

Las Diputaciones en Castilla y León. Balance y perspectivas *

Tomás Quintana López
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. 1. Balance de una época. A) Las llamadas competencias propias. B) Transferencia, delegación y gestión ordinaria. C) Uso efectivo de la transferencia y delegación. a) La puesta en marcha del proceso. b) La transferencia en la legislación sectorial. c) La delegación en la legislación sectorial. D) La organización periférica de la Administración autonómica. 2. Nuevas perspectivas. A) Nuevo régimen jurídico de la transferencia y delegación. B) Previsiones de orden temporal. III. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES. 1. Primera regulación autonómica. 2. La coordinación autonómica en la legislación sectorial. 3. Un nuevo marco con pocas novedades. 4. Referencia al plan provincial de obras y servicios. IV. LAS CONSECUENCIAS DE UN EVENTUAL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN. V. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.

I. INTRODUCCIÓN

La gestación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, estuvo marcada, como el resto de los coetáneos, por la doctrina avalada por el informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías Territoriales, de 1981, doctrina que también se dejó sentir en los acuerdos en materia de autonomías suscritos también en el mismo año por los dos principales partidos del panorama político de entonces.

Su influencia, más allá de la indicada, iba reflejándose además en las distintas normas que se fueron aprobando para ordenar el nuevo Estado autonómico que acababa de ser alumbrado. En efecto, a los artículos 19 y 20 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León —de incuestionable cita para nuestros objetivos— se van incorporando después de la fallida (Proyecto de) Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, los artículos 5 y ss. de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, reguladores de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales y, en la misma línea, con fidelidad a la doc-

* Este trabajo va a ser publicado como contribución al libro homenaje al Prof. Dr. D. Eduardo Roca Roca con motivo de su jubilación como Catedrático de Universidad.

trina y previsiones anteriores, fue aprobada la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, de la que conviene en este momento simplemente recordar los pilares del nuevo régimen de atribución de competencias a las Provincias —también a otras entidades locales, conforme establecen los arts. 2 y 7 y ss.—, así como la regulación de las relaciones interadministrativas dispuesta por los artículos 55 y ss.

Los preceptos citados ya nos ofrecen las primeras pautas sobre las tres cuestiones que van a ser consideradas en este estudio: la redistribución de tareas entre la Administración autonómica y las Provincias, la coordinación autonómica de las Diputaciones y, por último, la comarcalización en Castilla y León, precisamente por su incidencia en la posición de las entidades provinciales. Estas previsiones, sin embargo, como habremos de comprobar, no nos ofrecen una visión fidedigna de la realidad, pues ésta se va configurando a partir del uso que la Comunidad Autónoma ha ido haciendo de sus competencias de régimen local y en materias sectoriales, a lo que, para concluir este boceto debe añadirse que en el final de esta década y de forma casi simultánea han sido aprobadas la segunda reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a través de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, leyes en las que se contienen disposiciones de indudable interés para completar el balance de una época y aventurar con algún fundamento el futuro de las instituciones provinciales en Castilla y León.

Para cumplir estos objetivos, de momento, nos basta con recordar los términos con que el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía se refería a la provincia («La provincia, como entidad local, tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos, que se ejercen a través de la Diputación, y sin perjuicio de lo establecido en la Constitución es, asimismo, el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad»), dicción cuya literalidad contrasta con la que hoy, después de la citada reforma del Estatuto de Autonomía, ofrece el actual artículo 25.2, para el que «la provincia, como entidad local, tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses. Su gobierno y administración están encomendados a la respectiva Diputación. Es, asimismo, el ámbito territorial ordinario para el cumplimiento de las actividades de la Comunidad, sin perjuicio de que ésta pueda establecer otros que resulten adecuados», contraste del que tiene especial importancia la expresa previsión que el texto vigente contiene de que la Comunidad pueda establecer otros ámbitos territoriales distintos a los delimitados como provincias

para el cumplimiento de sus actividades, lo que nos permite advertir desde ahora las posibilidades que ofrece y sus eventuales negativas repercusiones sobre el devenir de las entidades provinciales.

II. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

1. Balance de una época

Pasados más de veinte años de régimen local constitucional y aprobados los hitos normativos llamados a poner en marcha el sistema, parece oportuno realizar una aproximación al marco competencial en que se han venido moviendo las Diputaciones provinciales de Castilla y León hasta la reciente reforma estatutaria.

Para esta finalidad no es de interés analizar el sistema de atribución competencial a las provincias que se deriva de las genéricas declaraciones que contienen los artículos 2.1 y 7 y ss. de la ley básica local, o de la previsión en abstracto de la transferencia y delegación de facultades de competencia autonómica en favor de las Diputaciones que preveía (art. 20.4) y aún prevé (art. 26.3) el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, temas que en su consideración general exceden del estudio que me propongo realizar, tanto por la generalidad del asunto como por los límites legislativo-territoriales a que se circunscribe este trabajo.

Atendiendo precisamente a esto último, el análisis de la atribución de competencias a las Diputaciones de Castilla y León ha de considerar preferentemente la aplicación de los mecanismos dispuestos por la legislación básica que ha realizado el legislador autonómico.

A) Las llamadas competencias propias

Como es sabido, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local no contiene, contrariamente a lo que dispone el artículo 25.2 de la norma básica en materia local para el Municipio, un listado de materias en que pueden y deben intervenir las Diputaciones provinciales, por lo que el ámbito competencial debe ser delimitado conforme al artículo 2.1 y, específicamente para la Provincia, el artículo 36.1 de la ley básica local, a través de lo que establezca la legislación sectorial estatal y, cada vez más autonómica, debido a la progresiva ampliación competencial de las Comunida-

des Autónomas a costa del Estado. No obstante, aunque también sea sobradamente conocido, conviene tener presente que el artículo 36.1 citado, además de establecer como competencias propias de las Diputaciones las que en este concepto le atribuyan las leyes del Estado y las de la Comunidad Autónoma en los diferentes sectores de la acción pública, prescribe a continuación las que lo deben ser en todo caso. Aunque no reparemos en ellas, resulta fundamental reconocer en esta última disposición un carácter básilar en el sistema de atribución competencial a las Diputaciones, que, de no ser debidamente atendida, será la causa de un progresivo vaciamiento de las competencias provinciales a partir de las que transitoriamente vienen gestionando (disposición transitoria segunda de la Ley 7/1985) y, por ende, una frontal quiebra del constitucional principio de la autonomía local, hoy defendible, aunque tortuosamente, ante el Tribunal Constitucional después de la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Con estas consideraciones pasemos a conocer el papel redistribuidor de competencias que ha ejercido el legislador autonómico al ir aprobando la legislación sectorial reguladora de materias que en muchos casos venían siendo gestionadas, al menos parcialmente, por las Diputaciones. Pues bien, sin que sea imprescindible realizar un recorrido agotador sobre todas las leyes autonómicas aprobadas a lo largo de estos casi veinte últimos años para, a partir de él, conocer el lugar que se está reservando a las Diputaciones en la gestión de los asuntos públicos, simplemente vamos a reparar en algunos de los sectores en que más a fondo se han empleado tradicionalmente las entidades provinciales.

La sanidad, campo de larga experiencia gestora de las Diputaciones, ha ido saliendo de su radio de acción impulsada por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, como bien lo prueba su disposición transitoria primera («1. Las Corporaciones Locales que en la actualidad disponen de servicios y establecimientos sanitarios que lleven a cabo actuaciones que en la presente Ley se adscriban a los servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, establecerán de mutuo acuerdo con los Gobiernos de las Comunidades Autónomas un proceso de transferencia de los mismos»), senda legislativa que se prolonga en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, ley en la que también se prevé la integración de los servicios y establecimientos sanitarios en la Administración autonómica, por lo que la legislación sectorial en esta materia no ha previsto competencias en favor de las Diputaciones provinciales.

Otro de los sectores tradicionalmente gestionados por las Diputaciones ha sido lo que, con la denominación de acción social y servicios sociales, regula la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Castilla y León, norma que después de reservar a la Administración autonómica las más amplias competencias en la materia y de establecer las que ejercerán los Ayuntamientos, se refiere a las Diputaciones provinciales para asignarlas el aseguramiento del acceso a los servicios sociales a todos los ciudadanos y el fomento de la animación comunitaria, competencia que da concreción a los correspondientes apartados del artículo 36.1 de la ley citada.

En materia de deportes, en la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León, después de describir con gran amplitud las competencias que sobre el particular ostenta la Administración autonómica, la referencia a las competencias atribuidas como propias a las Diputaciones provinciales son dos: la del artículo 24, mediante la que se permite a Provincias y Municipios elaborar y ejecutar sus programas de promoción deportiva, y la del artículo 25, que, también con referencia a las Provincias y Municipios de más de 20.000 habitantes, les atribuye a modo de competencia residual y en tanto no le corresponda a otras Administraciones o Federaciones deportivas, la ejecución de reglamentaciones y programas que apruebe la Junta de Castilla y León.

Tampoco son especialmente relevantes las competencias que, como propias, les han sido atribuidas a las Provincias por la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística (respectivamente, Ley 10/1998, de 5 de diciembre, y Ley 5/1999, de 8 de abril), al no ir más allá de proponer la iniciación de alguno de los procedimientos previstos para la elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación territorial, la emisión de informes previos al otorgamiento de licencias urbanísticas, la posible constitución y gestión de patrimonios públicos del suelo de titularidad provincial, además de algunas otras.

La muestra se considera suficientemente ilustrativa de que la Comunidad Autónoma está legislando en las materias en que es competente para ello teniendo muy presente que dispone de su propia organización administrativa para llevar a cabo las tareas de gestión que sean precisas, por lo que, aun no omitiendo casi nunca a las Diputaciones en las leyes sectoriales que va aprobando, las está infligiendo una progresiva merma del ámbito competencial que la legislación precedente las había atribuido y la propia ley básica local, con eficacia transitoria, ratificó, merma que, como comprobaremos a continuación, no queda paliada por el (escaso)

uso de la transferencia y delegación de facultades correspondientes a materias de competencia autonómica en favor de las Diputaciones.

