

# Descentralización y desconcentración en Andalucía

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION: EL MARCO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE ANDALUCIA: 1. El servicio objetivo de los intereses generales. 2. El retrato constitucional. 3. La provincia como institución constitucionalmente garantizada. 4. Las singularidades de Andalucía. Factores naturales y el proceso político. II. LA PRIMERA ETAPA (1981-1987). EL ESTATUTO DE AUTONOMIA Y LA LEY 3/1983, DE ORGANIZACION TERRITORIAL DE ANDALUCIA: 1. La descentralización de la Comunidad Autónoma: una cuestión pendiente: 1.1. La provincia, eje de una polémica: 1.1.2. El sistema de administración regional indirecta: una herida cerrada. 1.2. La Administración local en el Estatuto y en la LOTA: 1.2.1. El municipio, en espera de una futura regulación. 1.2.2. La provincia. 1.3. Las comarcas, una opción difícil. 1.4. La descentralización en Andalucía. El balance de la primera etapa histórica (1981-87). 2. La Administración regional desconcentrada: 2.1. La Administración central de Andalucía. 2.2. La Administración periférica, un cambio de titularidad estatal hacia la regional. 3. La descentralización funcional. III. LA LEY DE DIPUTACIONES 11/1987, DE 26 DE DICIEMBRE: 1. El contenido nuclear de la Ley. 2. Las competencias de las Diputaciones. 3. La delegación de competencias. 4. La coordinación. IV. UNA REFLEXION FINAL.

## I. INTRODUCCION: EL MARCO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE ANDALUCIA

No nos corresponde abordar el análisis dogmático de los principios de descentralización y desconcentración en el Estado de las Autonomías, sino tan sólo reflejar su proyección en Andalucía, levantando acta del estado de la cuestión: cuál sea su concreta articulación en el territorio andaluz. Tal es el propósito informativo de las líneas que siguen. Conviene subrayar, a nuestros efectos, algunos de los aspectos jurídicos que enmarcan la estructura administrativa constitucional al objeto de abonar su más justa comprensión.

## 1. EL SERVICIO OBJETIVO DE LOS INTERESES GENERALES

Resulta lógico que en el estreno de una nueva planta de organización territorial, radicalmente innovadora y sin precedentes en nuestra historia contemporánea, se exija un proceso, gradual y progresivo, de adaptación. Las nuevas relaciones interadministrativas han de superar una etapa de rodaje y ensayo de las diversas fórmulas y técnicas jurídicas que la Constitución consiente.

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional, la dilatada legislación estatal y regional, así como la abundante doctrina que se ha ocupado sobre la materia no son sino un reflejo de la cuestión: la necesidad de lubricar todo el sistema instaurado por el Estado de las Autonomías en el que el autogobierno se predica de las nacionalidades y regiones, de un lado y, de otro, de las entidades locales —provincias y municipio.

El mapa de la Administración territorial es más profundo de lo que *prima facie* pudiera parecerle al intérprete de la Constitución. En efecto, la erosión del Estado contemporáneo no se contrae al ámbito interno —por debajo—, sino que se extiende al plano supranacional (arts. 93 y 96 CE; Acta Unica Europea). El Estado, que se acerca al siglo XXI, se ve profundamente transformado en un doble proceso: de transferencia de competencias hacia arriba —Comunidades Europeas— y de traslación hacia abajo —Comunidades Autónomas—. Ello no entraña, sin embargo, la disolución del Estado a manos de la Europa de las regiones, como ya se ha puesto de manifiesto (E. GARCÍA DE ENTERRÍA). Implica, eso sí, una mutación radical del Estado centralizado tal como fuera alumbrado en la Revolución francesa, de la que ahora celebramos su bicentenario.

El proceso de instauración, con todas sus naturales implicaciones y efectos, no puede, sin embargo, enturbiar el fin inmediato y prioritario que lo justifica ni, menos aún, renegar del principio que le dio luz: el administrado y su efectiva libertad e igualdad y la de los grupos en que se inserta, así como su participación en la vida política y social, cultural y económica (art. 9.2 CE). Las cláusulas constitucionales, a modo de complejo y urdido entramado, resultan exigentes: artículos 1.1, 10, 39-52, 103.1, 105, 129, 131...

No obstante, el servicio objetivo de los intereses generales al que tiende la Administración a las puertas de la próxima centuria se presenta en ocasiones empañado en el vigente contexto de profunda transformación. En el debate político y jurídico no parece brillar siempre la preocupación dominante por servir mejor al administrado. No sin frecuencia parece preocupar excesivamente el reparto de poder entre los distintos entes territoriales. Y basta una simple lectura de los re-

curso deducidos en conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional para comprobarlo. De un lado, en efecto, resulta elocuente el alto grado de conflictividad entre el Estado y aquellas Comunidades Autónomas cuya formación política es de distinto signo a la de la Administración central; de otro, no deja de producir extrañeza el que la óptica predominante de las pretensiones de los recurrentes —y, correlativamente, en ocasiones, de las normas impugnadas— no sea otra que la del reparto competencial. Cuestión ésta lógica y natural en un proceso de implantación de la nueva planta territorial de la Administración, pero que no legitima para olvidarse del ciudadano y de los derechos que le acompañan, que son, no se olvide, el fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE).

Como proclama la legislación sobre la materia, el punto de mira reside en el administrado. Sirvan de muestra la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuyo artículo 2.1 se establece que la legislación estatal y autonómica, para la efectividad de la autonomía de las entidades locales, deberá asegurar la intervención en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses, «de conformidad con los principios de descentralización y de la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos»; por su parte, el artículo 27.1 recuerda, como tantos otros, que el ejercicio y organización de las competencias —en este supuesto de las delegadas a los municipios— habrá de articularse atendiendo siempre a que con ello se mejore la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana... O el preámbulo de la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde con reiteración se afirma que los principios que inspiran su organización territorial persiguen «la mejor presentación de los servicios al administrado». Medios o modos de «hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces», objetivo básico al que aspira el Estatuto de Autonomía (art. 1.2).

Y es que la reforma del Estado de las Autonomías había generado unas expectativas, hasta ahora insatisfechas, de proximidad y cercanía al administrado, de participación en la vida económica, social, cultural y política, de eficacia, que sin duda laten también en el retrato-robot que el artículo 103 CE ha diseñado para la Administración contemporánea. La organización territorial, como es sabido, se engloba dentro del ámbito del principio dispositivo. Y tal potestad autoorganizatoria, inmediata manifestación de la autonomía comunitaria, debe estar presidida bajo este «telos» constitucional.

## 2. EL RETRATO CONSTITUCIONAL

Otra reflexión puede servir de marco al presente estudio: el diseño arquitectural de la Administración que ha tallado el constituyente. En efecto, la Constitución de 1978 ha dibujado un marco o espacio, amplio y flexible, al que el legislador estatal y regional habrán de acogerse. En este extremo, como en tantos otros, y habida cuenta de las peculiaridades de la norma jurídico-constitucional, se ofrece un marco de referencia suficientemente amplio como para permitir diversas fórmulas legislativas que a las Comunidades Autónomas corresponde ensayar. Así, el modelo vasco, sustentado sobre las Diputaciones Forales y cuyo trasplante fue recomendado por la Comisión de Expertos sobre Autonomías al resto de las Comunidades pluriprovinciales; el modelo catalán, que persigue la creación de una única provincia para la efectiva comarcalización de su territorio; la generalizada fórmula de levantar una Administración periférica propia, secundada por Andalucía, no son más que un trasunto de las modulaciones dispares que la Constitución permite.

