas por MELÓN DE GORDEJUELA, que afirmaba: «Digo que sancionada la Constitución, había llegado el caso de olvidar los nombres y los señoríos que componen la Monarquía española y de que no se volviesen a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos, etc., adoptando otras aun para la denominación de las provincias o al menos dividiendo el territorio sin consideración a sus antiguos límites.»

El Decreto de 23 de mayo de 1812 regula el establecimiento de Diputaciones en la Península y Ultramar, mientras no llega el caso de la implantación de la nueva división anunciada, y otro, de 23 de junio de 1813, aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, que es importante para la configuración de los jefes políticos y Diputaciones. El 26 de junio de 1813 se encarga al marino Felipe BAUZA los trabajos para la nueva división territorial anunciada en la Constitución. El 27 de enero de 1822, en las Cortes, y en base a los trabajos realizados, se aprueba un mapa de cuarenta y siete provincias, que no llegó a regir, entre las que se incluían las de Calatayud, Chinchilla, Játiva, Vigo y Villafranca, que no figurarían en el Decreto de 1833. Se consideró que aquello era gravoso para el país por el coste que supondría la organización de cuarenta y siete provincias, también que faltaban datos estadísticos y que había que resolver los temas de capitalidad y denominación de las provincias.

Todavía antes de la división provincial definitiva de 1833 se iban a publicar importantes textos, como el Decreto de 3 de febrero de 1823, sobre el gobierno económico-político de las provincias, que con sus 291 artículos constituye un verdadero código.

Nombrado Javier DE BURGOS ministro de Fomento, pone en marcha su influencia francesa; había sido subprefecto con José I, y da preferencia en su gestión a la cuestión pendiente de la nueva división del territorio, lo que consigue el 30 de noviembre de 1833, cuando Isabel II era una niña. Al mismo tiempo, y en la *Gaceta* de los días 5 al 12 de diciembre, se publican las 77 reglas que integraban la instrucción para el gobierno de las provincias, dada a los subdelegados de Fomento, no jefes políticos, que como agentes ejecutivos únicos iban a regir las provincias. El Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre Diputaciones, cerraría la reforma, y antes otro de 1834 establecía dentro de las provincias los partidos judiciales.

Conviene recordar algunos datos interesantes de aquella nueva división provincial. Por ejemplo, Madrid tenía 320.000 almas, y por encima de ellas estaba Barcelona, con 442.273; Cádiz con 324.000; Córdoba con 315.000; Granada con 370.000; Málaga con 340.000; Sevilla con 367.000; Valencia con 388.000; Coruña con 435.000, y Alicante, Pontevedra, Cuenca, Lugo, Oviedo, por encima de la población de la provincia donde radicaba la capital de España. A los ciento cincuenta años de la creación de la provincia no puede negarse que el sistema centralista ha producido una espectacular concentración urbana en Madrid.

Por lo que respecta a la extensión superficial, las cuatro primeras eran: Badajoz con 21.564 kilómetros cuadrados; Cáceres con 19.994; Ciudad Real con 19.749, y Cuenca con algo más de 17.000. Las cuatro más pequeñas eran Vizcaya, con 2.217; Guipúzcoa con 1.997; Alava con 3.047, y Santa Cruz de Tenerife con 3.208 (después de la segregación de Las Palmas en época de la dictadura de PRIMO DE RIVERA).

El Decreto, en su artículo 2.º, parte de una división regional, y en ella va encuadrando las distintas provincias, salvo las Vascongadas y los archipiélagos. Así empieza diciendo: «La Andalucía, que comprende los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla, se divide en las ocho provincias de ... El Aragón se divide en ... El Principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en ... Castilla la Vieja se divide en ... Cataluña se divide en ... Extremadura se divide ... Galicia en las de ... El reino de León en las de León, Salamanca y Zamora. El de Murcia en las de Murcia y Albacete. El de Valencia en las de ...» Luego añade: «Pamplona, Vitoria, Bilbao y San Sebastián son las capitales de Navarra,

Alava, Vizcaya y Guipúzcoa. Palma la de las islas Baleares. Santa Cruz de Tenerife la de las islas Canarias.» Por otra parte, la división no sólo es a efectos administrativos, sino también a los militares, judiciales y de Hacienda. «Los subdelegados de Fomento demarcarán sus respectivas provincias y levantarán planos topográficos exactos de sus provincias respectivas, con presencia de los cuales haréis levantar una nueva carta general del reino.»

#### 4. UNA PINCELADA SOBRE LO QUE SUCEDIÓ DESPUÉS

Desde aquella fecha, el mapa provincial ha permanecido prácticamente intacto, a pesar de que se han dictado muchas disposiciones sobre la provincia, sobre Diputaciones provinciales y sobre gobernadores civiles. Pero junto a esta permanencia de la división provincial española se han producido importantes cambios que afectan al significado y estructura de la misma. Por una parte surgieron otras divisiones administrativas especiales y sectoriales diferentes de la provincia, especialmente de un marco supraprovincial. En segundo lugar, y como ha descrito brillantemente GARCÍA DE ENTERRÍA, los subdelegados de Fomento fueron alejándose del modelo administrativo del prefecto francés para convertirse en auténticas autoridades políticas, como su nombre de gobernadores civiles indica, que nutrían sus competencias básicas del orden público, policía de libertades, elecciones y control sobre las Corporaciones locales. El enorme crecimiento de la Administración del Estado desbordó a la estructura central de los departamentos ministeriales a través del desdoblamiento de los mismos y sobre todo de la creación de infinidad de organismos autónomos y empresas públicas, lo que determinó que a nivel provincial el desbordamiento de la figura del gobernador civil, como delegado gubernamental, con la aparición de delegados provinciales de los distintos ministerios y de sus organismos autónomos. Finalmente, la Diputación provincial, que empezó siendo un órgano fundamental de apoyo del gobernador civil, se transformó en el órgano de una nueva Administración local, que surgió en el marco de la provincia, como agrupación de municipios, sobre todo a partir de la Ley de 1870.

De esta manera, a nivel provincial, van a coexistir la Administración periférica de la Administración central, compuesta básicamente

por el gobernador civil y delegados ministeriales y de organismos autónomos y una Administración local provincial regida por la Diputación y presidida también por el gobernador civil, si bien a partir de la citada ley se otorga también a un diputado el rango de presidente de la Diputación. Curiosamente, el Estado se va a negar a actuar por delegación en las provincias a través de las Diputaciones provinciales y prefiere organizar su propia estructura periférica y jerárquica y luego a la mayor parte de las Comunidades autónomas surgidas a partir de la Constitución de 1978 le va a obligar por vía estatutaria y de pacto político a que no tengan Administración periférica, sino a que actúen a través de las Diputaciones provinciales. Ello será un intento difícil de lograr en muchos casos.