B) Transferencia, delegación y gestión ordinaria

El Estatuto de Autonomía en su versión original de 1983 preveía —parcialmente aún prevé— la ampliación del campo de gestión de las Diputaciones a través del manejo autonómico de la transferencia y delegación («La Comunidad Autónoma podrá transferir o delegar en las Diputaciones y en las restantes Corporaciones Locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como la forma de dirección y control que se reserve la Comunidad», art. 20.4), por una parte, y de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma por las Diputaciones provinciales («En los términos que disponga una Ley de las Cortes de Castilla y León, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. Dicha ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad», art. 20.2), por otra.

Estos preceptos, obviamente, hacían —y hacen en cuanto parcialmente están en vigor— referencia a la posible gestión provincial de competencias sobre las que la Comunidad ostenta, al menos en origen, la titularidad, circunstancia que la legitima para mantener facultades de dirección y control sobre el ejercicio que de aquéllas realicen las entidades provinciales, facultades como las que ejerce el Procurador del Común de supervisión de la actuación de los entes locales en la gestión de las materias que les hayan sido transferidas o delegadas por la Comunidad, según prevé el artículo 1.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, disposición que, por cierto, se ajusta al juicio de constitucionalidad vertido por el máximo intérprete de la Constitución en sus Sentencias 142/1988, de 18 de julio, y 157/1988, de 15 de septiembre, con ocasión del contraste con la Constitución que soportaron algunas normas de origen autonómico que preveían la supervisión de la gestión local de sus competencias propias por instituciones semejantes al Procurador del Común de Castilla y León.

En el marco legislativo que proporciona la ley básica local y pautado por las previsiones estatutarias señaladas anteriormente, el legislador de Castilla y León, mediante la Ley 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de

las Relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales, dotó de un régimen propio a la transferencia y delegación para hacer posible que las provincias y los municipios de más de 20.000 habitantes pudieran ejercer más competencias que las que las leyes sectoriales les hubieran atribuido como propias, régimen o regulación que, pese a algunas deficiencias que podían hacerlo poco operativo, en general contemplaba la transferencia y delegación en unos términos aceptables desde el punto de vista teórico; la transferencia hacía referencia al trasvase de la titularidad de funciones, para lo que se exigía una ley (art. 6.1) y la delegación contemplaba el traspaso del ejercicio de funciones mediante decreto (arts. 11.1 y 12.1) con aceptación de la entidad receptora (art. 13); conviene a nuestros objetivos señalar que la Ley 6/1986 no contenía una regulación expresa de la gestión de los servicios periféricos autonómicos por las Diputaciones en la línea de las previsiones básica y estatutaria que conocemos, lo que se explica en que el legislador autonómico optó por fundir en uno —la delegación o gestión asignada— dos instrumentos nitidamente diferenciados en el, entonces, artículo 20 del Estatuto de Autonomía, así como en diversos artículos (7, 8, 27 y 37) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; a la conclusión anterior conducía la lectura del artículo 11.2 de la Ley 6/1986, a cuyo tenor «A través de la delegación la Comunidad articula con las Entidades Locales la gestión ordinaria de sus servicios periféricos cuando hayan sido objeto de la misma», lo que supone el reconocimiento de lo que parte de la doctrina viene afirmando, esto es, que estos instrumentos (la delegación y la encomienda de gestión a otra Administración pública) no siempre son fáciles de diferenciar en la realidad.

C) Uso efectivo de la transferencia y delegación

a) La puesta en marcha del proceso

El legislador autonómico de 1986, todavía influido por el espíritu que animó la gestación del Estatuto de Autonomía, no sólo fijó los principios a que tenía que atender el uso de la transferencia y delegación, sino que estableció un plazo para su puesta en marcha. En efecto, en el párrafo segundo de la disposición adicional tercera de la Ley 6/1986, se puede leer lo siguiente: «En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, la Junta presentará para su estudio al Consejo de Cooperación un proyecto de relación de funciones que, en favor de las mismas, puedan ser objeto de los procedimientos a que se refieren los Títulos II y III de la presente Ley.»

El Gobierno autonómico tomó nota de este mandato e, incluso, más allá de lo que pudiera entenderse que imponía la literalidad del párrafo transcrito elaboró un proyecto relativo a las funciones de titularidad autonómica susceptibles de ser transferidas o delegadas no sólo a las Diputaciones sino a los municipios de más de 20.000 habitantes. El proyecto fue efectivamente sometido a la consideración del Consejo de Cooperación a finales de 1986, pero los avatares electorales de ese año seguramente expliquen que el proceso no siguiera su curso; en todo caso, las materias que en la consideración del ejecutivo autonómico podrían haber sido objeto de transferencia o delegación eran las siguientes: las competencias autonómicas sobre régimen local, infraestructuras urbanas, urbanismo y vivienda, promoción socio-cultural, juventud y deportes y, por último, servicios sociales.

Frustrado este primer intento, la legislatura siguiente conoció un nuevo inicio del proceso descentralizador, si bien hasta entrado el año 1990 el ejecutivo autonómico no presentó un proyecto de competencias autonómicas delegables o transferibles a las Diputaciones provinciales y a los municipios de más de 20.000 habitantes. En esta segunda ocasión el listado de materias era más amplio, llegándose a recoger las siguientes: régimen local, urbanismo y ordenación del territorio, promoción socio-cultural, juventud y deportes, servicios sociales, formación agraria y, finalmente salubridad de las viviendas.

b) La transferencia en la legislación sectorial

Como corresponde al encabezamiento, ahora no vamos a considerar la atribución de competencias recibidas como propias por las Diputaciones a través de la legislación sectorial que se ha ido aprobando, lo cual no constituye propiamente una ampliación competencial, sino, lo que podríamos denominar, el campo normal de actuación de las entidades provinciales. Contrariamente, de lo que ahora nos ocupamos supone la previa titularidad autonómica de unas funciones que, por efecto de la ley, se transfieren o pasan a ser de titularidad de la Administración provincial. Lo anterior supone, como fácilmente puede advertirse a la vista de la legislación sectorial aprobada, que a través de una misma ley pueden quedar atribuidas a las Diputaciones algunas competencias como propias en el sector correspondiente, y a través de la misma ley se pueden transferir —y también delegar— a estas mismas entidades locales determinadas funciones en la materia regulada.

Sin ánimo de agotar todos los sectores en que el legislador autonómico ha establecido su propia regulación, vamos a reparar en aquellos en que

tradicionalmente han venido interviniendo más intensamente las Diputaciones provinciales.

La Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios sociales, que es expresión de una típica competencia autonómica, en sus artículos 35 y 36 relaciona una serie de competencias para su gestión municipal o provincial, terminando con sendas cláusulas llamadas a completar el marco competencial de Municipios y Diputaciones bajo la fórmula de considerar competencias de estas entidades, además de las citadas expresamente, aquellas que les sean atribuidas, transferidas y delegadas de acuerdo con la legislación vigente. Consecuentemente con esta posibilidad, el artículo 42 de esta ley, aun reservando en favor de la Comunidad Autónoma las funciones, bienes, medios y servicios que por su trascendencia, naturaleza o ámbito regional requieran su permanencia en la Administración autonómica, declara transferida «la titularidad de las funciones correspondientes a sus competencias recogidas en el Título anterior» en favor de los municipios de más de 20.000 habitantes y de las Diputaciones provinciales, quedando su materialización pendiente del traspaso de medios y servicios, traspaso para cuya realización se establece un procedimiento en el que debe participar un órgano interadministrativo y que concluye con un decreto, procedimiento que conectaba con las previsiones que contenía el artículo 6 de la Ley 6/1986. En caso de incumplimiento de las obligaciones inherentes a las funciones transferidas a los municipios, el artículo 45.2 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales prevé que podrá adscribirse su gestión a la Diputación provincial, previa aceptación de ésta. En normas posteriores de desarrollo de la Ley 18/1988 de Castilla y León se han ido perfilando las competencias locales en la materia, y en ellas se ha previsto también la colaboración económica de la Comunidad Autónoma en la gestión local de sus competencias. Con todo, las previsiones consideradas anteriormente no son un ejemplo nítido de transferencia, sino que en aquéllas aparecen trazos definidores de lo que constituye el régimen normal de atribución sectorial de competencias a los entes locales, que éstos reciben como propias, como lo prueba que la transferencia expresamente lo sea de la titularidad de funciones ya reconocidas como propias de las Diputaciones por el artículo 36 de la ley ahora considerada.

La Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deporte, de Castilla y León, como ley sectorial que es, realiza en sus artículos 24 y 25 la atribución competencial en esta materia a favor de los Municipios y Provincias de la Comunidad. El interés de esta Ley desde la perspectiva de la transferencia de funciones se centra en el artículo 26, precepto que transfiere a

los municipios de más de 20.000 habitantes la titularidad y la gestión de las instalaciones deportivas que sean de propiedad autonómica y se hallen en el término municipal; de forma análoga esta transferencia también se realiza en favor de las provincias, siempre que la instalación radique en su territorio y no deba ser transferida al municipio en cuyo término se halle. Estamos, pues, ante un supuesto de transferencia de funciones —la gestión de instalaciones deportivas— y de la titularidad de estas instalaciones, doble operación a la que sigue el traspaso de medios y servicios, con la aprobación de los correspondientes decretos de traspasos (Disposición adicional primera de la Ley 9/1990), cuyo contenido debe ser propuesto por el órgano interadministrativo del que más adelante se dará una referencia de su composición y funciones. En todo lo demás, la transferencia de estas instalaciones deportivas se regía por las previsiones generales contenidas en la, hoy derogada, Ley 6/1986. En algún caso, mediante convenio ya se había pactado la gestión local de ciertas instalaciones deportivas autonómicas, incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley 9/1990, de Educación Física y Deporte, de Castilla y León.

Frente a esta escueta referencia a leyes autonómicas que contemplan, bien que limitadamente, la transferencia de funciones en favor de las Diputaciones, la otra referencia, es decir, la que habría que hacer a las leyes aprobadas sobre sectores que tradicionalmente han venido siendo gestionados por las Administraciones provinciales y que no contemplan la transferencia como mecanismo de atribución competencial, tendría que ser más amplia, y en ella incluir, entre otras, la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependencia, la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo, o la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo; con todo, como ya hemos podido comprobar al considerar anteriormente las competencias propias de las Diputaciones y habremos de advertir a continuación cuando nos ocupemos de la delegación de competencias en favor de éstas, aun cuando la legislación sectorial no haya sido pródiga en transferencias, de ello no debe deducirse que el legislador autonómico se haya olvidado por completo de los provincias como instituciones locales, pues atribuyendo competencias propias y, como veremos, mediante previsiones de delegación, la legislación sectorial, como en parte ya hemos comprobado, va delimitando el campo de acción de las Diputaciones provinciales, campo cuya extensión estamos intentando calibrar.

c) La delegación en la legislación sectorial

Como en los mecanismos de atribución competencial considerados anteriormente, tampoco ahora se pretende ofrecer un panorama exhausti-

vo de las materias en las que efectivamente se ha llevado a cabo la delegación del ejercicio de funciones desde la Administración autonómica a las Diputaciones de la Región; por el contrario, sólo se pretende ofrecer una visión de conjunto a partir de la que se puedan extraer algunas conclusiones en relación con lo que nos ocupa.