Sin embargo, nótese bien, los modelos hasta ahora ensayados han apurado la elasticidad de la Norma constitucional. Resulta notorio cómo se ha apostado por comprobar hasta dónde resiste la Constitución sin ser contrariada, sin romper con la apertura de sus preceptos. Por encima de los evidentes problemas políticos que subyacen en la formulación de los diversos modelos, acaso pudieran aportarse mayores elementos de juicio, si el examen se dirige en primer término a sentar las coordenadas que la Constitución ha trazado al configurar el Estado de las Autonomías, el autogobierno de las Diputaciones y municipios y los principios que iluminan y rigen la vida de la Administración pública (art. 103 CE). Existen, a nuestro propósito, dos bloques de normas fundamentales —y en los que ahora nos está vedado detenernos—: el relativo al modelo de distribución territorial del poder público y el atinente al perfil de la Administración pública contemporánea, ya sea ésta central, regional o local:

a) Los rasgos de la distribución territorial del poder descansan básicamente en los artículos 137, 140, 141 y 148-149 CE (y, de otro modo, en el tejido urdido por el Título VIII y las disposiciones adicionales y transitorias). Con independencia del juicio que nos merezca y de las distantes opiniones doctrinales vertidas, es un dato incuestionable el silencio guardado por la Constitución sobre la organización administrativa interna de las Comunidades Autónomas. La discusión científica y la interpretación jurisprudencial, ante esta consciente omisión, están servidas. A nuestro propósito interesa retener y no difuminar: el principio dispositivo de autoorganización que ello entraña (art. 148.1.1 CE)

y que habría de plasmarse en los Estatutos de Autonomía y en las leyes comunitarias de desarrollo de la legislación básica estatal (149.1.18 CE); la correlativa variedad del régimen local, en el marco de las bases y de los respectivos Estatutos; la consiguiente redefinición de las competencias administrativas, un nuevo reparto del poder territorial a resultas de la planta regional, en cuyas manos resta la complejidad del sistema —transfiriendo parte de sus competencias a los entes locales, delegando en ellos o asignando la gestión de sus servicios propios, completando las técnicas que sirvan a los principios de coordinación y cooperación, etc.—, y en fin, la racional conjugación —controlable jurídicamente— de los entes locales de naturaleza obligada (provincia, municipio, isla) con los de carácter dispositivo (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios). De manera que son cuatro los niveles administrativos indisponibles que pueden recaer sobre un mismo territorio: Estado, comunidad, provincia (en las Comunidades pluriprovinciales) y municipio. En tal contexto parece evidente que no tiene espacio la sucesiva superposición de escalones administrativos, sin suprimir otros, como resultaría de sumar a los de carácter forzoso toda una suerte de entes infraprovinciales y supramunicipales —comarcas, mancomunidades— o entidades locales menores al municipio —parroquias—, puesto que una polución tal de niveles administrativos sobre una misma porción del territorio, con independencia del intrínseco límite presupuestario, podría ser contrario al servicio objetivo de los intereses generales al que está sometida la organización administrativa (art. 103.1 CE).

En definitiva, pues, sin menoscabo del principio dispositivo de las Comunidades Autónomas, ha de procederse con suma cautela a fin de no crear nuevos entes locales en detrimento de la indeclinable autonomía de provincias y municipios —como ya se ocupa la legislación básica de evitarlo— al tiempo que se soslayan los eventuales solapamientos generables por los entes creados —asumiendo las competencias transferibles de municipios y provincias—. Ha de reconocerse, empero, que el elemento distorsionante del proceso aplicativo de la nueva planta administrativa reside en la provincia ya desde el comienzo de la década constitucional. Su carácter indisponible en las Comunidades pluriprovinciales limita las posibilidades de expansión de su singular Régimen local, si no se quiere renunciar al alzado de una sólida Administración periférica regional.

b) Sobre las notas constitucionales que integran el modelo de Administración pública, bajo nuestro perfil, son de señalar algunos de sus postulados:

— Que el artículo 103 CE es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, ha afirmado con acierto la STC 85/1983, de 22 de febrero. Ello entraña que la Ad-

ministración regional ha de ajustarse a los principios arquitectuales que el constituyente ha diseñado, entre los que destacan, a nuestro propósito, la descentralización y desconcentración. Si bien la Constitución de 1978 no ha prejuzgado la organización institucional de las Comunidades Autónomas, excepción hecha de la previsión del artículo 152.1, por contraste con la Constitución italiana (art. 118.3), el Título VIII, y, en particular, la autonomía de las provincias y municipios, habrá de integrarse con el modelo de Administración pública que el precitado artículo 103 ha levantado. Y, en tal sentido, las leyes autonómicas andaluzas se han apresurado a recogerlo y trasplantar, reproduciéndolos, los principios que rigen la vida y el actuar de la Administración: artículo 34.1 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administraciones de la Comunidad Autónoma Andaluza, y artículo 14 de la Ley de Organización Territorial de Andalucía. De igual modo, todas las Administraciones públicas estarán sometidas al control de los tribunales y al principio de responsabilidad (art. 106. CE).

— Autonomía-descentralización: no sería válida la reproducción y multiplicación de la desmontada y denostada Administración central preconstitucional en el nivel regional. La Administración central, regional y local ha de actuar y regirse bajo el principio de la descentralización. Ello implica que la Administración de mayor ámbito territorial ha de descentralizarse en beneficio de la que integra una porción territorial menor. Así, la Administración central debe descentralizarse en favor de las Comunidades Autónomas y, en menor medida, de las entidades locales. Y las Comunidades habrán de ajustarse a idéntico principio, transfiriendo y delegando competencias a las Corporaciones locales, dotadas de personalidad jurídica propia.

El principio de descentralización no se agota, pues, con la transferencia de las competencias estatales en favor de las Comunidades Autónomas y, en su caso, en beneficio de las entidades locales. Juega en segundo lugar como principio informador de toda organización administrativa (1), por lo menos en favor de las entidades locales expresamente constitucionalizadas. Porque tampoco es pensable la ilimitada descentralización, siempre en beneficio de un ente cada vez menor; la atomización que implicaría y la imposibilidad de reconducir a la unidad vedarían una estructura tal. De otro lado, a la autonomía se le unen los principios de organización democrática (arts. 140 y 141 CE) y el de autosuficiencia financiera (art. 142 CE).

— Otros principios cierran el perfil constitucional de la Administración y que ahora nos interesa destacar: el de eficacia, que no se con-

---

(1) Cfr. P. ESCRIBANO COLLADO, «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», *RAP*, núm. 104, 1984 —trabajo realizado con J. L. RIVERO YSERN—, p. 85. Por su parte, la STC de 28 de julio de 1981 postula que la gestión desconcentrada no puede ser sustitutiva de la descentralización.

tradice con el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico —art. 1 CE—; el de coordinación, manifestación del principio de unidad, y, en fin, la participación del ciudadano en la vida colectiva, trasunto del Estado democrático.