##### 5. LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN, LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LA LOAPA

Nuestra Constitución es provincialista a pesar de reconocer el derecho al autogobierno a las nacionalidades y regiones. En primer lugar, y como ha establecido la sentencia de 28 de julio de 1981, las provincias y las Diputaciones o las Corporaciones representativas que las rijan tienen la garantía institucional de su existencia en la Constitución. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, como dice el artículo 137 de la Constitución. Ciertamente que, como ha observado agudamente SANTAMARÍA PASTOR, la Constitución pone menos énfasis en el lenguaje utilizado para garantizar la autonomía provincial que el empleado en garantizar el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones y la autonomía de los municipios, pero el carácter necesario y estructural básico de la provincia está en la Constitución, aun cuando sus intereses peculiares, al igual que el de los municipios, no estén definidos ni enumerados en la Constitución. Esto después de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA adquiere capital importancia.

Existen trabajos valiosos que han estudiado a la provincia en la Constitución de 1978. Puede verse al respecto el de GUAITA. Para mí el estudio de la misma más que un objetivo en sí es un presupuesto para la finalidad que persigo en este trabajo. Por ello voy a recordar

escuetamente las distintas funciones importantes que la provincia tiene asignadas en la Constitución. Es una entidad local, cuyo gobierno y administración autónoma corresponde a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, según el artículo 141 de la misma. Tal precepto las configura también como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado a la manera en que fueron concebidas por Javier de Burgos en 1833. Pero además las provincias son circunscripción electoral para la representación de las Cortes generales, tanto en el Congreso (art. 68) como para el Senado (artículo 69).

Aparte estas importantes funciones administrativas y electorales, la provincia juega un importante papel constitucional en la iniciativa para la creación de las Comunidades autónomas (arts. 143 y 151), así como para la ratificación de dicha iniciativa en el referéndum del artículo 151 de la Constitución, dado que, a diferencia de lo establecido en la de 1931, el resultado del mismo ha de referirse al censo provincial y no al regional. Por otra parte, y en relación con el referéndum del Estatuto de autonomía de la Comunidad autónoma, los resultados han de ser referidos también al censo provincial, como establecen los párrafos 3.º y 4.º del propio artículo 151 de la Constitución.

Sin embargo, la Constitución no reguló una articulación entre la Administración de las Comunidades autónomas y las provincias y Diputaciones provinciales, sino que dejó, en su caso, esta posible regulación para los Estatutos de autonomía o para la legislación de los Parlamentos o de los Gobiernos autonómicos, estableciendo al respecto el artículo 148 que las Comunidades autónomas pueden asumir competencias, como todas las han asumido, en materia de organización de sus instituciones de autogobierno. El Estado ha regulado, sutilmente, esta materia en la LPA, estableciendo que las Diputaciones provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia en los términos que los Estatutos y dichas leyes (hay que entender de las Comunidades autónomas) establezcan. Ello aparte de la posibilidad de delegación y transferencia potestativa que las Comunidades autónomas puedan realizar en las Diputaciones provinciales.

Como se ve, en la LPA hay una remisión a los Estatutos de autonomía y a las leyes de las Comunidades autónomas, en orden a la gestión ordinaria por las Diputaciones provinciales de los servicios



propios de la Comunidad autónoma. En este mismo número, los profesores ESCRIBANO COLLADO y RIVERO ISEBEN estudian la regulación de la materia en la antigua LOAPA y en cada Estatuto de autonomía y yo mismo en mi libro *España, desde el centralismo a las autonomías*, he clasificado a los Estatutos en función de la normativa dedicada a la materia. Prescindiendo de las Comunidades uniprovinciales y de los archipiélagos en los que prácticamente las Diputaciones desaparecen, en las demás hay que distinguir entre los de Cataluña, el País Vasco y Galicia, en los que no se establece una articulación obligatoria de gestión por las Diputaciones de los servicios propios de las Comunidades autónomas y los demás, con la excepción quizá del de la Comunidad Valenciana, en los que dicha gestión ordinaria viene impuesta de una u otra manera.

La explicación viene dada por el hecho de que los pactos autonómicos de julio de 1981, de los que salió la LOAPA, fueron posteriores a los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia y coetáneos o anteriores a los demás, a cuyos textos se incorporó el espíritu de los pactos y de la LOAPA. En este sentido conviene recordar lo que se dice en el informe de la Comisión de Expertos que sirvió de base a los pactos y a la LOAPA en orden a que: «En la redacción de los Estatutos de las Comunidades pluriprovinciales ha de preverse que las Diputaciones provinciales gestionen ordinariamente los servicios confiados a aquéllas bajo su dirección y control, así como que puedan recibir competencias por transferencias o delegación. Los Estatutos deben incluir medidas tendentes a impedir la constitución de una Administración periférica propia de la Comunidad autónoma.»

Resulta verdaderamente curioso el que en alguno de los Estatutos de autonomía, que son Leyes Orgánicas del Estado, en los que se vincula ya la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad a las Diputaciones provinciales, se diga al mismo tiempo que corresponde en exclusiva a la Comunidad autónoma (cuyos órganos todavía ni siquiera están constituidos) la organización de sus instituciones de autogobierno, siendo así que ya en el propio Estatuto se ha determinado dicha organización. Poca exclusividad organizativa corresponde a unas instituciones autonómicas que, antes de nacer, tienen ya establecida la organización de sus piezas de autogobierno por una ley del Estado.

Todavía muchos Estatutos de autonomía van a fortalecer más a la provincia por una triple vía: en primer lugar al establecerla como

circunscripción electoral para el Parlamento autonómico; en segundo lugar al instituir la como circunscripción territorial para los servicios de la Comunidad, y en tercer lugar al otorgarle la gestión ordinaria en su territorio de los servicios periféricos propios de la Comunidad.

Puede, pues, afirmarse que nuestra Constitución no estableció nada sobre la obligatoriedad de que las Comunidades autónomas gestionasen sus servicios a través de las Diputaciones provinciales. También puede decirse que tras los pactos autonómicos, la LPA y lo establecido en la mayoría de los Estatutos de Comunidades pluriprovinciales, fíate en nuestro ordenamiento, y sólo para algunas de las Comunidades, el espíritu del artículo 118 de la Constitución italiana, según el cual: «La región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios o en otras Corporaciones locales o valiéndose de sus oficinas.» Un precepto de ese corte hubiera merecido un profundo rechazo por parte de algunos grupos parlamentarios de haberse incluido en nuestra Constitución.