Con el objetivo indicado, debe recordarse, según queda escrito anteriormente, que el ejecutivo autonómico presentó en 1990 un proyecto de competencias delegables y transferibles a los Ayuntamientos y Diputaciones; pues bien, en él se citaba en primer lugar el régimen local; consecuentemente con ello, el Decreto 256/1990, de 13 de diciembre, delegó el ejercicio de determinadas funciones en materia de régimen local en las Diputaciones provinciales de Castilla y León, decreto que fue aprobado, según exigía el artículo 12.1 de la Ley 6/1986, a propuesta de un órgano interadministrativo denominado Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias de Castilla y León. La delegación del ejercicio de funciones en favor de las Diputaciones afecta a competencias autonómicas que se venían ejerciendo en relación con los municipios de población inferior a 20.000 habitantes; estas competencias son las siguientes: emisión de autorizaciones y otras funciones sobre la disposición de bienes de las corporaciones locales y actos de administración y aprovechamiento; aprobación de escudos heráldicos municipales y la iniciación de oficio, ordenación, instrucción y aprobación de los expedientes de constitución de agrupaciones de municipios. El decreto contiene también una valoración del coste de los servicios delegados, el régimen financiero de la delegación y las facultades de control sobre el ejercicio de las delegaciones; el necesario acuerdo, como es lo propio de la delegación, se produjo según publica el *Boletín Oficial de Castilla y León* de 14 de marzo de 1991. La duración de la delegación se prevé indefinida. Por cierto que la delegación efectuada para la aprobación de escudos heráldicos de los Municipios ha quedado anulada por el artículo 28 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, quedando residenciada esa competencia en los propios municipios.

La asistencia y servicios sociales, materia recabada en exclusiva por el Estatuto de Autonomía para Castilla y León, según vimos, ha sido regulada en esta Comunidad por Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, en cuyo Título IV se realiza la distribución de competencias entre la Administración autonómica y las Entidades locales; pues bien, en lo que aquí interesa, resulta oportuno recordar que el artículo 36.1.1) de esta ley prevé la transferencia o delegación de competencias en esta materia en favor de las Diputaciones, previsión que en re-

lación con la transferencia ya conocemos, y en lo que se refiere a la delegación se complementa con lo dispuesto en el artículo 46, que posibilita la delegación en favor de los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y Diputaciones provinciales de algunas competencias que la ley atribuye como propias de la Comunidad Autónoma en esta materia; en particular, la tramitación de prestaciones cuya concesión corresponda a la Administración autonómica y la gestión de centros supraprovinciales (*sic*), aunque debería decir supramunicipales; parece evidente que la cita de estas funciones no supone límite alguno a las posibilidades de delegación de la Comunidad Autónoma, tal como se deduce de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, particularmente de sus artículos 27 y 37, y de los artículos 11 y ss. de la, entonces vigente, Ley autonómica 6/1986, lo que, por otra parte, la realidad normativa corrobora, como se comprobará a continuación.

En la misma materia de asistencia social se enmarca el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado en Castilla y León; a nuestros efectos, interesa destacar que la exposición de motivos de este decreto incide en la posibilidad y conveniencia de descentralizar en las entidades locales el ejercicio de competencias en esta materia. Consecuentemente, el artículo 6 del Decreto 12/1995 dispone que los Ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes y las Diputaciones provinciales en su ámbito territorial, a excepción de los términos correspondientes a municipios de más de 20.000 habitantes, podrán ejercer por delegación una serie de competencias en materia de voluntariado, cuya concreción y régimen se deberá perfilar a través de decreto como es preceptivo. De momento, han sido las Diputaciones provinciales y algunos municipios capitales de provincia de Castilla y León los beneficiarios de la delegación en esta materia, más en concreto, les han sido delegadas las siguientes funciones: comprobar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades de voluntariado existentes en la provincia, gestionar el registro provincial de estas entidades, asesorar técnicamente a las mismas, determinar la aptitud o formación mínima de los voluntarios en función de los programas o proyectos, fomentar la formación y promoción del voluntariado y, por último, conocer los resultados de las actividades; por su parte, la Administración autonómica se reserva facultades de control del ejercicio de las funciones delegadas a los entes locales, así como también en caso de incumplimiento de aquéllas y previo requerimiento, la facultad de revocar la delegación.

El Parlamento territorial, en uso de las competencias que el antiguo artículo 26.1.17 del Estatuto de Autonomía atribuía a la Comunidad, apro-

bó la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deporte, cuyo artículo 27 prevé la delegación en favor de municipios de población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones provinciales de una serie de funciones relacionadas con el deporte escolar, la promoción del deporte social y popular y el deporte de tiempo libre. Esta previsión se ha materializado en el Decreto 115/1992, de 2 de julio, de delegación en favor de las Diputaciones provinciales, que exceptúa el ejercicio competencial en los términos municipales de aquellos ayuntamientos de más de 20.000 habitantes; este decreto, por otra parte, contiene lo que es preceptivo en los de su clase, esto es, el coste del servicio, el régimen financiero, dirección y control de la delegación, duración...

En general, más allá de los ejemplos traídos a estas páginas, se puede afirmar que el uso de la delegación por la Comunidad de Castilla y León en favor de las Diputaciones está siendo algo más frecuente que la transferencia, aunque a la vista de lo acontecido, ni mucho menos pueden fundarse serias esperanzas en que su utilización permita equilibrar un reparto competencial entre las Administraciones autonómicas y provinciales que, con lo que hasta ahora conocemos, está limitando severamente las posibilidades gestoras de las Diputaciones.

Un dato más. Sin perjuicio de que en adelante una mayor atención a la comarca en Castilla y León, en la legislación dictada a principios de los noventa ya encontramos alguna previsión que nos permite intuir la eventual aparición de algún competidor de las Diputaciones en la contienda por hacerse un hueco en el complejo de Administraciones públicas de la Comunidad. Me refiero al fenómeno comarcalizador en Castilla y León y, en particular, a la regulación de las actividades clasificadas en la Comunidad que realizó la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en la que también se abre paso la delegación de funciones en esta materia en beneficio de las entidades locales. En efecto, el artículo 6 de la Ley de Actividades Clasificadas hace posible que la Junta de Castilla y León, mediante decreto, delegue el ejercicio de sus competencias en esta materia en favor de los ayuntamientos que cuenten con planeamiento general, así como también en favor de las comarcas legalmente reconocidas; por tanto, no se prevé en esta materia la delegación de competencias en las Diputaciones provinciales. Pese a lo descriptivo de este dato, se ponen claramente de manifiesto las consecuencias que puede tener la total o aun parcial comarcalización de Castilla y León para las ya menguadas Diputaciones y el foco de tensión que, sin duda, generaría la generalización de la comarca en esta Comunidad.

D) *La organización periférica de la Administración autonómica*

Como sin dificultad se advertirá, la existencia misma, presencia y volumen de la organización periférica autonómica es un dato relevante para conocer y contrastar las responsabilidades prestacionales de las Diputaciones; por esta razón me parece oportuno recordar los hitos fundamentales del devenir de la Administración periférica en Castilla y León.

Este objetivo nos retrotrae a la Ley autonómica del Gobierno y Administración de la Comunidad, de 29 de julio de 1983, en cuyo artículo 29.1 preveía que las Consejerías pudieran desarrollar sus atribuciones, entre otros órganos, mediante Delegaciones territoriales. El embrión periférico que esta previsión supuso trató de hacerse compatible con el espíritu que animó la redacción de algunos Estatutos de Autonomía, como el de Castilla y León, de forma que la disposición transitoria segunda de aquella ley autonómica avanzó que «Al regularse por la Ley prevista en el artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía la articulación de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad a través de las Diputaciones provinciales a que se refiere el artículo 29.1.c) de la presente Ley, serán objeto de un tratamiento específico que contemple sus relaciones con las diversas Entidades locales, así como su número y funciones en el marco de los principios del citado precepto del Estatuto de Autonomía». La regulación de las Delegaciones territoriales y su efectiva puesta en funcionamiento vino a través de un Decreto de 9 de febrero de 1984, y con ellas la Administración autonómica se fue haciendo presente en el territorio de la Comunidad de forma semejante a la Administración estatal, es decir, mediante las delegaciones de las Consejerías en cada provincia, lo cual, en el terreno de los hechos, reducía las posibilidades e, incluso, mandatos que el artículo 20.2 y 4 del Estatuto de Autonomía contenía en su primera redacción.

No obstante, la Administración periférica de la Comunidad inició una relativa modificación con un Decreto de 20 de agosto de 1987, que supuso la supresión de las Delegaciones territoriales que había hasta ese momento, de cuyo alumbramiento se ha dado cuenta; en su sustitución fue creada una Delegación territorial única en cada provincia, con el objeto de representar y unificar la gestión autonómica en los territorios de las distintas provincias. La fórmula se ha ido consolidando con el paso del tiempo y ha sido reconocida legalmente a través del artículo 32 del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. La reforma de la Administración periférica autonómica a que me

acabo de referir aunque por sí solo no permite afirmar el cumplimiento de las previsiones estatutarias, rompe al menos el mimetismo autonómico con relación a la Administración periférica estatal, de la que inicialmente era una copia. Con todo, de ello no debe deducirse que ese cambio en la organización periférica de la Administración autonómica trajera consigo un reforzamiento de la posición de las Diputaciones y otros entes locales como destinatarios de transferencias y delegaciones autonómicas o una real consideración de aquéllas como organizaciones de la gestión ordinarias de las competencias autonómicas, sino, por el contrario, a partir de la regulación y consolidación de la Administración periférica de la Comunidad a través de Delegaciones Territoriales únicas en cada Provincia venimos asistiendo a un perceptible proceso de desconcentración en favor de éstas, cuya consideración resulta de interés para percibir la realidad de las cosas pese a formulaciones legales que en relación con la descentralización de las competencias autonómicas en las entidades locales apenas se han seguido.