### 3. LA PROVINCIA COMO INSTITUCIÓN CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADA

La doctrina de las garantías institucionales, como resulta patente, carece de uniformidad en su aceptación y, lo que es más importante, está desprovista de una interpretación unívoca, objetivable.

Si Karl SCHMITT examinara el uso que de esta técnica han hecho los juristas contemporáneos no reconocería la paternidad de su doctrina como instrumento de protección de determinados preceptos en su desarrollo infraconstitucional para hacerlos resistentes en su remisión al legislador (2). Justamente porque lo que condensa una Constitución viva como la nuestra es la garantía de su existencia y no un haz competencial cierto y determinado de una vez por todas —un contenido competencial propio como acontece en el juego de los artículos 148 y 149—, se hace imprescindible rodearle de controles que presen una cobertura real y efectiva a la institución.

El propio Tribunal Constitucional, pese a predicar de la provincia el carácter de institución garantizada, no parece haber extraído mayores consecuencias: controles o criterios jurídicos objetivos, fiables. La protección dispensada al artículo 137 CE, a resultas de la interpretación jurisprudencial, no es superior a la de los restantes preceptos constitucionales. En realidad no ha desprendido más que lo que se deriva del carácter o condición normativa de la Constitución (3). De nada sir-

(2) Sobre su moderna reconversión pueden verse las obras ya clásicas entre nosotros de J. BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption der Kommunes Selbstverwaltungsgarantie*, München, 1977, y E. SCHMIDT-JORTZIG, *Die Einrichtungsgarantien der Verfassung. Dogmatischer Gehalt und Sicherungskraft einer umstrittenen Figur*, Göttingen, 1977, traídas a nuestro Derecho por los trabajos, no menos clásicos, de A. EMBID IRUJO, «Autonomía municipal y Constitución: Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal», REDA, núm. 30, 1980, y de L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981. Doctrina que ha influido decisivamente en la temprana jurisprudencia constitucional: 2 de febrero de 1981 y, señaladamente, 28 de julio de 1981, para cuyo comentario véase, por todos, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», REDA, núm. 34, 1982.

(3) La conocida STC de 28 de julio de 1981 afirma, en efecto, que dicha garantía «es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre... En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución, que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de la misma se hace». Un carácter meramente declarativo, no constitutivo, es el que se desprende de la doctrina vertida

ven los preceptos constitucionales si no se les acompaña de controles adecuados para exigir su cumplimiento. Así, los municipios y provincias, singularmente considerados, no pueden impugnar, en nuestro ordenamiento, ante el Tribunal Constitucional las leyes estatales y comunitarias que desconozcan su autonomía (4).

Por ello, no se entiende el manejo táctico y estratégico de esta doctrina si no se desborda, para superarlo, el nivel mínimo de protección y control frente a la eventual disolución de su existencia a manos del legislador. En rigor, si de una garantía constitucional —así, las instituciones garantizadas, el contenido esencial de los derechos, cláusulas de rigidez— no se hace desprender una suerte de controles —jurisdiccionales esencialmente— aquélla se volatiliza y difumina. La sinceridad de una garantía constitucional se mide por los instrumentos de control que la hacen efectiva (5). El Alto Tribunal, de hecho, no ha avanzado ni alumbrado un soporte sólido con su invocación. Y en realidad, la doctrina de las instituciones garantizadas es ajena a la argumentación de los fallos —y así pueden leerse diversos pronunciamientos; lo que de los artículos 137, 141 ó 142 se proclama es reproducible, por de pronto, a cualesquiera otros, sin que de éstos se predique o en ellos se reconozca una garantía institucional—. El esfuerzo jurisprudencial, con todo, es loable y ha puesto a prueba desde época temprana al Alto Tribunal sometiendo a su juicio problemas irresueltos de modo definitivo en el Derecho comparado. Y acaso, ha de reconocerse, no pueda hacerse mucho más.

Sin embargo, no es más que un argumento en blanco. Porque, lo que es más grave, la línea argumental mantenida en la jurisprudencia, a nuestro juicio, adolece en ocasiones de una cierta incomplitud dialéctica, consecuencia quizá de la debilidad de la vigente formulación de la doctrina en cuestión: ¿qué consecuencias jurídicas se desprenden de su constitucionalización? ¿Qué implica su reconocimiento como institución garantizada? ¿Dónde se ubica el límite de su reconocibilidad social o apelación a la conciencia jurídica general, más allá de la cual se reputa de indisponible? ¿Qué ocurre, en fin, si su regulación legal pugna con la conciencia jurídica, si ésta no está investida de legitimidad para recurrir ante el Tribunal Constitucional? Porque alzar un complejo aparato argumental para enlazar la indeclinable indisponibilidad de la provincia con la garantía institucional, rebajando luego las consecuencias dimanantes de ese ligamen no es sino un contrasentido. Fijar el límite o el umbral de la indisponibilidad legislativa en la recongnoscibilidad social de la provincia, sin que semejante operación

(4) Vid. las notas críticas, que compartimos, sobre este extremo en J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo (organización y empleo público)*, Madrid, 1987, pp. 164 y ss.

(5) Véase M. ARAGÓN, «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986, p. 100.

apareje una suerte de controles y garantías interpretativas para hacerla resistente en su desarrollo infraconstitucional, es un reto o un desafío provocador: los operadores jurídicos, ante una frontera tan volátil y ambigua, apostarán por seguir avanzando hasta el límite de la desfiguración y, por hipótesis, una institución, aunque mutilada, puede ser reconocible.

Sentar fronteras geográficas es una tarea ineludible al tiempo que no exenta de riesgos. Imprescindible, por cuanto constituye el presupuesto para el reparto de poder, delimitando las respectivas esferas internas. Y arriesgada, en tanto deviene en fuente de conflictos, ya que las potestades jurisdiccionales se extienden hasta su mismo extremo. Produce el efecto inmediato —derechamente pretendido— de apurar y colmar hasta su borde la frontera misma, de modo análogo a como el océano avanzaría de recortarse nuestras costas. Ahora bien, si la línea divisoria no es sino una evanescente y mortecina señal luminosa no es difícil aventurar su fácil invasión, satisfaciendo incluso ambiciones inicialmente insospechadas por sus detractores (6).

Y el Régimen local resultante, por consecuencia, podrá ser el precipitado o la cristalización de las competencias residuales no absorbidas por la Administración autonómica. El modelo de Administración local no sería entonces sino el residuo, casi ornamental y «pro forma», que lejos de obedecer a un esquema racional preconcebido deviene en resultado de un reparto o despojo, en el que ha representado el papel de cenicienta. La historia nos enseña, en efecto, que la provincia ha ido afirmándose paulatinamente como colectividad local descentralizada (7): sobre la base, nótese bien, de definir unos intereses provinciales, propios, diversos de los municipales y estatales —y ahora regionales—. La Historia enjuiciará si el progresivo vaciamiento de las competencias provinciales en régimen de autonomía no termina por hacerlas desaparecer allá donde no han sido aún suprimidas —en las siete Comunidades uniprovinciales han quedado absorbidas— al reducirse a un simple nombre, diseccionando los factores que puedan prevalecer —políticos, historicistas, técnico-jurídicos, etc.— en su eventual vaciamiento, posible incluso, según parece, en una «Constitución provincialista» (M. CLAVERO ARÉVALO).