Todavía hay que señalar que la LPA ha establecido, además de la articulación entre Comunidades autónomas y Diputaciones provinciales, un principio importante sobre la provincia en cuanto circunscripción territorial del Estado, que es el contenido en su artículo 30, apartado c), por el que se anuncia una reestructuración de la Administración periférica estatal, tendente a la supresión de delegaciones ministeriales y a la configuración del gobernador civil como único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyos necesarios y con la excepción de las Delegaciones de Hacienda. Volveremos más adelante sobre el importante tema de la provincia como circunscripción periférica del Estado y de la necesaria reforma de su organización como consecuencia de la generalización de las Comunidades autónomas.

## 6. MODELOS DE ARTICULACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PROVINCIAS Y DIPUTACIONES PROVINCIALES

La generalización de las autonomías ha contribuido a evidenciar la necesaria reforma de las Administraciones públicas en España. Descartada la posibilidad de la desaparición de las provincias y de las Diputaciones o Corporaciones representativas que gestionen sus

intereses, hay que optar entre los modelos posibles de relacionar a las nuevas entidades que se crean con las antiguas, sean del Estado, de las provincias o incluso de los municipios, sin descartar la vía abierta a la comarcalización en la Constitución, en los Estatutos de autonomía y en la legislación local. Ciñéndonos ahora al tema de las Comunidades autónomas, la Administración del Estado, las provincias y Diputaciones, hay que señalar varias soluciones posibles.

En primer lugar toda nueva entidad político-administrativa, como son las Comunidades autónomas, por una ley natural, casi biológica, tiende a la autoafirmación y considera que prescindir de estructura propia en todo su territorio para la gestión de sus competencias puede suponer un debilitamiento esencial al tener que actuar a través de estructuras ajenas, como son las Diputaciones provinciales. Ello es efectivamente así, ya que el propio Estado ha preferido organizarse en todas las provincias antes que delegar y gestionar sus competencias en las Diputaciones provinciales. Hasta ahora, en cada provincia han coexistido, junto a la Diputación, como expresión de una Administración local autónoma y personificada, una Administración estatal periférica plena de organismos y delegados. No se puede descartar en absoluto que algunos de los que defendieron con tanto celo el mantenimiento y el robustecimiento de las provincias en la Constitución y en los Estatutos de autonomía, lo hacían como una manera de debilitar a las Comunidades autónomas y de fortalecer indirectamente al Estado.

Sin embargo, hay argumentos de otro tipo en quienes defienden que las Diputaciones sean necesarias gestoras periféricas de las Comunidades autónomas. Es el del ahorro del gasto público que se produciría con tal medida, ya que evitaría la creación de un escalón administrativo regional en todas las provincias del territorio del país, entre las Diputaciones y el Estado. Esta idea necesita matizaciones, ya que el escalón ya existe, al menos en gran parte. Así, por ejemplo, cuando se transfiere la educación a las Comunidades autónomas, no quiere decir que haya que hacer nuevos centros docentes o contratar nuevos profesores o nombrar nuevos delegados en cada provincia; lo que ocurre es que los mismos centros y el mismo profesorado y la organización administrativa pasan a depender de las Comunidades autónomas y de la Consejería del Gobierno autonómico

correspondiente en vez de depender del ministro del Gobierno del Estado.

Tal vez el problema pueda darse con mayor gravedad cuando pasen a la Comunidad Autónoma unas competencias en determinada materia y otras sean retenidas por la Administración del Estado. En tal caso todo dependerá del volumen de las competencias transferidas o retenidas, pero lógicamente debe suprimirse una estructura organizativa o no crearse otra nueva y los servicios de menor entidad integrarse en otra estructura orgánica del mando ya existente de una u otra Administración.

Creo que es fundamental eliminar dos ideas, en que fácilmente se cae en estas materias. De una parte, las Diputaciones provinciales, con sus medios orgánicos, personales, materiales, financieros y documentales con que en la actualidad cuentan, no pueden atender, además de sus competencias propias y específicas, las que le vengan asignadas como propias de la Comunidad autónoma. Ello requerirá más medios de todo tipo, desde personal a locales, y una organización de mando también nueva o intensificada, pues los diputados provinciales ya tienen las que le son propias. Pero es que además existe también un factor político y de organización nada desdeñables. En el aspecto político, puede producirse una divergencia o diferencia entre los partidos que rijan la Comunidad autónoma y los que rijan las Diputaciones y no siempre el sistema de instrucciones y de reparto de poder serán fluidos. En el aspecto orgánico, éstas tienen una estructuración funcional de jefatura de secretarios, interventor y depositario, de la que no siempre será fácil hacer depender a la burocracia estatal que se transfiera a la Comunidad.

La otra idea que hay que descartar es la de que las transferencias de competencias sólo afectan a las realizadas por la organización periférica de la Administración del Estado. Muy al contrario, cuando se transfieren las competencias de un determinado servicio hay que traspasar todo lo inherente a ese servicio, desde la organización central a la periférica. Todo servicio, además de una legislación, tiene una organización nacional, radicada generalmente en la capital de la nación, que incluye inversiones, planificación, programación, estudios, financiación, funcionarios, archivos, locales, etcétera. Esto tendrá que distribuirse entre las distintas Comunidades, pero difícilmente entre las Diputaciones, sino entre las Consejerías de los Gobiernos autonómicos, y esto sí puede originar un gasto comple-

mentario, que sería mayor si se traspasase a las Diputaciones, ya que la unidad de gestión del servicio no debe ser fraccionada con nuevos equipos provinciales. Lo que sí deberán hacer en cualquier caso las Comunidades autónomas es desconcentrar o descentralizar en las estructuras provinciales el mayor número de competencias, a fin de que con la autonomía se realice en cada provincia todo lo que se realizaba con el sistema centralista y muchas cosas más. Ello será más fácil con las Comunidades autónomas, pues no es igual dirigir una determinada actividad, desde un Ministerio, en cincuenta provincias, que desde una Consejería en tres, cinco u ocho provincias. La necesaria transferencia de los servicios centrales del Estado a las Comunidades autónomas es una operación traumática, ya que en este país, acostumbrado al imán atrayente de la capital del Estado, el retorno burocrático no ha de ser fácil. Ahora bien, en materia de organización administrativa, los intereses públicos han de estar siempre en la medida de lo necesario sobre los de los particulares. Ello conduciría a una reforma y reducción de la Administración del Estado a nivel central.