En definitiva, relacionado muy estrechamente con la histórica implantación y devenir de la Administración periférica de la Comunidad de Castilla y León hay que notar la voluntad de un ente recién creado, dotado de indudable sustancia política —la Comunidad Autónoma—, que quiere hacerse un hueco entre el Estado y la Administración local, para lo que, aun aceptando el marco normativo que la legislación estatal va diseñando en los años ochenta, incluido el Estatuto de Autonomía de la Comunidad —legislación estatal también—, mediante la legislación sectorial va reforzando su propio ámbito competencial aun a costa de las Diputaciones provinciales, que progresivamente ven mermado el cuadro de responsabilidades recibido y amparado temporalmente por la disposición transitoria segunda de la Ley 7/1985, básica de régimen local. El paso del tiempo nos revela que muy difícilmente podría haberse avanzado según los trazos marcado por el legislador estatal, lo que, pasado el tiempo, también revela alguna ingenuidad en los fundamentos del informe evacuado por las Comisión de Expertos en autonomías territoriales en 1981, pues no era fácil, como así ocurrió, que las Comunidades Autónomas se conformaran en regular, planificar y, como mucho, controlar, dejando, en definitiva, la ejecución de gran parte de su presupuesto a las entidades locales y, señaladamente, a las Diputaciones provinciales.

2. Nuevas perspectivas

El final de la época que hemos venido considerando coincide con dos hechos de indudable transcendencia para lo que ahora nos ocupa. Así me-

recen ser calificadas la aprobación de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de la Comunidad.

En lo que atañe a la reforma estatutaria, en ella se mantiene la transferencia y delegación de facultades y funciones de competencias autonómicas. Desaparece, sin embargo, la referencia a la gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos a través de las Diputaciones, técnica sobre la que el legislador estatal hizo descansar grandes esperanzas como elemento racionalizador del aumento de burocracia y del gasto público que genera el desarrollo de la Administración periférica autonómica. En esta línea, sin necesidad de recordar ahora los argumentos vertidos en el Informe de la Comisión de Expertos evacuado en 1981 acerca de la oportunidad de que las Comunidades Autónomas utilizaran el aparato burocrático de las Diputaciones provinciales para prestar sus servicios propios, se debe traer a la memoria en este momento la traducción normativa que tuvo esta propuesta en el artículo 11 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, técnica acogida después por el artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en forma imperativa, e incorporada también como disposición estatal básica en el artículo 8 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Pues bien, consecuentemente con la supresión de este mecanismo de redistribución de competencias en la última reforma del Estatuto de Autonomía, la Ley de Régimen Local de Castilla y León omite cualquier referencia a la encomienda o gestión asignada de competencias autonómicas en favor de las entidades locales de la Comunidad, lo que seguramente revele que la Comunidad Autónoma sigue dando prioridad al asentamiento de su propia organización en el extenso territorio autonómico en vez de utilizar otras estructuras organizativas —las locales— ya en funcionamiento; al ser esto así, privada de operatividad la gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las Diputaciones provinciales, no ha habido y seguramente tampoco tendremos en el futuro la oportunidad de conocer los problemas de articulación competencial aventurados por una parte de la doctrina en relación con la aplicación de esta técnica. Sin embargo, contrariamente a la ausencia de la gestión local de servicios autonómicos encomendados, tanto el Estatuto de Autonomía, una vez reformado, como el artículo 101 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León han reconocido expresamente la posibilidad de que «mediante convenio, las Diputaciones provinciales podrán (puedan) encomendar la gestión de servicios propios a la Administración regional y, especialmente, en materia de conservación de carreteras, centros sanitarios y sociales», posibilidad que, en sentido inverso a como viene siendo concebida la encomienda de gestión en las relaciones inter-

administrativas, al menos en el régimen local, es decir, en sentido descendente, el citado artículo 101 permite un trasvase convencional, en la línea de lo dispuesto en el artículo 15.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de la gestión de servicios provinciales en favor de la Administración autonómica; en definitiva, la posibilidad de centralizar la gestión de servicios propios de la provincia en detrimento de las, como vamos viendo, ya menguadas competencias provinciales.

El diseño competencial de las Diputaciones en el período inaugurado con las normas que han sido citadas parte, pues, del sistema atributivo que postula la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 2.1 tiene su reflejo en el artículo 83.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, a cuyo tenor «La Comunidad Autónoma, en el marco de las competencias que tenga asumidas y a través de las leyes reguladoras de los distintos sectores de acción pública, atribuirá a los municipios y provincias las competencias que su derecho a la autonomía demande, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local». Sobre el particular sólo cabe recordar en relación con este sistema de atribución competencial a las Diputaciones provinciales que frente a los difuminados términos en que para ellas se pronuncia el artículo 36 de la ley básica local, el Tribunal Constitucional después de la reforma operada en su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, puede y debe cumplir una función garantizadora —incluso más allá de lo que ha venido haciendo— del papel constitucionalmente asignado a las entidades provinciales.

Tanto el Estatuto de Autonomía, después de la reforma de 1999, como la Ley de Régimen Local de Castilla y León, continuando la senda marcada por el artículo 5.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y fiel a los propios antecedentes representados por la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales, mantienen la transferencia y delegación como mecanismos de ampliación competencial de los entes locales a costa de la Comunidad, diferenciando nítidamente ambos instrumentos de redistribución competencial sobre la base de reconocer en la transferencia la traslación de la titularidad de funciones desde la Comunidad al ente local, e identificando la delegación con la cesión de la gestión competencial. Con todo, las diferencias entre ambos instrumentos, más allá de las que se derivan de las reglas principales que enuncian los artículos 86.1 («La transferencia de la titularidad de funciones a las entidades locales...») y 91 («La delegación consiste en el traspaso del

ejercicio de funciones de la Comunidad Autónoma a las entidades locales»), ambos de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, surgen del régimen jurídico que la propia ley establece sobre una y otra técnica de redistribución competencial —de lo que se dará cuenta más adelante— y del instrumento normativo en que se prevea la transferencia y la delegación; por el momento, nos referimos a dos reglas comunes a ambas.

La primera, contenida en el artículo 84 de la Ley autonómica de régimen local, hace referencia a los posibles destinatarios de la transferencia y la delegación, concebidos en la actualidad en unos términos que difieren sensiblemente de los antecedentes representados por la Ley 6/1986 y, también, del propio proyecto de ley remitido por el gobierno autonómico a la cámara legislativa. En efecto, en la legislación autonómica precedente los posibles beneficiarios de las transferencias o delegaciones eran las Diputaciones y municipios de más de 20.000 habitantes, frente a lo que el artículo 84.1 de la vigente Ley de Régimen Local de Castilla y León permite que no sólo las Diputaciones y los municipios, ahora de más de 5.000 habitantes sean destinatarios de transferencias y delegaciones sino que, junto a ellos hace posible que también lo sean los municipios que, aun teniendo una población inferior a 5.000 habitantes, cuenten con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos o de otra naturaleza, mediante los cuales se satisfaga la demanda de los residentes en otros municipios limítrofes siempre que tengan capacidad de gestión y, además, a las Comarcas, Mancomunidades, Comunidades de Villa y Tierra y Áreas Metropolitanas. El contraste entre las previsiones de la precedente Ley 6/1986 y la actual 1/1998, permite afirmar que el uso que se haga de la transferencia y delegación en el futuro ha de tener muy en cuenta la pluralidad de posibles destinatarios de aquéllas, lo cual necesariamente tiene que suponer un desplazamiento de las Diputaciones provinciales en beneficio de otras entidades locales, territoriales o no, pero que también pueden recibir la titularidad o el ejercicio de competencias autonómicas, por lo que en estos momentos no es imaginable que se vaya a producir una ampliación competencial de las Diputaciones considerable a través de la transferencia y delegación.

La segunda regla de la que participan ambas instituciones y que me parece oportuno traer a este lugar se halla en el artículo 85 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, cuyo apartado primero dispone que «La transferencia y delegación de competencias en favor de las Diputaciones provinciales deberán realizarse conjuntamente a todas ellas». Esta previsión ya fue contemplada en el artículo 11.1 *in fine* del Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico y pasó el control de

constitucionalidad (STC 76/1983, de 5 de agosto), incorporándose al artículo 5.1 de la Ley del Proceso Autonómico, si bien despojado del carácter orgánico y armonizador que el proyecto de ley tenía. Esta circunstancia que, sin duda, introduce flexibilidad en la interpretación del artículo 5.1 *in fine* de la Ley del Proceso Autonómico, unida a que el propio Tribunal Constitucional, al enjuiciar el correspondiente precepto del proyecto de ley, del que procede el citado artículo 5.1 *in fine*, admitiera como dato relevante la capacidad técnica existente en unas y otras Diputaciones para efectuar o no la transferencia o delegación a todas las de una Comunidad Autónoma, justifica que el citado artículo 85 de la Ley de Castilla y León de Régimen Local, después de disponer que la transferencia o delegación se realice conjuntamente a todas las Diputaciones provinciales, en su apartado 2 prevea lo siguiente: «No obstante, cuando la naturaleza o características del servicio lo exijan, la transferencia o delegación se limitará a la Diputación afectada», solución, por cierto, ya adoptada por otros ordenamientos autonómicos con anterioridad. Así pues, el artículo 85 de la Ley autonómica ahora considerada posibilita que *ab initio* puedan ser una o varias, pero no todas, las Diputaciones provinciales de la Comunidad destinatarias de competencias transferidas o delegadas; además, debe advertirse que la posible generalización de una transferencia o delegación competencial a las Diputaciones de la región puede quebrar por acontecimientos futuros que determinen la revocación parcial de la transferencia o delegación por parte de la Comunidad Autónoma, posibilidad inherente a ambas formas de ampliación competencial de las entidades provinciales prevista respectivamente en los artículos 90 y 93.1.f) de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, por lo que no sólo inicialmente, sino que también con posterioridad a la transferencia o delegación a todas las Diputaciones puede producirse una quiebra de la ampliación competencial homogénea por decisión revocatoria que afecte a una o varias Diputaciones, pero no a todas, posibilidad que ya estaba prevista en la Ley 6/1986. Pero, además, ahora ya exclusivamente en relación con la delegación, debe señalarse que el procedimiento a través del que se ha de materializar precisa de la aceptación que, como la práctica ha revelado bajo la Ley 6/1986, no suele ser sincrónica en todas las Diputaciones, por lo que el ejercicio de las facultades delegadas depende del momento en que se lleve a cabo la aceptación, con independencia de que la delegación pueda realizarse conjuntamente a todas las Diputaciones. En definitiva, el expreso reconocimiento que realiza el artículo 85.2 de la Ley de régimen local de que la transferencia o delegación pueda limitarse a una o varias Diputaciones provinciales, además de legítimo desde el punto de vista estrictamente jurídico, se halla en sintonía con la realidad, dado que Castilla y León cuenta con nueve provincias y cada una con peculiaridades pro-

pías que, cuando menos, pueden exigir tratamientos no generalizados, a lo que razonablemente atiende el contenido de la citada previsión.

