

Presentación

La decisión del constituyente de configurar la Provincia como entidad local y de sujetar la aprobación de cualquier alteración de sus límites territoriales a Ley Orgánica ha condicionado hondamente las posibilidades de las Comunidades Autónomas de cara a establecer su propia organización territorial interna. Desde los primeros intentos de Cataluña de sustituir las Diputaciones Provinciales por las Comarcas hasta los tiempos actuales, el problema del engarce de la Provincia en el modelo territorial del Estado no ha dejado de estar sobre la mesa, aunque, probablemente apremiados por la resolución de otras cuestiones constitucionales de mayor urgencia, hayamos ido postergando su debate.

Ciertamente, la situación jurídico-organizativa de la Provincia no ha sido uniforme para todo el Estado. Haciendo abstracción aquí de la específica solución ideada para las Comunidades Autónomas uniprovinciales, puede afirmarse que el modelo que pudiéramos denominar común, basado en la configuración de la Provincia como un escalón intermedio entre la Comunidad Autónoma y los Municipios para el ejercicio de competencias y la prestación de servicios, ha coexistido, por un lado, con el propio de los territorios forales e insulares, y ha cohabitado, por otro, con la existencia de nuevas instancias territoriales –e, incluso, institucionales– surgidas de la mano de los Estatutos de Autonomía y de las Leyes autonómicas de régimen local, que han operado en muchos casos un proceso de absorción de las competencias provinciales.

Un panorama tan variopinto como el someramente descrito entraña consecuencias muy importantes de cara a la articulación del modelo de organización territorial interna de las Comunidades Autónomas. Además de la cuestión específica de si esta organización debe ser coincidente con la división territorial empleada para el cumplimiento de las actividades del Estado, aparecen otros aspectos precisados de estudio y definición: cuáles son y cómo se concretan los llamados «intereses provinciales»; y de qué manera se articulan éstos con los intereses que cumplen y desempeñan las comarcas y otras administraciones territoriales creadas por las Comunidades Autónomas. En suma, lo que subyace en el fondo de este arduo debate es la cuestión de hasta dónde pueden y deben llegar las competencias estatales en la conformación de la organización territorial interna de las Comunidades Autónomas: si los aspectos comunes de este diseño deben quedar sólo y exclusivamente trazados en la Constitución, operando a partir de ese marco común las posibilidades autoorganizativas de las propias Comunidades Autónomas, o si, por el contrario, la tarea definidora del Estado puede interpretarse de manera más generosa, proyectándose en la legislación básica. Incluso, admitida la primera solución a efectos meramente dialécticos, la pregunta que tendríamos que hacernos es si lo común tiene que ser absolutamente uniforme o si lo común debe, a su vez, permitir un marco flexible que habilite a las Comunidades Autónomas para desarrollos constitucionales que reflejen las peculiaridades de sus propios territorios.

Sin embargo, con todo lo dicho, en un debate sobre la Provincia, tampoco debe olvidarse el fundamental papel que las Diputaciones Provinciales asumen acercando los servicios básicos a los ciudadanos de numerosos pequeños municipios y haciendo realidad con ello los postulados del Estado Social. Por ello, frente a la incertidumbre de lo ignoto, quizá las Diputaciones aporten también el valor de lo conocido. En momentos –como los actuales– en que tanta tinta se vierte sobre la conveniencia o inconveniencia de reformar la Constitución y sobre la oportunidad o no de incluir entre sus posibles contenidos el estatus constitucional de la Provincia, ponderar todos estos argumentos parece, pues, cosa obligada.

En las páginas que siguen un valioso ramillete de profesores de Derecho Administrativo han abordado una reflexión serena y académica sobre los problemas de la Provincia. Sus aportaciones son el resultado de las brillantes Ponencias que expusieron en el Seminario sobre *La organización territorial interna de las Comunidades Autónomas*, que, dentro del ciclo de Seminarios sobre la Reforma del Estado y bajo la dirección del Profesor Santiago Muñoz Machado, se desarrolló en el Instituto de España el pasado día 30 de noviembre de 2016. *Documentación Administrativa*, a la vez que agradece la generosidad tanto de los ponentes como de quienes intervinieron en el

mencionado Seminario, ha querido reunir estos trabajos en el presente volumen monográfico, en el entendimiento de que con ello contribuye al mejor conocimiento de la institución Provincial, tan hondamente enraizada en el Derecho Público español.

Los Directores