Dicho lo anterior, es hora de concretar que existen dos modelos básicos para articular las Comunidades autónomas, las provincias y las Diputaciones provinciales. En uno, la Comunidad actúa a través de una estructura propia en todas las circunscripciones de su territorio, coexistiendo separadamente con la de la Administración del Estado en la provincia y con la Diputación en cuanto a sus específicas competencias y sin perjuicio de la posible coordinación de la Comunidad sobre las Diputaciones y de la coordinación de todas estas esferas administrativas entre sí. En este modelo cabría la posibilidad de que la Comunidad tomase para la gestión periférica de los servicios una circunscripción territorial distinta de la provincia, que sería normalmente la comarca. En el segundo modelo, la Comunidad autónoma actuará a través de las Diputaciones provinciales y, por tanto, sin estructura territorial propia en las distintas circunscripciones y sin perjuicio de la coordinación en los términos antedichos. Optar entre uno u otro es ante todo una cuestión política, pero para algunas Comunidades el Estatuto de autonomía ya ha hecho alguna opción al menos en sus aspectos básicos. Junto a ello habrá que realizar ciertas consideraciones sobre el porvenir de la Administración periférica del Estado.

## 7. EL FUTURO DE LA PROVINCIA COMO CIRCUNSCRIPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA DEL ESTADO

La Constitución sigue manteniendo en su artículo 141 a la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, otorgando al mapa actual una cierta fijeza al reiterar que cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes generales mediante Ley Orgánica, con lo que queda claro que tal competencia no corresponde a los Parlamentos autonómicos.

A lo largo de los ciento cincuenta años de vida de la provincia, el Estado ha sido remiso a delegar funciones en las Diputaciones, con excepción del servicio de recaudación de tributos. Ha preferido mantener en cada provincia una organización administrativa propia, aunque la concentración retuviera en Madrid las más importantes y cuantiosas de las decisiones. No parece que, en la actualidad, el Estado piense cambiar de actitud o piense hacer lo que quiere que hagan las Comunidades autónomas, que es actuar a través de las Diputaciones, o lo que tal vez sería más adecuado, actuar a través de las Comunidades autónomas reteniendo las decisiones que considerara adecuadas.

Lo que es evidente es que la organización periférica provincial de la Administración del Estado tiene que reducirse drásticamente. A ello se apunta la LPA cuando al regular la reforma de la Administración del Estado anuncia en su apartado c) la reestructuración de la Administración periférica, la supresión de delegaciones ministeriales y esperemos que de organismos autónomos también y no el mero cambio de nombre, el reagrupamiento de servicios bajo la autoridad del gobernador civil, que será el único delegado de la Administración del Estado en las provincias, asistido de los órganos de apoyo necesarios.

Se vuelve, en cierto modo, a los orígenes en cuanto el gobernador civil será delegado único de la Administración del Estado en la provincia. Anteriormente, la unicidad de su delegación la vio desbordada por el crecimiento de una Administración central en las provincias que prefirió el desdoblamiento de Ministerios y la descentralización funcional o de servicios a través de organismos autónomos propios, con proliferación de delegaciones provinciales que la descentralización territorial

por Comunidades autónomas. No es que disminuya el volumen de la Administración, es que ese volumen se reparte por vía territorial con las Comunidades autónomas, de las que el gobernador civil no es delegado.

Realmente, el fuerte predominio que el gobernador civil tuvo en tiempos recientes ha decrecido. Por un lado, la Jefatura del Movimiento y el control de la Organización Sindical ha desaparecido con el pluralismo de partidos políticos y centrales sindicales y patronales. Por otro, los alcaldes y presidentes de Diputación no dependen de él, como antes, sino que son democráticos, y el propio control sobre la Administración local ha sido matizado. Además, la generalización de las Comunidades autónomas con sus presidentes del Parlamento y del Consejo de Gobierno y sus consejeros junto a la creación de la figura constitucional del delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas han eclipsado el protagonismo y liderazgo que en un régimen político centralizado tenía la figura del gobernador civil. En cualquier caso le quedará siempre la competencia del orden público y la jefatura de los servicios residuales de la Administración civil del Estado en la provincia. Todo este proceso habrá que realizarlo de forma gradual y acomodado al proceso de transferencias y al volumen de los traspasos, que no es el mismo en las Comunidades constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución que en las del 143.

Recientemente se ha llegado incluso a pedir la desaparición de la figura del gobernador civil, al menos por ciertas fuerzas nacionalistas en algunas Comunidades autónomas. El tema es fundamentalmente político, ya que la potestad de autoorganización del Estado en todo el territorio nacional está fuera de duda desde un punto de vista jurídico y la provincia, según la Constitución, sigue siendo división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

La creación constitucional de un delegado del Gobierno en las Comunidades autónomas que dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad constituye también un factor importante en la crisis de la figura del gobernador civil. Existe por encima de este otro gobernador con rango constitucional, con una jurisdicción territorial más amplia que asume la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad y la coordinación con la Administración de la misma. Las actuales normas sobre la Administración periférica del Estado y en especial el Real

Decreto de 10 de octubre de 1980, sobre los delegados del Gobierno en las Comunidades autónomas, el de 22 de diciembre de 1980 sobre gobernadores civiles, el de 24 de julio de 1981 sobre la Administración periférica del Estado y la LPA, marcan una tendencia, que tendrá que irse acomodando al proceso autonómico y delimitando las relaciones orgánicas entre los delegados del Gobierno y los gobernadores civiles en orden al principio jerárquico y demás cuestiones relativas a la posición jurídica de los órganos de una misma Administración.

Puede, pues, afirmarse que la provincia, aun como circunscripción territorial del Estado, ha recibido el impacto de que su organización depende ya directamente no de órganos de ámbito nacional, sino de una organización territorial de la Administración del Estado más amplia, y ello a pesar de que la Constitución no definió al territorio de la Comunidad autónoma como circunscripción a los efectos del Estado, ya que entonces se desconocía incluso cuáles iban a ser esos territorios, pero de alguna manera su artículo 154, al crear la figura del delegado del Gobierno y atribuirle la dirección de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad, introducía un factor innovador en la organización periférica tradicional de nuestras provincias. Al carácter predominantemente político de los delegados del Gobierno en las Comunidades autónomas debe acompañarle una intensificación del carácter administrativo de los gobernadores civiles en las provincias. Quizá en esto y en el carácter de delegado gubernamental único en la provincia podamos vislumbrar un acercamiento, salvando las distancias de tiempo y de organización territorial a la figura de los subdelegados de Fomento que creó Javier DE BURGOS en 1833.

#### 8. EL MODELO DE ESTRUCTURA TERRITORIAL PROPIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aun dentro de la novedad que supone el fenómeno de las Comunidades autónomas, el modelo del que ahora me ocupo sería, de los posibles, el que respondiera a un esquema tradicional, ya que supondría la creación de delegaciones u órganos propios del Consejo de Gobierno autónomo, en las distintas provincias de su territorio. Se parte de la base de que la provincia es también división del territorio para la actuación de la Comunidad autónoma.