A) Nuevo régimen jurídico de la transferencia y delegación

Ahora, al igual que después se hará con la delegación, se pretenden poner de manifiesto las líneas marcadas por el legislador autonómico en la Ley de Régimen Local, a través de las que, de haber voluntad política para ello, habrá de materializarse el trasvase de la titularidad de funciones y competencias autonómicas en favor de las Diputaciones provinciales.

La regulación que contiene sobre el particular la reciente Ley de Régimen Local de Castilla y León, en general puede afirmarse que es técnicamente correcta, mejorando sensiblemente en este particular los precedentes constituidos por las previsiones de la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales.

La transferencia ha de realizarse mediante ley, aprobada por mayoría absoluta, atendiendo a la exigencia que mantiene el artículo 26.3 del Estatuto de Autonomía después de su última reforma, exigencia que dota de un rigor excesivo el manejo de este mecanismo, que a mi juicio no se justifica en que se trata de la ampliación de competencias en origen de titularidad autonómica, máxime cuando además el artículo 83.2 de la Ley autonómica ahora en vigor exige como requisito legitimante de la transferencia no sólo que concurra un interés local, sino que éste sea preferente, y que con ella «se garantice una más eficaz prestación del servicio», a lo que unen las cautelas que contienen los artículos 88 y 89 en relación con el seguimiento por la Administración autonómica de la gestión del servicio transferido. Pero el rigor que se deriva de la mayoría absoluta impuesta por el Estatuto de Autonomía no sólo afecta —a mi juicio negativamente— al uso que pudiera hacerse de la transferencia, sino que también dificulta la posible reacción de la Comunidad Autónoma ante el eventual incumplimiento por las Diputaciones de las obligaciones que la gestión de las facultades transferidas impone, reacción que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 90 puede llegar a terminar en una revocación de la transferencia, que, naturalmente, también debe contar con el apoyo de la mayoría absoluta de la cámara. La exigencia de mayorías reforzadas, aunque seguramente prevista para dotar al sistema de una saludable estabilidad, en mi criterio puede llegar a dificultar en extremo el uso de esta vía de redistribución competencial.

En el haber de la nueva regulación de las transferencias debe ser anotada la operatividad de que se ha dotado el régimen de traspaso de los medios afectos a las funciones transferidas, operatividad que dista mucho del sistema previsto por el artículo 6 de la Ley 6/1986 precedente, en el que se establecía que la «transferencia de medios y servicios, salvo lo que disponga la propia Ley sectorial, será propuesta por las correspondientes Comisiones creadas al amparo de esta Ley para su aprobación por la Junta y posterior tramitación como Proyecto de Ley», precepto de compleja dicción y aun más complicada aplicación, pues remitía a la necesaria aprobación de una ley, lo cual, como fácilmente se advierte, introducía rigidez en el traspaso de medios sin justificación alguna. Frente a tanta complejidad, el artículo 86.2 de la vigente Ley de Régimen Local de Castilla y León es más expeditivo al resolver que el traspaso de los medios inherentes a las funciones y competencias transferidas previamente por ley se realizará mediante decreto de la Junta de Castilla y León, adoptado a propuesta de la Consejería competente y previo informe favorable del Consejo de Provincias.

Siguiendo las pautas marcadas por la dogmática, la delegación que regula la Ley de Régimen Local de Castilla y León «consiste en el traspaso del ejercicio de funciones» (art. 91.1); dicho traspaso está concebido en sentido descendente: de la Comunidad Autónoma de Castilla y León a las entidades locales y, particularmente, a las Diputaciones; como novedoso en el ordenamiento local de Castilla y León, el artículo 101.2 de la ley autonómica citada prevé la delegación de funciones por las Diputaciones en beneficio de otras entidades locales, disposición que seguramente tenga mucho que ver con la casi coetánea reforzada apertura al hecho comarcal que protagoniza la reforma del Estatuto de Autonomía en 1999 y que, de producirse, es fácil pronosticar que surjan tensiones con las Diputaciones.

A diferencia de la transferencia, en que, como quedó señalado, debe ser reconocido un preferente interés local, en la regulación que de la delegación ofrece la Ley de Régimen Local de Castilla y León, siguiendo en ello al artículo 27.3 del texto básico local, sólo exige que mediante aquella «se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana» (art. 83.3); con todo, pese a que ni en éste ni en ningún otro precepto de esta ley se realiza prescripción alguna sobre la necesaria presencia de un interés local que justifique la delegación, no debe olvidarse que el artículo 27 de la ley básica local, al establecer las líneas generales de la delegación, con trascendencia tanto para municipios como provincias, prescribe que la delegación afecte a los intereses propios de unos y otras, por lo que ésta opera, al igual que la transferencia,

una redistribución de competencias en las que los intereses autonómicos y locales son concurrentes. La diferencia debe apreciarse en el grado de concurrencia exigible en la función para poder ser transferida o delegada y de ello se deriva también la distinta intensidad con que en uno y otro caso la entidad cedente ejerce sus poderes de dirección y control.

En efecto, frente a la menos precisa previsión que contiene el artículo 88.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León («La entidad local que reciba las funciones transferidas deberá presentar anualmente a la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería correspondiente, una memoria de la gestión del servicio transferido, incluyendo los niveles y calidad en la prestación del mismo...»), el artículo 93 de la misma ley remite al decreto de delegación la fijación de los mecanismos de dirección y control que la Administración autonómica se reserve para verificar el ejercicio que las Diputaciones —y, con el mismo título, las demás entidades locales— realicen de las competencias delegadas, mecanismos que pueden ser todos o algunos de los que el propio artículo 93 relaciona según el criterio del ejecutivo autonómico. La citada relación, en general, se ajusta a las prescripciones básicas establecidas por el artículo 27.1 y 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y así, el decreto de delegación además de fijar la duración de la delegación, determinará las facultades de control y dirección de la Administración autonómica, que podrán consistir en dictar instrucciones técnicas, resolver recursos ordinarios y revisar de oficio actos dictados por los entes locales en ejercicio de competencias delegadas, elaboración de programas y directrices sobre éstas, recabar información sobre la gestión, requerir al presidente de la entidad delegataria para que sean subsanadas las deficiencias que se hubieran observado...

Alguna mención especial merece el contenido de la letra f) del artículo 93.1, en el que se reitera lo dispuesto en el artículo 27.2 *in fine* de la ley básica local para los casos de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, habilitando a la Comunidad Autónoma a revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución de la entidad local; pues bien, de las posibilidades de que puede quedar investida la Administración delegante, si así lo prevé el decreto de delegación en caso de incumplimiento por parte del ente local receptor de la delegación, la opción de revocar ésta no precisa de ninguna justificación, por ser la reacción más elemental ante el incumplimiento; sin embargo, a mi juicio, la sustitución de la entidad local después de contrastar el incumplimiento sólo debería ser actuada en aquellas situaciones en que la continuidad del

servicio o su regular prestación exigieran esa decisión, máxime cuando el mismo artículo 93.1.f) dispone que en el caso de que la Administración autonómica sustituya al ente local en la ejecución de las competencias delegadas, «las órdenes de la Administración de la Comunidad Autónoma serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate», previsión que sitúa al personal al servicio de la entidad local en una posición de dependencia, posición que entiendo solamente está justificada por la exigible continuidad de la prestación del servicio y, por tanto, de duración temporal limitada. Debe notarse, además, que aunque el artículo 27.2 de la ley básica local, al regular las posibles consecuencias del incumplimiento por parte del ente local delegatario, aun previendo la sustitución del municipio, no reconoce expresamente que las órdenes de la Administración autonómica vinculen al personal de la entidad, lo cierto es que el contenido final de la letra f) del artículo 93.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León que ahora nos ocupa no se encuentra huérfano de apoyos normativos, pues, como se recordará, el artículo 5.2 de la Ley del Proceso Autonómico, al regular conjuntamente el incumplimiento por parte de las Diputaciones beneficiarias de la delegación y de la encomienda de gestión, incorpora la posible sustitución autonómica mediante órdenes vinculantes para la Administración delegataria. También ha de traerse a la memoria en este momento que la Ley del Proceso Autonómico y, por tanto, su artículo 5.2, procede del Proyecto de Ley del Proceso Autonómico, texto sobre el que se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, en la que no manifestó tacha alguna de inconstitucionalidad sobre el entonces artículo 11.2 del proyecto de ley, ni siquiera realizó algún tipo de pronunciamiento sobre el mismo; si bien es cierto que las partes tampoco alegaron nada acerca de su constitucionalidad a la vista del principio de autonomía local, lo cual, en mi criterio, también encuentra explicación en que los móviles del recurso no fueron precisamente la defensa de la autonomía local, como bien se recordará; en definitiva, en mi opinión, pese a que no cabe dudar de la vigencia de la previsión autonómica ahora considerada, máxime cuando una de origen estatal y de idéntico tenor ha pasado el control de constitucionalidad, su utilización debe realizarse en los prudentes términos que se deducen de lo anterior.

También en los términos que la dogmática acostumbra a reconocer a la delegación, la regulación que contiene sobre ella la ley autonómica de régimen local traduce el viejo aforismo *delegatus delegare non potest* por «las competencias delegadas no podrán ser, a su vez, objeto de delegación», que prevé su artículo 91.2, de lo que cabe deducir que el ejercicio de funciones cuya titularidad ha sido recibida por las Diputaciones mediante transferencia sí pueden, a su vez, ser delegadas.