Autonomía local como institución garantizada y control jurisdiccional que la haga efectiva. Para que aquélla no se convierta en un mero rótulo formal ha de llevar aparejado el segundo. De existir un derecho reaccional en favor de la autonomía provincial muy otra posiblemente

---

(6) I. DE OTTO Y PARDO explicaba con singular maestría en este contexto las posibilidades de subversión que gravan justamente sobre los preceptos más reforzados y garantizados de nuestro texto constitucional. *Vid. Derechos fundamentales y Constitución*, Civitas, 1988 (obra publicada con otro trabajo de L. MARTÍN RETORTILLO).

(7) Cfr. J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, cit., pp. 81-86.

sería su vigente regulación, preservando en rigor la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Por contraste, resulta paradójico el reconocimiento de un derecho reaccional en beneficio de la autonomía universitaria, compatible con su condición de institución garantizada (8), extraído, sin duda, de su ubicación sistemática. Parece como si la crónica enfermedad que padece en nuestros días la provincia hubiera sido la «crónica de una muerte anunciada» por el propio constituyente.

#### 4. LAS SINGULARIDADES DE ANDALUCÍA. FACTORES NATURALES Y EL PROCESO POLÍTICO

El binomio centralización-descentralización tiene un carácter relativo, es una cuestión de grado o de equilibrio. En todos los países se encuentra presente esta dialéctica, surcando su organización administrativa.

En otras épocas, la cuestión centralizadora ha estado acaparada por afanes unificadores, de reconstrucción del Estado de Derecho, al que la uniformidad propia del esquema militar era esencial. El centralismo fue el instrumento más eficaz al servicio de la uniformidad y de la unificación. Bajo estos presupuestos, conceptualmente resultaba posible que el Estado garantizara la igualdad formal de todos los ciudadanos ante la Ley y los servicios públicos, al permitirle asumir el papel de defensor de los derechos de los particulares incluso contra los eventuales excesos del poder local.

En la actualidad, por contraste, la apuntada tensión se ha desplazado hacia otros terrenos: el principio de eficacia, el pluralismo político, el mejor servicio objetivo a los intereses generales, el acercamiento al administrado, cuya graduación se remite, en última instancia, a la valoración política —legislador estatal y autonómico—. El fruto del acarreo histórico también se muestra determinante en la sucesiva superposición de nuevas Administración territoriales.

La autonomía, según sabemos, se opone a la uniformidad y al centralismo que la sirve. Unidad y autonomía *versus* centralismo y uniformidad. Partes autónomas de un todo unitario, pero no órganos descentrados de un único ente uniforme. Esquema éste que ha de reproducirse en el seno de todas las Administraciones territoriales.

La preocupación dominante, como no podía ser menos, en el incipiente Estado de las Autonomías no es sino la articulación del principio de descentralización y autonomía en favor de las nacionalidades

---

(8) Cfr. STC 26/1987, de 27 de febrero, fundamento jurídico 3.

y regiones, transfiriendo competencias centrales a los nuevos entes territoriales.

Las peculiaridades andaluzas requieren un tratamiento ciertamente diferenciado. Su extensión geográfica, sin parangón en nuestro territorio nacional, las ocho provincias que la componen, hacían clamar por una urdimbre administrativa o institucionalización territorial proporcionada. Factores geográficos, de un lado, y criterios técnicos, de otro, habrían hecho aconsejable un estudio más sereno y racional de la organización administrativa. En efecto, los 87.300 kilómetros cuadrados —con un litoral superior a los 800 kilómetros— la convierten en la Comunidad más extensa, sólo comparable a la de Castilla-León —Cataluña, 32.000; Galicia, 29.400— y superior a otros países europeos con una trama administrativa compleja: Bélgica (30.000), Holanda (32.000), Suiza (41.000), Irlanda (70.000). Portugal, algo mayor, cuenta también con muchas más provincias (9). La situación geopolítica de Andalucía es singularmente excepcional: ha servido de puente de unión entre dos continentes, entre los dos mares más civilizados de la Humanidad y entre las dos civilizaciones más importantes, la occidental y la islámica; estos y otros factores vienen a converger en un espacio unitario, siendo determinantes de su estructura socioeconómica (10). Lo que interesa subrayar, en fin, no es sino que las provincias andaluzas son superiores a la media nacional y europea —condado inglés, departamento en Francia, provincia italiana— y su extensión las convierte en espacios singularmente aptos para la prestación de servicios de largo alcance territorial (11).

Sin embargo, la imposición estatutaria —como luego veremos— de articular los propios servicios periférico a través de las Diputaciones Provinciales, en detrimento del inicial principio dispositivo de autoorganización de la Junta de Andalucía, fue contemplado como un despropósito jurídico, traducido en términos políticos como un agravio comparativo (12).

Otras versiones han traicionado el rigor y geometría jurídica del problema. La cuestión provincial nació enrarecida. El proceso político

---

(9) Cfr. A. PÉREZ MORENO, «La organización administrativa en Andalucía», en el volumen colectivo *Comunidades Autónomas. Solidaridad, estatutos, organización, convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980, pp. 174-176.

(10) Cfr. M. CLAVERO ARÉVALO, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía* —dirigido por S. MUÑOZ MACHADO—, IEAL, 1988, pp. 29 y ss.; asimismo, L. SÁNCHEZ AGESTA, *ibid.*, pp. 10 y ss.

(11) Cfr. A. PÉREZ MORENO, «La organización administrativa en Andalucía», *cit.*, p. 175.

(12) Véase J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, *cit.*, pp. 93-95, quien critica con acierto la desigualdad de niveles en la Administración territorial a consecuencia de la división autonómica y de la eliminación de la provincia en las Comunidades uniprovinciales. A nuestro juicio, la variedad administrativa —recuérdese que ha caído el mito que identificaba la unidad y el centralismo; la unidad y la descentralización, por el contrario, forman una indisoluble estructura— no ha de asemejarse con los privilegios del Antiguo Régimen.

al que se vio sometida la Comunidad Autónoma —proyecto LOAPA, acuerdos político-administrativos, imposición estatutaria desde las Cortes Generales del sistema de Administración descentralizada con la incorporación de las Diputaciones Provinciales a su organización— explica el rechazo político del Parlamento andaluz de un precepto estatutario —artículo 4.4— que restringía y limitaba el principio dispositivo, a diferencia de lo que aconteciera con los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia, e incluso en Estatutos de autonomía diferida (13).