Esa organización propia jerárquica y periférica de la Comunidad en cada provincia se formaría sobre la base de la organización transferida por la Administración del Estado en la provincia, por instrumentos desconcentrados provenientes del Gobierno autonómico y transferidos al mismo por el Estado, a fin de robustecer la organización periférica propia, sin descartar tampoco alguna estructura proveniente de las Diputaciones provinciales por cuanto la propia sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 sobre las Diputaciones catalanas no descarta en absoluto la posible transferencia de servicios provinciales a las Comunidades autónomas como han realizado los comentarios a dicha sentencia de SANTAMARÍA PASTOR y SÁNCHEZ MORÓN.

Dicha estructura propia de las Comunidades autónomas en las provincias debería abordar su coordinación interna y ésta podría encomendarse a uno de los delegados provinciales sectoriales que vendría a ser un *primus inter pares*, entre los distintos delegados o a un delegado general de la Comunidad en la provincia a la manera de un gobernador, o realizarse periódicamente por la Consejería competente del Gobierno autonómico. La falta de una función de orden público como la que los gobernadores civiles del Estado tienen asignada hace más dudosa la conveniencia de la creación de un delegado general en cada provincia por los Gobiernos autonómicos, pero la propia dinámica que engendren los hechos sería la determinante de la conveniencia o no de crear ese órgano.

La organización periférica de la Comunidad autónoma funcionaría bajo el principio jerárquico en materia de nombramientos y ceses, instrucciones, recursos revocación y suspensiones de acuerdos, revisión de oficio de los actos administrativos, avocación de competencias, etc.

La opción de este modelo, que en cualquier caso debería ser muy desconcentrado en orden a las máximas competencias de los delegados periféricos, en modo alguno descarta en absoluto la posibilidad de que el Gobierno autonómico transfiera o delegue en las Corporaciones locales del territorio aquellas competencias que se considerasen convenientes, ya que en definitiva no se trata de un modelo puro al 100 por 100, de la misma manera que en el Estado no se cierra la posibilidad de delegar o transferir a las Comunidades autónomas las competencias estatales que por su naturaleza pueden ser

gestionadas por aquéllas, aun manteniendo una estructura propia en todo el territorio nacional.

Una *variación importante* del modelo de estructura periférica propia de la Comunidad autónoma es la que supondría la adopción de otra división territorial, distinta a la provincia, para la actuación de los servicios de la Comunidad. La Constitución consagra a la provincia como división territorial para los servicios del Estado, pero no de las Comunidades autónomas. Algunos Estatutos de autonomía han definido también a la provincia como división territorial para la gestión de sus servicios, pero otros han dejado para la legislación autonómica la estructuración territorial de la Comunidad sin haberla prefijado en el Estatuto. Esta división sería normalmente la comarca que, por otra parte, tiene una habilitación constitucional en los artículos 141.3, que faculta la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, y 152.3, que permite a los Estatutos de autonomía la creación de circunscripciones territoriales propias con personalidad jurídica, mediante la agrupación de municipios limítrofes.

Sin embargo, no es lo mismo la creación de una circunscripción territorial propia para la actuación de los servicios de la Comunidad autónoma que el establecimiento de una agrupación de municipios limítrofes diferentes de la provincia que constituye más bien una Administración local y que puede o no coincidir con la división comarcal del territorio de la Comunidad para la prestación de sus servicios. Se trataría, caso de coincidencia territorial, de un fenómeno en espacio más reducido que el de la provincia en relación al Estado, ya que un territorio comarcal sería la división para la prestación de los servicios de la Comunidad y el espacio de una Administración local inferior a la provincia que gestionaría servicios de la competencia municipal. Podría darse también en el territorio una estructura orgánica separada para la gestión periférica de los servicios de la Comunidad y otra para la de los servicios locales o unificarse en una organización única y mixta que asumiera ambas tareas. En ella, a su vez, tanto la Diputación como la propia Administración del Estado podrían delegar a transferir la gestión de servicios de su competencia, produciéndose así un acercamiento de la Administración al territorio. Existen muchos servicios que encontrarían en este espacio un marco geográfico ideal para su prestación.

Es probablemente una tarea de futuro para todas nuestras Administraciones públicas, pero de difícil implantación inmediata para las Comunidades autónomas, que, al menos en principio, tendrán que empezar por una actuación periférica de ámbito provincial, habida cuenta de que la realización de un mapa comarcal y la movilización de los Ayuntamientos no es fácil de organizar rápidamente.

#### 9. EL MODELO DE ACTUACIÓN DE LA COMUNIDAD A TRAVÉS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

En este esquema, la gestión periférica de las Comunidades Autónomas se realizaría, indirectamente, a través de las Diputaciones provinciales. Es la línea inspiradora de la comisión de expertos, de todos o casi todos los Estatutos aprobados con posterioridad a los pactos autonómicos y de la LPA.

Con independencia de los fines políticos de debilitamiento de las Comunidades Autónomas y fortalecimiento de las Diputaciones provinciales y de los económicos de reducción de los gastos públicos, a los que ya dedicamos nuestra atención, existen otros argumentos que no deben silenciarse. Uno de ellos es el de la necesaria colaboración entre las Administraciones públicas cuando las de superior ámbito actúan en el territorio de las de ámbito más reducido, evitando así la creación de nuevas estructuras administrativas y que tan característico es del régimen administrativo inglés. Es otro el basado en el principio de participación de las Administraciones en los asuntos de interés para la colectividad que ocurran en su territorio, aun cuando no se trate de actividades que le correspondan formalmente. Recientemente PAREJO y SANTAMARÍA PASTOR han recordado las ideas de BURMEISTER sobre la competencia local en el sentido de considerarla más que como un elenco de asuntos locales, como un derecho de participación de los entes locales no sólo en sus específicos asuntos, sino en los que afecten a la Comunidad, siempre que sean susceptibles de descentralización. MORELL OCAÑA se ha mostrado también favorable a este modelo de participación de las Diputaciones en la gestión periférica de las Comunidades autónomas.

Existe otro argumento favorable a este modelo, y es el principio de descentralización, inspirador de las Administraciones públicas;

según el artículo 103 de la Constitución, y que no sólo debe regir para las del Estado, sino también para las Comunidades Autónomas. Sin embargo, entre los principios que en ese precepto se mencionan figura también el de desconcentración, que justificaría un modelo de estructura propia para las Comunidades autónomas en todo su territorio. Por otro lado, está también el principio de autoorganización de las Comunidades autónomas que es decisivo en la materia en el marco de la Constitución y de los Estatutos.