Por último, para completar esta sumaria visión del régimen jurídico de la delegación en el ordenamiento local de Castilla y León, resulta oportuno referirnos a otro «rigorismo formal», según denominación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1989 (Ar. 1290): la necesidad de aceptación por parte del delegatario; se trata de una seña de identidad de la delegación que también ha encontrado acogida en el articulado de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, concretamente en su artículo 92.3, de cuya ausencia los tribunales deducen consecuencias muy severas en relación con el ejercicio de las competencias efectuado por los órganos del ente beneficiario de la delegación, como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 (Ar. 6959); en definitiva, con la excepción que representa la posible delegación impuesta por ley, en los términos previstos por el artículo 27.3 de la ley básica local, parafraseando lo dispuesto también por el precepto que se acaba de citar, la efectiva delegación requerirá la aceptación de las Diputaciones, de manera singularizada por cada entidad y con el respaldo del pleno exigido por el artículo 70.18 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

B) Previsiones de orden temporal

Las que encabezan este apartado no son una novedad de la Ley de Régimen Local de Castilla y León. En efecto, con antecedentes en la disposición adicional tercera de la Ley 6/1986, de cuyo contenido y aplicación ya he dado cuenta, la vigente Ley 1/1998, de Castilla y León, en su disposición adicional octava somete a término el inicio del proceso de transferencias y delegaciones y establece un *modus operandi* conforme al que ha de materializarse la redistribución competencial entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales a través de aquéllas. A su tenor, «en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, previa audiencia de la Federación Regional de Municipios y Provincias, la Consejería competente en materia de Administración Local elaborará una relación de materias que puedan ser objeto de transferencia o delegación en favor de las entidades locales». De la dicción transcrita parece oportuno destacar el protagonismo adquirido por la Federación Regional de Municipios y Provincias, único interlocutor del órgano autonómico encargado de formular la citada relación, lo cual contrasta con lo que establecía la disposición correspondiente del proyecto de ley, en la cual, además de prever la audiencia de la Federación Regional de Municipios y Provincias, la propuesta de materias susceptibles de transferencia y delegación debía ser

objeto de estudio por el Consejo de Provincias, órgano de colaboración entre la Administración autonómica y las provincias, integrado por los presidentes de las Diputaciones provinciales y, en igual número, por representantes de la Administración autonómica, y presidido por el Consejero competente en materia de Administración local, cuya regulación se encuentra en el artículo 95 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y en el posterior Decreto 216/2000, de 19 de octubre. A lo señalado resta añadir que hasta el momento —principios del año 2001— no ha sido formulada la prevista relación de materias susceptibles de ser descentralizadas desde la Administración autonómica para su gestión local; lo que pudiéramos reconocer como un «pacto local» en Castilla y León no parece que vaya a editarse en breve.

III. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES

Para conocer el presente y el porvenir de las Diputaciones provinciales en Castilla y León también resulta de interés aproximarnos a la regulación de la coordinación administrativa y al uso que de ella se viene haciendo por parte de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias provinciales. A estos efectos, conviene recordar que «la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas» (STC de 27 de febrero de 1987), pero contrariamente a otras técnicas de relación interadministrativa, «la coordinación lleva siempre un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinador» (STC de 21 de diciembre de 1989). El recordatorio de estas citas jurisprudenciales no pretende otra cosa que poner de manifiesto la trascendencia que puede tener la coordinación que realice la Comunidad Autónoma sobre el ejercicio de las competencias provinciales, lo que, en definitiva, contribuye a determinar el papel de las Diputaciones dentro del complejo de Administraciones públicas que operan en la Comunidad.

1. Primera regulación autonómica

La coordinación interadministrativa, como contrapunto a la autonomía de que gozan las Administraciones territoriales para la gestión de sus respectivos intereses, ha sido desde el mismo inicio del proceso autonómico una técnica reflejada con frecuencia en normas estructurales del nuevo Estado descentralizado. Al artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico

le siguieron las previsiones estatutarias y la Ley 7/1985, de 2 de abril, básica local. Sobre esta base, algunas Comunidades Autónomas también han incorporado a sus ordenamientos regulaciones muy similares entre sí sobre la coordinación de las Diputaciones provinciales, llegando en algún caso a desbordar ciertos límites constitucionales, como le ocurrió a la Generalidad valenciana al aprobar la Ley 2/1983, de 30 de octubre (STC de 27 de febrero de 1987).

La Comunidad de Castilla y León, habilitada por las normas estatales citadas y, en particular, por el artículo 20.3 del Estatuto de Autonomía —hoy reformado y adecuado a la legislación básica estatal— reguló la coordinación en los artículos 23 y ss. de la ya derogada Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades locales.

Su artículo 16 creó el Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias de Castilla y León, órgano que en líneas generales respondía al modelo que «para la coordinación administrativa» diseña el artículo 58 de la Ley básica local; tarea de coordinación a la que responden algunas de las funciones que el artículo 16 le atribuía; señaladamente, la de «proponer directrices y programas a incluir en los Planes de la Comunidad a efectos de la coordinación entre las Administraciones».

Sin perjuicio de la vertiente coordinadora que incorporaba el Consejo de Cooperación, el verdadero dispositivo coordinador se encontraba regulado en el artículo 23 de la Ley 6/1986 de Castilla y León, en el que limitadamente desarrollaba las previsiones de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y, por tanto, de conformidad con ellas, no agotaba en sus disposiciones el instrumental de coordinación, dado que el artículo 59 de la ley básica local, al regular la coordinación de las Diputaciones, se remite a las leyes y a los planes sectoriales, por lo que la coordinación del ejercicio de las competencias por parte de las Diputaciones ha de ser realizada a través de estos instrumentos de alcance sectorial. Además de las previsiones concretas que puedan contener las leyes sectoriales y planes aprobados de acuerdo con ellas, como disposición general, el artículo 23.2 de la ley autonómica considerada establecía que «Las Diputaciones provinciales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones contenidas en los respectivos planes», los cuales, a tenor del apartado primero del mismo artículo 23, «deberán contener criterios de actuación; determinar objetivos y prioridades y, en su

caso, los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados, según la materia de que se trate»; incluso, «para asegurar la coordinación de los diversos Planes Provinciales, la Junta aprobará, a propuesta del Consejo de Cooperación de las Provincias de Castilla y León, antes del 31 de mayo de cada año, los objetivos y determinación de prioridades a las que habrán de ajustarse, así como el volumen de inversiones y las aportaciones que las diversas Administraciones, cuyas relaciones se regulan en esta Ley, destinarán a los Planes Provinciales, quedando condicionadas las aportaciones de la Comunidad Autónoma al cumplimiento de los objetivos y prioridades mencionadas» (art. 23.5).

2. La coordinación autonómica en la legislación sectorial

A partir de las disposiciones consideradas, la Comunidad Autónoma de Castilla y León estableció la coordinación de las Diputaciones en distintas materias en las que éstas son competentes paralelamente a su regulación. Veamos los ejemplos más sobresalientes.

Asistencia social y servicios sociales. La regulación autonómica de esta materia ha permitido ensayar la puesta en marcha de algunos instrumentos de coordinación de la Comunidad sobre las entidades locales. En efecto, en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, se dispone la creación de órganos de colaboración para la coordinación administrativa, que responden a las previsiones del artículo 58.1 de la Ley básica local y de la Ley 6/1986, de Castilla y León (Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León y Consejos Provinciales de Acción Social). No obstante, donde se plasma más nítidamente la competencia autonómica de coordinación de las entidades locales y, en particular de las Diputaciones, es en la planificación sectorial; así, en el artículo 30 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales se regula la planificación regional de la gestión de esta materia al prever la aprobación de planes regionales mediante decreto, para la fijación de objetivos en esta materia, ámbitos territoriales de actuación, recursos, criterios de financiación y evaluación de resultados, planes cuyo contenido es vinculante para las Administraciones públicas y sectores privados que reciban fondos públicos —de origen autonómico— en esta materia; paralelamente, el artículo 30.5 de la misma ley atribuye a la Junta la facultad de coordinar a las Diputaciones provinciales en esta materia mediante la aprobación, a propuesta del Consejo de Cooperación de la Comunidad Autónoma con las Provincias, de los objetivos y prioridades de los planes provinciales, así como las inversiones y aportaciones de las distintas Administración públicas a dichos planes, lo que constituye una franca

manifestación de las facultades de coordinación autonómica de las Diputaciones de la Comunidad que contempla el artículo 36.2.a) de la ley básica local, también recogidas en el artículo 23.5 de la ya derogada Ley 6/1986 de la Comunidad.

En materia de sanidad, dentro de los límites competenciales en que hasta la fecha puede actuar, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha aprobado la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, ley que crea un específico instrumento de coordinación: el Plan de Salud de Castilla y León, como estrategia para la planificación y ordenación del sistema sanitario de la Región. Dicho plan, de aprobación mediante decreto —por Decreto 68/1991, fue aprobado el Plan Estratégico de Salud para Castilla y León—, está concebido para la coordinación de las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia mediante el establecimiento de los objetivos y programas institucionales de aquéllas [art. 12.b)].

La Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes, en la línea marcada por la ya considerada Ley de Ordenación del Sistema Sanitario, prevé la aprobación por la Junta de Castilla y León de un Plan Regional sobre Drogas que, entre otros, contenga criterios y directrices a partir de las que las Diputaciones habrán de aprobar sus Planes Provinciales sobre Drogas [art. 47.a)].

Las previsiones de coordinación a que nos hemos referido no son las únicas que hasta el momento ha dispuesto la legislación sectorial; con uno u otro alcance, también las contemplan la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deporte, en cuyo artículo 24 se alude a la competencia de las provincias y municipios para elaborar y ejecutar sus programas de promoción deportiva «sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma», coordinación que el artículo 8 de la misma ley hace descansar en la programación regional. En materia de carreteras, el artículo 8.1 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, al referirse a las de titularidad de las Diputaciones, prevé los planes provinciales que, en tanto en la financiación de los mismos interviniera la Junta de Castilla y León, su aprobación final corresponde a ésta. Por último, la más reciente Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo, de Castilla y León, incorpora un capítulo destinado a la planificación turística, para lo que dispone la aprobación por la Junta de Castilla y León de un Plan de Turismo, que «deberá contener, entre otras determinaciones, los criterios de actuación, objetivos y prioridades, así como, en su caso, los instrumentos orgánicos y financieros que puedan considerarse necesarios

y oportunos» (art. 37.2), planes a cuyos principios y criterios habrán de ajustarse los planes que aprueben en la materia las Diputaciones provinciales (art. 37.4).