Andalucía, en efecto, no es comparable en términos geográficos —que demandan un tupido y rico entramado administrativo, una institucionalización racional— ni en un plano jurídico-político al País Vasco o a Cataluña y a sus respectivos modelos —territorios históricos o comarcas—. En nuestro caso, ha de añadirse el hecho de que no hay una tradición histórica peculiar y propia en lo que al Régimen local se refiere (14). El silencio estatutario, frente a las proclamas, verbigracia, del gallego o del asturiano —reconociendo personalidad jurídica a las parroquias rurales— y de los ya citados es una prueba elocuente. Ello no obsta, antes bien al contrario, para tejer un singular Régimen local en el amplio espacio andaluz. No nos corresponde apuntar cuál haya de ser la organización administrativa más idónea bajo el perfil técnico-jurídico, puesto que las presentes reflexiones no son más que *de lege data*. De lo que sí cabe levantar acta es de la escasa satisfacción que hasta el momento se le ha dado al principio de descentralización en Andalucía, como se desprende de la legislación vigente.

Al cabo de cuanto antecede nos importa extraer dos consecuencias:

— En primer término, que no nos hallamos a las puertas de un proceso constituyente ni ante unas posibilidades ilimitadas de gasto público, por lo que la pura teoría de la organización administrativa se encuentra fuertemente condicionada por parámetros jurídicos y materiales o de capacidad económica. El peculiar Régimen local andaluz, que atienda a las singularidades y variedad de sus municipios, ineludible para vertebrar una verdadera descentralización, ha de desplegarse —es

(13) En realidad, tal solución organizativa ha sido plasmada tan sólo en los Estatutos de Castilla y León —art. 20.2—, Extremadura —art. 16.2—, Aragón —art. 45.1— y, por último, Castilla-La Mancha —art. 30.3.c—.

Por ello, ha podido afirmar gráficamente el profesor CLAVERO ARÉVALO que «el Estatuto andaluz es el último del artículo 151 de la Constitución y el primero del artículo 143. Cfr. *Comentarios al Estatuto de Andalucía...*» —dirigido por S. MUÑOZ MACHADO—, cit., p. 39.

(14) Es un hecho incontestable, por causas bien conocidas, que Andalucía no ha contado con un Derecho propio. Sin embargo, ha de reconocerse que el municipio fue siempre destacado por el andalucismo histórico, hasta el punto de que en la base tercera del Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía, aprobado en Córdoba en 1933, se proclama la plena autonomía de los municipios que habrían de mancomunarse en comarcas, las cuales constituirían la división territorial de Andalucía, con evidente omisión de las provincias.

una cuestión pendiente, como ahora pondremos de relieve— con imaginación y maestría en el marco de tales coordenadas.

— Que la indisponibilidad de las provincias —137 CE— y su incorporación a la organización administrativa de la Junta de Andalucía —4.4 EA— condiciona el futuro desarrollo del Régimen local: en teoría, las posibilidades de expansión de nuevos niveles o escalones administrativos se reducen, desde el momento en que la Comunidad no renuncia a crear su propia Administración periférica, rechazando la asignación de competencias —gestión ordinaria— a las Entidades locales; el Ayuntamiento, la Diputación, la Comunidad y el Estado convergen sobre un mismo espacio territorial. Ello dificulta, en rigor, la construcción de los otros dos escalones posibles —llegando hasta seis niveles—: entidades locales supra o inframunicipales.

Ciertamente, sin embargo, el condicionamiento es bien débil, a juzgar por la protección jurídica que se le ha dispensado a la provincia. En realidad, el único límite del legislador andaluz reside en la prohibición de suprimir expresamente la institución garantizada, de hacerlas desaparecer, lisa y llanamente, como pretendía la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, declarada, por tan flagrante y directa supresión, inconstitucional (STC 28 de julio de 1981): la reducción de sus competencias propias es lícita mientras no lleve a la desaparición de la provincia; en este sentido, la asunción por la Generalidad de la totalidad de las competencias entonces atribuidas a las Diputaciones implicaba la desaparición de las cuatro provincias catalanas (F. J. 3). También al legislador andaluz le está vedado contradecir formalmente —choque frontal— el artículo 4.4 EA o suprimir por entero su existencia.

Tal es el alcance protector al que se ha llegado con la formulación de la doctrina de la garantía institucional. De manera que las provincias han de permanecer en la configuración del Régimen local andaluz siquiera sea como convidados de piedra para no incurrir en inconstitucionalidad —aunque su pétrea e inconsistente presencia no deje de acarrear un elevado gasto presupuestario y un nivel administrativo más sobre una misma porción del territorio; tal es el precio de mantener un rótulo, las Diputaciones, cuya supresión está vedada por la Constitución (15).

---

(15) Si a lo largo de un siglo y medio de historia las provincias han ido afirmándose, no sin fuertes dificultades, para consolidar un débil haz de competencias propias como entidad local, su lógica sustracción en beneficio de la Administración regional implica un debilitamiento incuestionable, quizá no exento de irracionalidad. Lo cierto es que su pervivencia resulta una farsa. A ello se une la dilatada jurisprudencia constitucional, de la que no cabe extraer un criterio sólido capaz de frenar el imparable proceso de despojo y vaciamiento hacia arriba —coordinación de materias de interés comunitario y de los planes de obras y servicios, apoderamiento

La potestad de autoorganización de la Comunidad andaluza se ha ejercido, en desarrollo y complitud del bloque de la constitucionalidad, a través de las siguientes leyes: Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad y, la más relevante, Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.

Abordemos, pues, el análisis de los principios de descentralización y desconcentración en Andalucía a resultas de la intervención legislativa comunitaria a la que hemos hecho referencia.

## II. LA PRIMERA ETAPA (1981-1987). EL ESTATUTO DE AUTONOMIA Y LA LEY 3/1983, DE ORGANIZACION TERRITORIAL DE ANDALUCIA

### 1. LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: UNA CUESTIÓN PENDIENTE

#### 1.1. *La provincia, eje de una polémica*

Para acercarnos al estado de la cuestión, y al objeto de ir sesgando el contenido de la legislación andaluza desde los principios constitucionales que nos ocupan, conviene registrar la crónica de una polémica que no por bien conocida ha dejado por ello de influir y acaparar la atención de la organización administrativa regional desde sus orígenes. Según sabemos, la cuestión trae causa del artículo 4.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EA), aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (16):

«En los términos de una Ley del Parlamento andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a

---

legislativo de sus viejas competencias— y hacia abajo —en favor de los municipios y de otras entidades intraprovinciales.

(16) *Vid.* A. PÉREZ MORENO, P. ESCRIBANO COLLADO, J. L. RIVERO YSERN, J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ y F. LÓPEZ MENUDO, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981, pp. 44-47: «Ha sido el tema más conflictivo entre los partidos políticos, posiblemente porque ha sido tratado con sensibilidad política acusada como exponente de la intensidad del cambio entre la estructura político-administrativa heredada y la que se trataba de establecer. El recelo ante las actitudes de provincias respecto de la nueva entidad regional, la huida de la amenaza de un contrapoder regional, la inquietud electoral subyacente, etc., pueden explicar esas tensiones entre partidos que han llegado hasta las últimas horas del término para la presentación del Proyecto de Estatuto.»

través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.»

El texto aprobado por la Asamblea de parlamentarios andaluces en Córdoba difería notablemente del que llegara a ver la luz en los diarios oficiales (17). Por encima de pequeñas modulaciones no se establecía articulación alguna entre la actividad periférica de la Comunidad y las Diputaciones; tan sólo se aludía a la división provincial para la prestación de los servicios autonómicos.