Lo importante en este modelo es determinar los principios y reglas que han de regirlo. En primer lugar, y como también señalamos para el modelo anteriormente estudiado, éste tampoco es un esquema absolutamente puro, ya que existen servicios y competencias que podrían gestionar directamente la Comunidad en todo su territorio. Serían aquellos cuyo marco físico supera el territorio de una provincia, como ocurre con las Universidades, con los recursos naturales, con determinadas carreteras, entre otros. Incluso con otros de ámbito regional, que sin embargo pueden estar localizados en el territorio de una sola provincia.

Las fórmulas empleadas por los Estatutos de autonomía y por la LPA utilizan varias técnicas de colaboración y fundamentalmente son la transferencia de servicios de la Comunidad a las Diputaciones, la delegación de los mismos, que tienen ambas carácter potestativo para las Comunidades autónomas y la gestión ordinaria por la Diputación en su territorio de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma. En esto, la LPA se remite a los Estatutos de Autonomía y éstos, por lo general, van más allá de lo puramente permisivo en esta última modalidad. Existe un principio uniformista en el sentido de que las transferencias o delegaciones que se efectúen lo serán siempre para totalidad de las Diputaciones del territorio de la Comunidad. La posibilidad de delegación a las Diputaciones no sólo abarca a los servicios propios de las Comunidades autónomas, sino también a las competencias que éstas reciban del Estado por vía de transferencia o delegación extraordinaria, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, a menos que la Ley estatal de transferencia o delegación del Estado a la Comunidad disponga lo contrario. Se prohíbe, sin embargo, la delegación o transferencia directa de competencias del Estado a las Diputaciones provinciales, salvo el servicio de recaudación de tributos,

El marco legal en que estas ideas básicas han de tener desarrollo legislativo es el de las leyes de los Parlamentos autonómicos, sin perjuicio de lo que la futura legislación de Régimen Local y la de elecciones de Diputaciones puedan establecer. La intervención de éstas en la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas conduce, en contrapartida, a un control de éstas sobre aquéllas para garantizar la directriz y responsabilidad en los servicios que le son propios.

Este control, según la LOAPA, cristaliza en una serie de técnicas que van desde la elaboración de programas y directrices sobre la forma de gestionar los servicios de obligado cumplimiento para las Diputaciones, el envío de comisionados para conocer directamente la marcha de los servicios, pero sin que se concreten sus poderes, el recabar información sobre la gestión de los servicios y el formular requerimientos para subsanar las deficiencias observadas. También podrán las Comunidades fijar módulos de funcionamiento, financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando las correspondientes dotaciones económicas que podrán ser mejoradas con cargo a sus propios presupuestos.

Puede afirmarse que la gestión que se encomienda a las Diputaciones es una gestión estricta, reteniendo la Comunidad autónoma una serie de facultades y competencias sobre los servicios asignados a aquéllas. Entre ellas están la resolución de recursos administrativos contra las decisiones de las Diputaciones a través de un recurso de alzada impropio, ante el órgano competente de la Comunidad, sin que por tanto los actos de las Diputaciones agoten la vía administrativa en estas materias. También la Comunidad podrá promover la revisión de oficio de los actos administrativos adoptados por las Diputaciones, y entre esas facultades pueden incluirse también la de suspensión de los acuerdos de éstas y la autorización o aprobación de la Comunidad para la adopción de ciertos acuerdos.

Entre las facultades también retenidas por las Comunidades autónomas estarían las de planificación, programación, potestad reglamentaria y expropiatoria en relación con los servicios gestionados por las Diputaciones, ya que, en definitiva, tales servicios siguen siendo de la competencia de la Comunidad y parece lógico que los planes y programas sobre tales servicios que implican la proyección futura de un servicio a nivel de Comunidad, no pueda diluirse en diversos planes provinciales, sino que requieren un estudio unitario de con-

junto que marque una política solidaria también en la distribución de las dotaciones económicas correspondientes. También la potestad reglamentaria propia de la Comunidad autónoma ha de ejercerse por ésta y no diluirse en potestades reglamentarias dispersas en cada Diputación, lo que podría conducir a normas diferentes y contradictorias para un servicio que debe ser unitario en el territorio de la Comunidad.

En cuanto a la potestad expropiatoria, también parece lógico que su ejercicio sea retenido por la Comunidad por las razones expuestas dado que las expropiaciones están referidas por lo general a la implantación o expansión de servicios y conllevan gastos de indemnización. Esto no implica que la totalidad del procedimiento expropiatorio tuviera que tramitarse por la Comunidad, pero sí al menos la puesta en marcha del mismo mediante la aprobación de los actos y planes que lleven incluida la declaración de utilidad pública o interés social. También retendrá la facultad de determinar la forma de prestación del servicio y la fijación de las tasas por uso de los mismos.

Asimismo, la Comunidad asumirá la coordinación de las Diputaciones en cuanto a la gestión de los servicios que se les asignen, dado el carácter unitario de tales servicios en todo el territorio de la Comunidad. Esta coordinación es distinta de la que corresponde a ésta sobre las Diputaciones en relación con las competencias específicas de las mismas.

En cuanto al poder de organización de los servicios asignados, las Diputaciones tienen, según la LPA, una facultad de organizar los servicios transferidos o delegados que ejercerán bajo su responsabilidad, pero siempre con arreglo a las facultades de control de la Comunidad. En este campo cabe plantearse si ésta podrá o no intervenir en la designación de las personas que van a asumir la responsabilidad de la dirección política de los servicios, bien con un nombramiento directo entre los miembros de la Corporación, bien mediante un derecho de veto o de propuesta, activa o pasiva, del candidato. Aquí pueden producirse colisiones entre Comunidades y Diputaciones, sin que haya nada establecido al respecto, al igual que sobre la representación en la provincia de la Comunidad Autónoma. Por lo que hace a los funcionarios adscritos a los servicios gestionados por las Diputaciones, hay que señalar que en cierto modo estamos en presencia de un doble traspaso: de una parte, los funcionarios se transfieren a la Comunidad,

y de otra, ésta los asigna a una Diputación. La LPA no distingue al respecto y establece la dependencia del funcionario de la Comunidad autónoma en sus artículos 32 y 37. La política de personal corresponde siempre a la Comunidad autónoma, pero las cuestiones derivadas del puesto de trabajo en cuanto a permisos, vacaciones, etc., pueden corresponder a la Diputación en que presten sus servicios. Como antes quedó dicho, la adscripción de funcionarios a las Diputaciones, dada su especial organización, puede plantear problemas de encaje en orden a la dependencia y jefatura de los funcionarios de otros ajenos a la Administración del Estado y que puede tener igual o inferior categoría.