Los ejemplos traídos a estas páginas son suficientemente ilustrativos del uso que la Comunidad Autónoma ha hecho de la coordinación de las Diputaciones provinciales, uso que, en mi criterio, no agota todas las posibilidades ofrecidas por el ordenamiento jurídico autonómico bajo cuya vigencia fueron aprobadas las leyes sectoriales consideradas.

3. Un nuevo marco con pocas novedades

La coordinación autonómica de las Diputaciones ha sido nuevamente regulada por la Ley de Régimen Local de Castilla y León y, con ella, suprimida la que contenía la derogada Ley 6/1986, ya analizada. La nueva regulación, aunque indudablemente mejora la técnica legislativa utilizada en la precedente, no introduce variaciones sustanciales en el diseño de la coordinación, siguiendo muy fielmente —incluso hasta la literalidad— las disposiciones que sobre el particular contiene la ley básica local.

Desde la perspectiva orgánica, la coordinación autonómica de las Diputaciones se apoya en el llamado Consejo de Provincias de la Comunidad de Castilla y León, que viene a sustituir al Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad Autónoma con las Provincias, creado por la Ley 6/1986. En efecto, el órgano de referencia, integrado, al igual que su precedente, por los Presidentes de las Diputaciones y por el mismo número de miembros en representación de la Administración autonómica y presidido por el Consejero correspondiente tiene, entre otras funciones, la de proponer directrices y programas a incluir en los planes de coordinación que la Comunidad Autónoma promueva y apruebe; con ello, como se habrá advertido, el artículo 95.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León no hace otra cosa que incorporar al ordenamiento autonómico una dicción semejante a la que contiene el artículo 58.1 de la ley básica local; se trata, por tanto, de un órgano de colaboración interadministrativa con la función, entre otras, de proponer a la Administración autonómica medidas para coordinar las funciones de las Diputaciones.

Señalado lo anterior, debe advertirse que es desde la perspectiva funcional donde la coordinación autonómica de las Diputaciones se halla más ampliamente regulada en la Ley de Régimen Local de Castilla y León. En efecto, aceptando el carácter subsidiario con que el artículo 59.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Lo-

cal, concibe la coordinación en relación con los mecanismos de colaboración interadministrativa, el artículo 105.1 de la ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, dispone que «las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir a la Junta de Castilla y León la facultad de coordinar la actividad de las entidades locales si las técnicas de cooperación voluntaria no permiten asegurar la coherencia en la actuación de las diferentes Administraciones Públicas, o si éstas son inadecuadas en función de las características de la tarea pública de que se trate».

Con este presupuesto, la coordinación autonómica afectará a las funciones propias de las entidades locales provinciales —en lo que aquí interesa—, a su ejercicio, sin que aquélla, en palabras de la STC 27/1987, de 27 de febrero, constituya «una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada». Lo anterior, sin embargo, es compatible con el carácter esencialmente impositivo de la coordinación, en contraste con los mecanismos cooperativos o «coordinación voluntaria», como la denomina el Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre). La coordinación, pues, incorpora dos ingredientes aparentemente contradictorios: la titularidad de competencias por parte de las entidades provinciales, de una parte, y su ejercicio condicionado por los criterios impuestos por la Administración autonómica, contradicción que la ley básica local resuelve en su artículo 59.1 apelando a la apreciación de intereses generales o comunitarios, y a ellos también apela, aunque de forma más precisa, el artículo 104 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León para legitimar la coordinación autonómica de las funciones propias de las entidades locales y, en especial, de las Diputaciones provinciales («Cuando las actividades o servicios de las entidades locales trasciendan el interés propio de las mismas. Cuando las actividades o servicios locales incidan o condicionen de forma relevante los intereses de la Comunidad Autónoma o condicionen la programación o planificación de la Junta de Castilla y León en materia de su competencia. Cuando los servicios y actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales sean concurrentes o complementarias»).

Supuesto, pues, que la coordinación ha de manifestarse equilibradamente entre la ordenación que realiza el ente que coordina y el respeto a la autonomía que fundamenta la actuación de los entes coordinados, el Tribunal Constitucional, reiterando expresiones ya utilizadas con anterioridad, en su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, afirma que «la coor-

dinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la relación recíproca, la homogeneidad coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo»; se trata, en definitiva, «de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas», como dispone el artículo 59.1 de la Ley básica local y, en términos casi idénticos, el artículo 104 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

La coordinación autonómica del ejercicio de las competencias provinciales tiene, según ha quedado indicado, marcada operatividad subsidiaria en relación con otras técnicas de instrumentación voluntaria. Pues bien, precisamente por el carácter ordenador que es inherente a la coordinación, debe ser la ley el tipo de norma habilitante; así se recoge en la Ley básica local, artículo 59, y así lo exige el artículo 105.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León; sin que, como ha mantenido la STC 27/1987, de 27 de febrero, refiriéndose a la necesidad de instrumentar la coordinación mediante ley, «no cabe entender que dicha reserva se extienda al contenido concreto de la actuación coordinadora en relación con cada una de las funciones coordinadas, sin perjuicio de que, respecto de los distintos sectores de acción pública, las correspondientes Leyes autonómicas puedan, en su caso precisar las facultades de coordinación que corresponden al gobierno (autonómico)». La precisión, a mi juicio, en el caso de Castilla y León es muy oportuna toda vez que la última reforma estatutaria ha suprimido del artículo 26.2 la exigencia de ley como instrumento habilitante de la coordinación autonómica, y que, sin embargo, como hemos visto, está prevista en el artículo 59.1 de la Ley básica local y, consecuentemente, incorporada al ordenamiento autonómico en el artículo 105.1 de Ley de Régimen Local de Castilla y León.

Con esa habilitación legal, «la coordinación se realizará a través de planes de carácter sectorial, que deberán contener los criterios de actuación, los objetivos y prioridades y, en su caso, los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados, según la materia de que se trate, así como la duración de los mismos». El artículo 105.2 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, que acaba de ser transcrito, además de reiterar lo que en términos similares dispone el artículo 59.1 de la ley básica local (los objetivos y prioridades que debe fijar el plan sectorial), introduce como novedad la posibilidad de que éste determine los instrumentos orgánicos, funcionales, financieros y su duración.

La elaboración y aprobación de los planes de coordinación, a reserva de lo que en cada caso pueda disponer la ley sectorial, cuentan con algunas reglas en el artículo 105.3 de la ley autonómica: en su tramitación deben participar los entes locales interesados, en la misma línea ya diseñada por el artículo 59.1, en relación con el 58.2 de la ley básica local; la propuesta de los planes obedece a los Consejeros que correspondan en razón de la materia a que afecte el plan y su aprobación se llevará a cabo por decreto de la Junta de Castilla y León, que habrá de ser publicado. Como particularidad autonómica del procedimiento de elaboración de los planes, el artículo 106 prevé el intercambio de datos entre la Administración autonómica y las entidades locales, así como las consecuencias de la falta de cumplimiento de este deber, previsiones que, en términos similares y, a mi juicio poco correctos técnicamente, ya se contenían en el artículo 25 de la Ley 6/1986.

Una vez aprobados y publicados los planes sectoriales de coordinación, el incumplimiento de lo que conforme a su contenido corresponda realizar a las entidades locales puede ir seguido de la ejecución subsidiaria o sustitución de la entidad local por la propia Administración autonómica. El artículo 107 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León realiza la trasposición de esta técnica al ordenamiento regional rodeándola de similares cautelas a las que contiene su modelo, el artículo 60 de la Ley básica local (el preceptivo requerimiento de la Junta de Castilla y León a la entidad local, la falta de cumplimiento ha de persistir después del requerimiento y afectar al ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, el incumplimiento ha de afectar a tareas derivadas de los planes sectoriales cuyo coste estuviera garantizado legal o presupuestariamente), pero incorpora además *ex novo* un informe preceptivo y previo a la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación en sustitución de la entidad local, informe que debe evacuar, en el caso de que ésta sea una Diputación, el Consejo de Provincias. Por último, el inciso final del precepto «(...) con independencia de las acciones legales que procedan», supone el expreso reconocimiento de que las discrepancias que surjan en relación con el incumplimiento de los planes sectoriales por parte de los entes locales o por la eventual extralimitación de aquéllos, deben dirimirse judicialmente, para lo que los órganos judiciales han de considerar no sólo el contenido del plan sectorial y las obligaciones incumplidas por la entidad local, sino los límites mismos que definen el ejercicio legítimo de la coordinación autonómica de los entes locales.

4. Referencia al plan provincial de obras y servicios

Como excepción a la relativa indefinición en que el legislador estatal de 1985 deja a las competencias provinciales, el artículo 36.2.a), en relación con lo establecido en el apartado primero, letras a) y b), del mismo artículo, dispone que las Diputaciones aprueban anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, reconociendo en él, en la línea de lo que venía siendo, un instrumento esencial para el cumplimiento de las responsabilidades municipales.

Estos planes provinciales son elaborados por las Diputaciones con la necesaria participación municipal [artículo 36.2.a) de la Ley básica local], lo que viene siendo considerado esencial por los tribunales, hasta el punto de «excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia Corporación municipal» (STS de 3 de abril de 1998, Ar. 3372); son aprobados por las Diputaciones, sin perjuicio de su coordinación autonómica [artículo 36.2.a) de la Ley básica local]. Los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal son, sin duda, expresión de una competencia propia provincial y, a la vez, deben obedecer a las pautas que la Comunidad Autónoma haya establecido para su coordinación. La tensión entre autonomía y coordinación, presente en todo el régimen local, se manifiesta de forma palpable en estos planes provinciales, y el equilibrio entre ambos principios no está siendo fácil de alcanzar, siendo muy frecuentes los conflictos, fundamentalmente en Cataluña a raíz de la aplicación del Plan Único de Obras y Servicios, como lo prueban, entre otras, las SSTS de 23 de junio de 1989 (Ar. 4881) y de 6 de abril de 1993 (Ar. 2673), o la STC/109, de 21 de mayo de 1998. No obstante, debe advertirse que la tensión entre los principios de autonomía local y coordinación, como facultad autonómica, es de distinta intensidad en Cataluña de lo que es en Castilla y León, en lo que influyen no sólo distintas sensibilidades políticas hacia la provincia, sino también diferentes previsiones normativas que, sin duda, permiten introducir matices diversos en la búsqueda de un equilibrio entre aquellos principios que sea respetuoso con la garantía institucional de la provincia.