Se trata, en efecto, del primer Estatuto de Autonomía que incorpora la articulación de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones Provinciales andaluzas, tal como postulara el informe de la Comisión de Expertos encargado por el Gobierno y, consecuentemente, recogiera el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). El informe propugna que el peso principal de la acción pública en el marco de las Comunidades pluriprovinciales grave sobre sus Diputaciones, para lo que se propone como objeto de acuerdos políticos que en la redacción de los Estatutos se prevea que las Diputaciones Provinciales gestionen ordinariamente los servicios confiados a la Comunidad, así como que puedan recibir competencias por transferencia o delegación. El Estatuto andaluz recogerá con fidelidad el modelo organizativo de administración indirecta propugnado, como consecuencia de los acuerdos político-administrativos suscritos.

El debate científico y la polémica política levantada por los términos imperativos del precepto («... articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios...») no tardaron en producirse, haciendo de éste el tema más conflictivo entre las diversas formaciones políticas.

El Estatuto encomendaba la administración y gobierno de las provincias a las Diputaciones al tiempo que les asignaba la gestión de los servicios autonómicos. Mientras un amplio sector de la doctrina, tras analizar las características de las reformas europeas sobre Administración local, defiende la absoluta necesidad de aprovechar las provincias andaluzas en tanto su tamaño —superior a la media europea y española— las hace instrumentos idóneos para ubicar la denominada Administración pesada (grandes servicios públicos de amplia prestación comunitaria) (18); otros, no sin cierto recelo, ven en las Diputaciones

---

(17) Véase M. CLAVERO AREVALO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía...* —dirigido por S. MUÑOZ MACHADO—, cit., pp. 38 y ss.

(18) A. PÉREZ MORENO, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, cit., p. 44 (1980). Como es sabido, ha proclamado la amplia participación de la provincia en la Administración regional la Comisión de Expertos: «... es preciso introducir severas correcciones en la tendencia que se viene observando a la ampulosidad, la reproducción del aparato estatal y la densificación burocrática» (p. 69); «... resulta conveniente prever con carácter general... que los Estatutos de Autonomía y las leyes de las Comunidades Autónomas podrán asignarles competencias propias de la Co-

una técnica de presencia de la Administración central y de devaluación de la autonomía regional o, en cualquier caso, lo estiman inaceptable, en cuanto contrario —por sus términos preceptivos— a la potestad de autoorganización, derivada del principio de autonomía (19).

Por encima de la cuestión acerca de la racionalidad técnica del modelo de Administración indirecta, de la finalidad de economizar el gasto público o de institucionalización coherente de todo el territorio andaluz, lo cierto es que la valoración política que se hizo de este precepto estatutario fue negativa, tanto por la Comunidad como por las Diputaciones andaluzas.

### 1.1.1. *La erosión del artículo 4.4 EA*

La resistencia política a seguir los dictados del controvertido precepto va a ser encarnizada, culminando con la disolución del mandato. Veamos cómo se suceden los hechos.

— La polémica no es acallada con la promulgación del Estatuto en 1981. La «cuestión provincial» sigue acaparando la atención y es en 1983, ciento cincuenta aniversario de la provincia, cuando la Ley 12/83, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA), y la andaluz de Organización Territorial de 1 de junio (LOTA) van a atemperar y amortiguar los términos imperativos —«articulará»— del precepto (4.4 EA). En efecto, el artículo 5.1 LPA indica que las «Diputaciones Provinciales *podrán* asumir la gestión ordinaria de los servicios pro-

---

munidad o delegarles su ejercicio siempre bajo la dirección y control de ésta. Asimismo, que podrá atribuirse a las Diputaciones Provinciales de gestión ordinaria, en el territorio de la provincia, los servicios propios de la Administración autonómica» (p. 67). Cfr. «Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías», CEC, mayo 1981.

(19) En este último sentido se manifiestan P. ESCRIBANO COLLADO y J. L. RIVERO YSERN, «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA...», cit., pp. 115-116. Asimismo, J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ subraya la crítica de la doctrina italiana al artículo 118.3 de su Constitución, que establece, como es sabido, la imposición de una Administración regional indirecta —ejerciendo sus funciones administrativas a través de los entes locales—, modelo de nuestro artículo 4.4 EA, y en el que se inspiró la Comisión de Expertos. Al tiempo, hace notar la sorpresa que causa el hecho de que el proyecto LOAPA —art. 11.1— sea menos restrictivo —«podrán asumir la gestión ordinaria»—. Cfr. «La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía, Organización territorial del Estado», Madrid, IEF, 1984, vol. II, pp. 1632 y ss. Sin ánimos de exhaustividad, véase J. R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo...*, cit., quien considera que en los supuestos de gestión forzosa, como el del artículo 4.4 EA, la carencia de voluntariedad de la aceptación del ente inferior —aquí las Diputaciones— permite dudar de la constitucionalidad de esta técnica como contraria al principio de autonomía que protege a las Corporaciones locales, convertidas por una simple Ley estatal o regional en gestoras forzosas de servicios de titularidad estatal o autonómica, lo que avoca a una clara relación de subordinación jerárquica del Estado o de la respectiva Comunidad. Cfr. pp. 33-34 y 172. A nuestro juicio, sin embargo, el sistema de Administración regional indirecta desde luego no adolece de inconstitucionalidad, en tanto que por virtud de la eficacia y economía la gestión forzosa de los servicios periféricos y su correlativa intervención y control sobre el ente local no supone, en principio, un recorte o disminución de las competencias propias ejercitadas en régimen de autonomía.

pios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia». Por su parte, el artículo 21.1 LOTA condiciona la articulación de los servicios periféricos comunitarios a través de las Diputaciones a que la naturaleza del servicio lo permita, sin perjuicio del requisito de que el ámbito de prestación del servicio coincida con el provincial. De todos modos, parece como si el principal propósito de la Ley no fuera otro que el de reafirmar su plena disposición organizativa, vistiendo la norma de elementos de ornato meramente accidentales, dando así un paso al frente ante el problema:

«Art. 15. En el ejercicio de su potestad organizativa, reconocida en la Constitución y por el artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y con sujeción a los principios de economía, eficacia, coordinación y desconcentración, la Comunidad Autónoma goza de plena autonomía para la gestión de sus competencias.»

Este último inciso, conectado con el precitado artículo 13.1 EA (la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre organización y estructura de sus instituciones de autogobierno), cobra un singular vigor en el contexto del decurso de los acontecimientos.

— La Ley 11/1987, de 27 de diciembre, de Diputaciones, consuma el proceso de flexibilización. El papel institucional de aquéllas ha quedado, en virtud de esta norma, arruinado y disuelto en beneficio de la Comunidad Autónoma. Como tendremos ocasión de abundar, sorprende que en aras del principio de coordinación la Ley omita toda referencia a la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad, al tiempo que las Diputaciones andaluzas sean desapoderadas de las competencias económicas, las más relevantes por mor de la titularidad comunitaria sobre tales materias (arts. 24-28). El escollo —racional y técnico— del artículo 4.4 EA parece resuelto de manera definitiva. En realidad, una vez montada la propia Administración periférica, a la Junta de Andalucía no le importaba asignar a las Diputaciones la gestión de algunos servicios residuales; sin embargo, han sido las propias Diputaciones las que, recelosas como si de un caballo de Troya se tratase, se han negado, en términos políticos, a tal misión por temor a ver el tentáculo de la Administración regional en su propio seno, a resultas de la fuerte intervención que las competencias asignadas comportarían. Actuar como órgano propio de la Administración regional, una previsión estatutaria cerrada por la legislación ordinaria.