En cuanto a la implantación del sistema por el cual las Diputaciones asumen por transferencia, delegación o gestión ordinaria los servicios de las Comunidades autónomas, hay que estar a los Estatutos de autonomía y a las leyes emanadas de los Parlamentos autonómicos. La obligatoriedad para las Comunidades de adoptar este modelo viene, con mayor o menor precisión, establecida en buena parte de los Estatutos de autonomía en cuanto a la gestión ordinaria por las Diputaciones de los servicios periféricos, quedando, por lo general, como potestativa, la transferencia o delegación de servicios. La cuestión se plantea en orden a la obligatoriedad de las Diputaciones de asumir dicha gestión ordinaria de servicios ajenos. Este problema debe ser resuelto en sentido afirmativo, dado que viene establecido por leyes del Estado y de las Comunidades y en cierto modo constituyen elementos de una reforma administrativa. Por otra parte, esta gestión implicará para las Diputaciones un robustecimiento institucional y parece políticamente de interés para ellas no rechazar el sistema. Las condiciones económicas y de otro tipo en que tal gestión se realice será lo que pueda crearles problemas si no resultasen convenientes.

Otra cuestión del mayor interés en este modelo es la del posible incumplimiento por parte de las Diputaciones de las directrices y demás obligaciones que el sistema les impone, dando lugar a una mala gestión de los servicios encomendados. Esto en las Comunidades pluriprovinciales puede ocurrir con todas o sólo con algunas de las Diputaciones. En estos supuestos será fundamental lo establecido en la legislación autonómica que se haya dictado en desarrollo del Estatuto sobre la estructura administrativa territorial de la Comunidad. Por su parte, la LPA establece al respecto que ésta podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación o ejecutar la

competencia, a cuyo efecto las órdenes de la Comunidad serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate. Queda sin embargo por resolver la cuestión de si ante una serie continuada de incumplimientos la Comunidad puede abandonar el sistema de actuación a través de la Diputación para establecer una estructura administrativa propia en todo el territorio.

Si el modelo que nos ocupa se implanta, las Diputaciones provinciales de las Comunidades autónomas que lo apliquen llegarán tal vez a tener más volumen de actuación como entidades gestoras de los servicios periféricos de éstas que como Corporaciones locales autónomas. Ello, en cualquier caso, supondrá una profunda transformación en su organización, ya que, por una parte, tendrá que gestionar los servicios y actividades que les atribuya la legislación de régimen local, bajo la normativa de este ordenamiento y, por otra, tendrán que prestar los servicios de la Comunidad autónoma bajo la normatividad que rija las actuaciones de éstas, y en uno y otro supuesto con funcionarios procedentes de la propia Corporación y de cuerpos del Estado. Ello hará más urgente la promulgación de las bases del régimen administrativo común que se refiere al artículo 149.1.18 de la Constitución. Tampoco hay que descartar la posibilidad de delegados diferenciados para regir la dualidad de servicios que prestan, unos bajo un amplio régimen de autonomía y otros bajo el control y directriz de la Comunidad autónoma, así como que ello pueda dar lugar a una dualidad orgánica y a una diferenciación presupuestaria, así como la colegialidad de dichos delegados para coordinar su actividad e incluso para deliberar.

#### 10. EL FUTURO DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL

El nuevo régimen jurídico de las provincias como Administraciones locales arranca necesariamente de la Constitución y de la interpretación que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional, en especial en la sentencia de 28 de julio de 1981. Como vimos, el artículo 141 las define, lacónicamente, como entidades locales con personalidad jurídica, determinada por la agrupación de municipios, cuyo gobierno y administración autónoma estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Por su parte, el artículo 137 establece que el Estado se organiza territorialmente en



municipios, provincias y en las Comunidades autónomas que se constituyan, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Constitución no concreta ni enumera para la provincia cuáles sean sus intereses.

Partiendo de aquí y de la referida interpretación del Tribunal Constitucional que tan elogiosos y valiosos comentarios ha merecido a la doctrina, hay que esperar una futura Ley de Régimen Local, que ya estuvo en el Congreso en la legislatura anterior sin que fuera debatida y aprobada. En ella se determinarían las competencias de las provincias, sus órganos de representación, el ámbito de su autonomía, etc. También el futuro de estas y otras Administraciones públicas pasa por la promulgación de las bases a que se refiere el apartado 18.1 del artículo 149 de la Constitución.

Pero el porvenir de estas Corporaciones pasa también por la legislación autonómica sobre régimen local en los casos en que los Estatutos de autonomía otorguen tal competencia a las Comunidades autónomas de acuerdo con la Constitución. En este mismo número de la Revista se publica un trabajo de los profesores ESCRIBANO COLLADO y RIVERO ISERN en el que se especifican las competencias sobre el régimen local de unas y otras Comunidades.

Una cuestión de gran interés ya se ha presentado anticipadamente y es el de la composición y sistema electoral de las Diputaciones. Como consecuencia de los pactos autonómicos se presentó un proyecto de ley en la anterior legislatura en el que las Diputaciones provinciales se elegirían por sufragio universal, directo y secreto, otorgando las plazas de diputados a los que resultasen los partidos mayoritarios. El sistema me pareció equivocado por cuanto ni ello era exigido por la Constitución, ni tenía precedentes, y, por otra parte, venía a convertir a las Diputaciones en auténticos poderes políticos en el seno de la Comunidad Autónoma, que obligaba a la celebración de cerca de cincuenta elecciones por sufragio universal, además de las ya existentes en el país, que son las municipales, las autonómicas, las del Congreso y las del Senado, sin contar las parciales al Senado que suelen celebrarse en cada legislatura.

Afortunadamente aquella idea se ha rectificado y el proyecto enviado por el Gobierno y aprobado por las Cortes, vuelve a las elecciones de segundo grado, pero nombrándose el número de diputados en proporción a los votos de los partidos por cada demarcación territorial,

con lo que, en definitiva, priva el número de votos sobre el de concejales y el del criterio territorial.

Alguna vez he pensado que podría tener sentido el que formaran parte de la Diputación tanto un número de concejales por partido judicial como los parlamentarios autonómicos elegidos por cada provincia, con lo que la Diputación, cuando a ello hubiera lugar, y salvando las especialidades procedentes, tendría el doble carácter de agrupación de municipios y de gestora periférica de los servicios de las Comunidades autónomas. Se establecería una mayor relación entre éstas y las Diputaciones y se ahorrarían muchos cargos y gastos públicos. Naturalmente que ello tendría sentido si, en efecto, como consecuencia de los pactos autonómicos y de gran parte de los Estatutos, se generalizara lo que ciertamente está por ver, el modelo de que las Comunidades autónomas actuasen a través de las Diputaciones provinciales.