Una vez testimoniada esa conflictividad, lo que aquí interesa es conocer los términos en que la Ley de Régimen Local de Castilla y León regula la coordinación autonómica de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Sobre el particular, el artículo 108.1 reitera lo dispuesto en el artículo 36.2.a) de la Ley básica

local, por lo que conforme a la remisión que éste realiza al artículo 59 de la misma ley, la coordinación de los planes de referencia, al igual que el resto de actividades de los entes locales, se debe realizar mediante la definición de objetivos y prioridades. En esa línea se sitúan las previsiones de los apartados 2 y 3 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

La coordinación ha de instrumentarse mediante decreto de la Junta de Castilla y León, aprobado previo informe del Consejo de Provincias, en el que han de fijarse los objetivos y prioridades a respetar por las Diputaciones en la elaboración y aprobación de los planes de obras y servicios de competencias municipal. Como cautelas frente a la falta de atención de los objetivos y prioridades establecidos en el decreto de coordinación, el artículo 108.3 del mismo texto legal incorpora la subvención condicionada y recurre mediante remisión a la posible sustitución de la Diputación por la Administración autonómica, en los términos ya conocidos. Mediante el condicionamiento de subvenciones autonómicas la Comunidad Autónoma queda habilitada para someter la efectiva traslación de recursos financieros en favor de la Diputación al cumplimiento por ésta de los objetivos y prioridades fijados en el decreto de coordinación, técnica sobre la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional reconociendo su legitimidad de forma muy cautelosa; en efecto, en su Sentencia 27/1987, de 27 de febrero, tantas veces citada, al decidir sobre la adecuación a la Constitución del artículo 11.2 de la Ley 2/1983, de la Comunidad Valenciana, en el que se prevé la suspensión de subvenciones a las Diputaciones por incumplimiento de alguna directiva de coordinación, argumentó como sigue: «La legitimidad de esta forma de control extraordinario por cuanto se trata de un control previo de legalidad no judicial (sin perjuicio de la posibilidad de residenciar *a posteriori* la cuestión ante los Tribunales competentes), depende de su estricta adecuación a las normas del bloque de constitucionalidad que lo hacen posible. En este sentido, dado que la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras, como se infiere del citado artículo 59.2 de la Ley de Bases, la Asamblea legislativa autonómica no podrá suspender las subvenciones acordadas en materias o actividades distintas de aquellas respecto de las cuales se hayan incumplido las directrices de coordinación». No es constitucionalmente aceptable que el condicionamiento de las subvenciones se convierta en una forma indiscriminada de someter la actuación de las Diputaciones a la voluntad de la Comunidad, sino que su uso sólo es legítimo cuando previamente se haya producido una constatable separación del contenido del plan provincial en relación con los objetivos y prioridades fijados por el decreto de coordinación, y su alcance se limita a las actividades o actuaciones provinciales que se alejen de las previsiones de coordinación, en cuyo caso aquéllas pueden

quedar sin financiación autonómica, sin que, por el contrario, al amparo de este mecanismo puedan quedar sin subvención otras distintas actividades de las Diputaciones, ya presupuestadas y aun previstas en el plan provincial. De otra forma el constitucional equilibrio entre autonomía y coordinación quebraría.

IV. LAS CONSECUENCIAS DE UN EVENTUAL PROCESO DE COMARCALIZACIÓN

El balance y perspectivas de las Diputaciones provinciales en Castilla y León que se pretende realizar no puede dejar de tomar en consideración el hecho comarcal en la Región, pues, aunque éste no sea el objeto de este estudio, es del todo evidente la influencia que tendría la comarcalización de la Comunidad sobre el papel a desempeñar por las Diputaciones en el panorama administrativo de Castilla y León.

De momento, la creación, o el reconocimiento a que se refería el artículo 19.3 del Estatuto de Autonomía en su inicial redacción, ha cristalizado en la Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación y regulación de la comarca de El Bierzo. En términos generales, el marco competencial en el que está llamada a desenvolverse la actividad de esta comarca ha de integrarse a través de la atribución competencial que contenga la legislación sectorial autonómica y mediante las competencias que le puedan transferir la propia Administración autonómica y la Diputación provincial de León, además de las que le delegen las Administraciones citadas y los municipios integrantes de la comarca. No obstante, si sobre el papel los medios a través de los que el ente puede nutrirse de competencias son variados, la realidad de los diez años de vigencia de su ley de creación pone de manifiesto el limitado cúmulo competencial de que dispone en la actualidad y las continuas tensiones que genera la pretendida ampliación de las mismas, sobre todo en relación con la Diputación provincial de León.

La anotación anterior me parece de interés a nuestros efectos porque esas tensiones pueden ser el prolegómeno de la situación que puede llegar a producirse si a la comarca de El Bierzo le sigue la creación de otros entes locales de carácter comarcal en la Comunidad. Los temores, a mi juicio, son fundados, toda vez que mediante la reforma del Estatuto de Autonomía que se lleva a cabo por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, se incorpora alguna previsión que abre el camino a una ampliación del hecho comarcal, al disponer su actual artículo 25.3 que «mediante ley de las Cortes de Castilla y León, podrá regularse con carácter general la organi-

zación y funcionamiento de las comarcas». Este dato no es, sin embargo, el único que ha de considerarse a la hora de aventurar una futura comarcalización en Castilla y León, pues la Ley 1/1998, de 4 de junio, de coetánea tramitación a la reforma estatutaria, contiene algunas referencias a las comarcas que permiten advertir que, al menos en la *mens legislatoris* se contempla la creación de comarcas en la región y, consecuentemente, dotarlas de los ámbitos de gestión correspondientes. Seguramente el dato más relevante lo ofrece el contraste entre los contenidos de los artículos 87.1 del proyecto de Ley y 84.1 de la posterior Ley 1/1998, contraste mediante el que se advierte que en el primero la transferencia y delegación de competencias autonómicas se prevén realizar en favor de las Diputaciones provinciales, municipios de más de 20.000 habitantes y otros municipios cuyos servicios estén en condiciones de satisfacer las demandas de residentes de otros municipios limítrofes; frente a ello, en el trámite parlamentario se añadieron a lo anterior las Comarcas —también los municipios de menos de 5.000 habitantes y Mancomunidades, Comunidades de Villa y Tierra y Áreas Metropolitanas— como posibles beneficiarias de la transferencia o delegación de competencias autonómicas.

De la redacción final del artículo 84.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León se puede deducir alguna lógica consecuencia para el porvenir de las Diputaciones provinciales. Por una parte, la inclusión de las comarcas como destinatarios de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma constituye la generalización de un mecanismo ya previsto por la Ley de creación de la comarca de El Bierzo, aunque hasta la fecha prácticamente inédito, por lo que su efectiva realización, de producirse, llevaría consigo una sensible merma de la posibilidad de las Diputaciones de recibir también por esas vías nuevas responsabilidades en origen autonómico; en definitiva, lo anterior no contribuirá precisamente a fortalecer el papel de las Diputaciones provinciales, que, además, se verán sometidas a una continua reivindicación de nuevas competencias por parte de los emergentes entes comarcales en su lógico esfuerzo por encontrar su sitio en el ya abigarrado panorama administrativo de la Región. Por otra parte, aunque ajeno al eventual hecho comarcal, la apertura que realiza el actual artículo 84.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León a la transferencia y delegación de competencias autonómicas en favor de municipios de menos de 5.000 habitantes y de otras entidades locales de carácter asociativo, de hacerse realidad, también constituirá un obstáculo para que les sean transferidas o delegadas nuevas competencias a las Diputaciones provinciales, posibilidad que también contribuye a aventurar un futuro poco preciso para estas entidades en Castilla y León.

V. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

La puesta en marcha de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al igual que ha ocurrido con la creación del resto de Comunidades pluri-provinciales, ha supuesto una sensible reducción del marco competencial de las provincias, incluso en sectores en que tradicionalmente han tenido gran responsabilidad. Lo anterior afronta mucho que ver con que la Comunidad Autónoma, desde su creación tiene como uno de sus principales objetivos hacerse presente en la región mediante la gestión de sus competencias, para lo que despliega su propia Administración periférica; consecuentemente con este objetivo, la Comunidad Autónoma ha hecho un uso restrictivo de las distintas vías de atribución y ampliación de competencias a las Diputaciones provinciales, uso que, más allá de las mejoras técnicas introducidas recientemente en la regulación de los instrumentos de reasignación competencial, precisa de un impulso político que actualmente no se percibe.

Por otro lado, el legislador recientemente ha incorporado algunas previsiones que permiten otear en el lejano horizonte un proceso comarcalizador en Castilla y León, que de materializarse, sin duda, producirá como resultado final una considerable pérdida de competencias de las Diputaciones, sobre lo cual no es fácil aventurar si será o no positivo en términos de gestión, pero lo que sí se puede vaticinar sin lugar a error es la tensión que ese proceso, de llegarse a realizar, va a generar en la Comunidad.

Por último, coincidiendo con la redacción final de este estudio, a principios del año 2001, tengo noticias de la inminente aprobación de un Proyecto de Ley de Gobierno de Castilla y León, texto que incluye algunas previsiones sobre la Administración periférica de la Comunidad y, en particular, sobre los delegados territoriales, a los que se les reconoce unas funciones de coordinación de la acción pública en su ámbito territorial de actuación —la provincia— que sin duda les dota de una sustancia política que el futuro dirá si contribuirá a disminuir la presencia de las Diputaciones y sus presidentes en la gestión de los asuntos de tradicional competencia provincial. Cuando se suscita este interrogante, se constata que las nueve Diputaciones de la Comunidad acumulan una deuda de más de 85.000 millones de pesetas, dato nada desdeñable para enfocar el futuro papel de las Diputaciones provinciales en Castilla y León.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- M. T. CARBALLEIRA RIVERA: *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993.
- L. MORELL OCAÑA: «La provincia», *Tratado de Derecho Municipal*, volumen I, Madrid, 1988.
- VARIOS AUTORES: «La Provincia», *IX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Granada, 1985.
- VARIOS AUTORES: *La provincia en el sistema constitucional*, dir. R. GOMEZ-FERRER MORANT, Madrid, 1991.
- VARIOS AUTORES: *La provincia en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1996.