La Ley 11/87 guarda silencio sobre el sistema de Administración indirecta —evidentemente es la única salida que le resta para no ser tachada de inconstitucional por antiestatutaria— al tiempo que restringe las iniciales competencias provinciales, tema que implicó el rechazo

político de las propias Diputaciones andaluzas, sustentadas por la misma formación política.

— Y es que, ciertamente, su neutralización habría de venir a manos de la sutil y clásica vía de subrayar el papel de la *interposito legislatoris*, inexcusable para la complitud de toda norma abstracta y fundamental (sea constitucional o estatutaria): «articulará la gestión ordinaria a través de las Diputaciones», pero, nótese bien, «en los términos de una ley del Parlamento andaluz». Paradójicamente, la doctrina de K. SCHMITT había nacido para evitar la disolución, hacer resistente, la institución garantizada frente a la —ineludible— llamada al legislador que la desarrollase.

### 1.1.2. *El sistema de la Administración regional indirecta: una herida cerrada*

Sobre el artículo 4.4 EA, a nuestro juicio, han de certificarse los siguientes datos:

— En términos políticos, ha sido criticado y su superación ha sido uno de los primeros propósitos formulados por la legislación territorial.

— Por su parte, la crítica doctrinal se dirige básicamente a la restricción de la potestad de autoorganización, derivada del principio de autonomía.

— *De lege data*, en rigor, el mandato estatutario es irreprochable desde una perspectiva jurídico-formal. Con independencia de que fuera formulado por consecuencia de los acuerdos políticos, más radicales en este extremo que el propio proyecto LOAPA y su plasmación en el ordenamiento —LPA—, lo cierto es que la norma institucional básica decide restringir su potestad autoorganizatoria optando por un modelo de Administración indirecta. El jurista —que es juez y no parte— ha de rendirse ante la evidencia de la regulación estatutaria por más que la fórmula adoptada le repugne y que su rechazo lo exprese y condense en proposiciones *de lege ferenda*. En pocas ocasiones, como la que enjuiciamos, convergen tan nítidamente para el intérprete la *mens legis* y la *mens legislatoris*.

— Los criterios que indujeron a hacer gravitar sobre las Diputaciones el peso de la acción administrativa periférica, según creemos, fueron de racionalidad técnica antes que de carácter político. La polémica levantada se agrava porque tales propuestas, que traen su origen de la Comisión de Expertos, no se redujeron a las páginas de una publicación científica, confiándose su consolidación a la valoración política y técnica de los órganos institucionales de Andalucía. Su asunción por la norma institucional de la Junta de Andalucía, sin embargo,

es un gesto que todavía no se ha perdonado, en términos políticos.

Sin embargo, nótese bien, el artículo 4.4 EA condensa una solución de técnica jurídica. Evita solapamientos, duplicidades e ineficiencias administrativas, al tiempo que se aleja del modelo centralista, condenado por el artículo 103 CE, retrato-robot de todas las Administraciones públicas territoriales. De otro lado, el Derecho cuenta con el bagaje y técnica suficientes capaces de sortear con habilidad el peligro de la centrifugación: mediante la transferencia de la mera ejecución o gestión ordinaria de los servicios periféricos; con instrumentos adecuados de control e intervención. Fórmulas análogas se aplican no sólo en la Constitución italiana —art. 118.3—, sino en países donde rige el federalismo cooperativo —a través del principio de lealtad, permitiendo la coordinación de los intereses territoriales implicados, actuando como lubricante del sistema, sin sobresaltos— e incluso en el régimen local anglosajón —sistema de Administración única— (20). La clase política y el estamento universitario han de converger en un esfuerzo común por alumbrar un sistema organizativo coherente, en el que se aúnen eficazmente el saber y el poder.

— Las interpretaciones que se han propuesto acerca del sentido del precepto son variadas, incluso contradictorias. La que, a nuestro juicio, demanda el tenor literal y una interpretación sistemática y coherente del entero texto estatutario es la imperativa o preceptiva. Y las ideas citadas arriba no pueden condicionar o enturbiar tal labor hermenéutica —aunque nos pese—, puesto que su ejercicio está sometido a criterios estrictamente científicos. En estos momentos, sin embargo, resulta estéril detenerse en su demostración en tanto la práctica legislativa se ha apartado del artículo 4.4 EA.

— Los hechos, en efecto, han discurrido por otros cauces. Y la legislación autonómica se ha ido despegando progresivamente de una fórmula tal. Lo que no es más que una manifestación del movimiento inercial de las Comunidades Autónomas a crear su propia Administración periférica, reproduciendo, por lo demás, el esquema estatal (según las ramas y jerarquías de la Administración central). Pese a la contundencia de los Estatutos, singularmente los de las Comunidades con mayor extensión territorial y menor vertebración interna, el sistema de

---

(20) Sobre la cuestión en el Derecho comparado, véase S. MUÑOZ MACHADO, «Los principios constitucionales de unidad y autonomía», *Revista de Administración Pública*, 100-102, vol. III, 1983, especialmente pp. 1846 y ss., donde se destacan las razones doctrinales esgrimidas a favor y en contra del sistema de administración indirecta; del mismo autor, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 231-234.

Tesis que, con todo, en términos doctrinales, resulta impugnable con otros argumentos: véanse, v. gr., las notas 19, 34 y 69. Impugnación que se mueve no tanto en el terreno de lo jurídicamente exigible —a virtud del precitado art. 4.4 EA— como en el plano de la bondad u oportunidad del sistema de administración indirecta.

administración indirecta tiende a disolverse, reducido a mera declaración de intenciones (21).

## 1.2. *La Administración local en el Estatuto y en la LOTA*

Al cabo de cuanto antecede, no es difícil aventurar el juicio que nos merece la legislación andaluza en cuanto al Régimen local se refiere. En efecto, hasta la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones (abreviadamente, Ley de Diputaciones, en adelante LD), el esfuerzo se ha centrado en sortear el esquema organizativo del que nos hemos ocupado.

Por consiguiente, la regulación es de carácter principal en tanto se residencia en el Estatuto, que no ha recogido peculiaridad alguna en este extremo, y en una Ley, la LOTA, que ha servido de puente para rectificar el curso de la imposición del artículo 4.4 EA. Hasta el momento presente la Administración local se encuentra varada a la espera de una legislación local que desarrolle el Estatuto (arts. 3, 4, 5; por su parte, el art. 13 asume la competencia exclusiva —léase «compartida»— en materia de Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 CE, afirma en su regla número 3) y la legislación básica estatal (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local —LBRL—, y Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, de 18 de abril de 1986, en lo que tengan de básicas).