Otra faceta importante para el futuro de las provincias está en la facultad de coordinación que los Estatutos otorgan a las Comunidades autónomas sobre las Diputaciones en lo que se refiere a las competencias específicas de éstas en cuanto entidades locales y que, en algunos, afecta también a los Planes provinciales de Obras y Servicios. Es ésta una novedad que no dejará de plantear problemas y que de alguna manera marca una directriz unitaria en lo que afecta a los intereses generales de la Comunidad. Tampoco hay que descartar la posible delegación o transferencia de competencias de las Diputaciones a las Comunidades, establecida en algún Estatuto y no prohibido en otros y que es realizable dentro de los límites de la doctrina de la garantía institucional, consagrada en la tantas veces citada sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

En esta encrucijada en que hoy se encuentra la provincia no puede dejar de citarse el destino de aquellas en cuyo exclusivo territorio se ha constituido una Comunidad uniprovincial. Como señalaron la comisión de expertos, los Estatutos de autonomía de las mismas y la LPA, los órganos provinciales quedarán disueltos, y la Administración provincial quedará totalmente integrada en la Administración autonómica, que asumirá las competencias de la Diputación provincial, teniendo las Comunidades el carácter de Corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución, con lo que desaparece cualquier escrúpulo sobre la constitucionalidad de la medida.

Por lo que hace a Canarias, única división de una provincia desde 1833, el Estatuto de autonomía deja irrelevante a las provincias, y es que realmente en un archipiélago constituido en Comunidad autónoma y las islas en Cabildos, las provincias difícilmente tienen encaje y justificación.

Las provincias forales son respetadas en todas estas modificaciones mediante la cláusula de estilo tradicional en nuestra legislación de que todas ellas se entenderán siempre sin perjuicio del régimen propio de las Diputaciones forales. Navarra queda fortalecida al constituirse en Comunidad autónoma a través del procedimiento especial de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra de 10 de agosto de 1982. La Diputación foral se convierte en el Gobierno de Navarra y ve robustecida sus competencias. Las de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se robustecen en el Estatuto de autonomía del País Vasco y se regirán por el régimen jurídico privativo de cada una de ellas y se le asignan competencias exclusivas y el desarrollo normativo y ejecución, dentro de sus respectivos territorios, de las materias que el Parlamento vasco señale. Sin embargo, la existencia de un Parlamento y de un Gobierno vascos, con jurisdicción en sus territorios, no ha dejado de crear tensiones como lo evidencia el que el Gobierno vasco haya retirado el Proyecto de Ley sobre Territorios Históricos que había remitido al Parlamento.

La posible implantación de comarcas, en su doble concepción de agrupación de municipios, distinta de la provincia y de circunscripción territorial de las Comunidades autónomas, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en los Estatutos de autonomía, puede producir una transferencia, delegación o asignación de servicios hacia ellas, procedente tanto de las Comunidades autónomas como de las Diputaciones provinciales, en su condición éstas de Administraciones locales. El cauce legislativo, para que ello se produzca, será el de la legislación de régimen local en su vertiente estatal y autonómica.

En este ciento cincuenta aniversario de su creación, la provincia se encuentra, como hemos dicho, en una encrucijada. Las ideas básicas que parecen inspirar su futuro son las siguientes: Primera, su mantenimiento es necesario en su triple carácter de circunscripción territorial para los servicios de Estado, de Administración local y circunscripción electoral del Estado. Segunda: su organización se verá reducida en cuanto circunscripción territorial de la Adminis-

tración estatal. Tercera: la provincia puede verse robustecida, aunque no en todo el territorio nacional, en cuanto sea circunscripción territorial de las Comunidades autónomas, órgano gestor de los servicios periféricos de éstas y circunscripción electoral para los Parlamentos autonómicos. Cuarta: en cuanto Administración local se verá coordinada por la Comunidad autónoma y la previsible comarcalización en algunas zonas del país puede hacerle reducir algunas de sus específicas competencias. Quinta: en el momento de desarrollo legislativo y jurisprudencial en que nos encontramos no parece que el intento de suprimir a las provincias pueda tener respaldo jurídico, y debe rechazarse el intento de convertir a las Diputaciones en un contrapoder de las Comunidades autónomas.

### CONSIDERACION FINAL

Con posterioridad a la redacción de este trabajo se ha dictado la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 recaída en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la LOAPA. Esta declinaba su título II a las relaciones entre Comunidades autónomas y Diputaciones provinciales y, en dicha parte, la sentencia no declara inconstitucional a los artículos contenidos en dicho título. La doctrina sentada merece sin embargo algún comentario.

En primer lugar se priva a esta materia del carácter de Ley orgánica y de Ley de armonización, ya que no está comprendida en el artículo 81.1 de la Constitución, regulador de las Leyes orgánicas, ni tampoco en el supuesto del artículo 150.3, por cuanto la Constitución, en su artículo 149.1.18, habilitaba al Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, sin necesidad de acudir para ello al complejo mecanismo de las leyes de armonización. Algunos han visto en esta aparente degradación de la LOAPA una reducción del papel de la legislación estatal y, sin embargo, de cara al futuro, hay que ver en esta doctrina la enorme posibilidad reconocida a la legislación del Estado por la que, sin necesidad de acudir a los rigurosos requisitos de las Leyes orgánicas y de armonización, puede dictar normas básicas en todo lo relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En segundo lugar hay que destacar la doctrina según la cual en esa competencia exclusiva del Estado se comprenden no sólo las bases

del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas, sino también la regulación de las relaciones entre ellas en orden a coordinación, transferencias o delegaciones. De esta manera, pues, el artículo 149.1.19 de la Constitución se configura como instrumento fundamental para la unidad del ordenamiento jurídico-administrativo español, y ello a través de una legislación ordinaria y sin necesidad de acudir a fuentes de más rigurosos requisitos para su elaboración.

En tercer lugar hay que destacar la doctrina según la cual la antigua LOAPA, hoy LPA, no configura, en relación con las Comunidades pluriprovinciales, un modelo de administración indirecta que vincule a tales 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. La sentencia recuerda el carácter dispositivo de la LOAPA en esta materia, pero no hay que olvidar que en muchos Estatutos, que son Leyes orgánicas del Estado, anteriores al nacimiento de las instituciones autonómicas, se impone, en gran medida, un modelo de gestión indirecta. La doctrina de la sentencia facilita sin duda la interpretación flexible de los Estatutos.

En cuarto lugar y con respecto a la disolución de las Diputaciones en las Comunidades uniprovinciales, la sentencia se remite a que así está establecido no ya por la LOAPA, sino por los propios Estatutos de dichas Comunidades, lo que le sirve para no entrar en profundidad en el fondo del asunto.

Finalmente es de destacar la importante afirmación de que al Estado le corresponde por vía legislativa atribuir competencias a las Diputaciones provinciales, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades autónomas en materia de régimen local.