La Ley 3/1983, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA), virtualmente derogada en parte —o mejor, superada— tras la promulgación de la reciente Ley 11/1987, a la que seguidamente aludiremos, ha sido la primera norma que ha pretendido estructurar el reparto del poder territorial de Andalucía.

De su lectura resalta con fuerza el carácter normativo escasamente innovador. No es exagerado calificarla de inocua y neutra, con preten-

---

(21) E. ARGULLOL I MURGADAS señala, entre las causas que convergen en este fenómeno, las siguientes: la dinámica de la trasposición de la organización estatal; las características que han acompañado a la transferencia de los servicios; la falta de adecuación de las entidades locales para asumir estas tareas; las dificultades de relación entre la Comunidad Autónoma y las instituciones locales, pudiendo estar una y otra a cargo de fuerzas políticas distintas, y, en fin, la tendencia a incrementar el propio ejército de burócratas. Todo ello ha conducido, aunque algunas de estas medidas se califiquen de provisionales, a la creación de una auténtica Administración periférica, dejando a las entidades locales simplemente con sus propias competencias o, incluso, condicionándolas. A este respecto cita como paradójico el caso andaluz, en el que a pesar de aprobar la LOTA en desarrollo de las previsiones estatutarias, bajo la apariencia de su cumplimiento, ha procedido al mismo tiempo a establecer una compleja Administración periférica. Cfr. «La Administración de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, pp. 109-110.

siones meramente docentes o de toma de posición del legislador andaluz, que repite lo que la Constitución y el bloque de la constitucionalidad han establecido. En efecto, la Ley representa un apretado resumen de las «enseñanzas» de la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía en relación al Régimen local y sus relaciones con la Comunidad Autónoma. A ello se añade el agravante de la fecha de su promulgación, que ha forzado la obsolescencia de algunas de las técnicas en ella contenidas. Todo lo cual arroja un saldo de pobreza jurídica en cuanto al contenido sustantivo del que ahora es vehículo.

No ha de olvidarse que su propósito —arts. 15 y 21— parece no ser otro que el de cubrir o, mejor, sortear el artículo 4.4 EA. Bajo este perfil, se comprende el estilo del resto del articulado.

Desde el propio preámbulo se advierte la retórica doctrinal y nominalista en la que abunda la Ley. La nota más radical, sin embargo, reside en la falta de definición de un modelo de distribución del poder, de un Régimen local con personalidad propia. Quizá sea ésta la razón bajo la cual se esconda el propósito velado en la Ley de dictarse para ser inaplicada. En efecto, ni tan siquiera se prevén los órganos de las comisiones de transferencias de competencias a las entidades locales; de hecho, no ha tenido desarrollo reglamentario alguno.

Lamentablemente, va a ser una constante histórica desde la promulgación del Estatuto andaluz hasta nuestros días la ausencia de un esquema territorial, de un modelo de Administración local. Desmantelar las Diputaciones Provinciales hasta donde la Constitución consiente sin oponer, a cambio, un nivel administrativo —incurriendo, con todo, en cierta polución— no es sino un contrasentido: el saldo jurídico que arroja no es otro que el de densificar la centralización. Nótese, por contraste, que el desmantelamiento progresivo de las Diputaciones catalanas va acompañado de un paulatino crecimiento de las comarcas, por lo que su régimen, sin perjuicio de las eventuales objeciones de constitucionalidad, no puede ser tachado de centralista.

En tal sentido, en las páginas que siguen podremos certificar que hasta el momento la legislación territorial andaluza adolece de un notable grado de incumplimiento. En efecto, ni tan siquiera la Ley de Diputaciones, que parece representar la culminación de un período de punto muerto, ha conocido desarrollo normativo o administrativo alguno hasta el momento de redactarse estas líneas. Por lo que la consecuencia es grave: sobre un modelo normativo centralista —a falta de una reconstrucción de otras Administraciones que compensen el debilitamiento de las provincias— se está asentando un marcado desgobernio en la materia. Desde luego, resulta lógico que la nueva planta administrativa creada —la regional— requiera un período de afirmación y consolidación, por lo que el inmediato efecto centrípeta es ineludible. Pero ello no es óbice para incurrir en los vicios reseñados.

Ya hemos notado que la Constitución ha conservado o congelado la provincia como entidad local dotada de autonomía para la gestión de sus intereses propios (art. 137 CE), sin dejar en manos de las Comunidades el poder de su supresión. Las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, además de la catalana que ha ensayado otro nuevo modelo, están desarrollando una creciente y pesada Administración periférica —desconcentración— que deja arrinconadas institucionalmente a las Diputaciones —descentralización—. Dentro de este movimiento generalizado se inscribe, sin duda, Andalucía. El decisivo papel a que estaban llamadas las Diputaciones en la gestión de los asuntos autonómicos, tal como previó la Ley de Proceso Autonómico y el EA, parece quedar reducido a puro formalismo, falto de vida.

Una última cuestión, la relativa a la articulación de competencias entre los distintos entes territoriales, que es el corazón de la Ley, se localiza en los artículos 14 y siguientes. En efecto, el artículo 16 LOTA propone un esquema singular para la ejecución de funciones propias que se atribuyen a los entes locales, hoy superado por la LBRL:

«Las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma podrán ser delegadas o asignadas para la gestión ordinaria de sus servicios.»

— Son competencias delegadas las que, conforme a los principios de eficacia y descentralización, el Consejo de Gobierno atribuye a los diversos entes territoriales (municipios y provincias). Se efectuarán —afirma el artículo 17 LOTA— a la instancia territorial más idónea en función del mejor ámbito de prestación del servicio. Por último, el citado precepto dispone que cuando la delegación se haga a la instancia provincial lo será para todas las Diputaciones por igual, siempre que lo permita la naturaleza del servicio, requisito éste que no es exigible para los municipios. Los artículos 18 a 20 establecen los instrumentos de control que habrán de sustanciarse en el acuerdo de delegación.

— Son competencias asignadas las que comporten ejecución de la gestión ordinaria de los servicios periféricos y que con tal carácter se asuman por las Diputaciones Provinciales, «siempre —añade el art. 21.1 completando el 4.4. EA— que el ámbito de aquéllas coincida con el de éstas». A lo que se suma otro requisito para la eventual articulación: «cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquéllos a través de éstas» (art. 21.1). Por lo demás, dispone, lógicamente, un régimen de control e intervención cualitativamente superior al supuesto de delegación.

A nuestro juicio, la técnica de la «asignación» de competencias carece del rigor jurídico y de la geometría y solidez de una categoría doc-

trinal consolidada. Situándonos en el contexto que ya conocemos parece un modo de alejarse del mandato estatutario. Nótese, en fin, que la valoración del «ámbito territorial de las competencias», así como de la «naturaleza del servicio», para su eventual asignación, corresponde naturalmente al Consejo de Gobierno. Bastará subrayar el interés comunitario prevalente de la materia o función administrativa para soslayar toda posible asignación de competencias. Así, el artículo 27 LOTA afirma que «es materia de interés general para Andalucía aquella que afecte a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente en su artículo 12» (22).

— El artículo 25 sienta el régimen de transferencias y delegaciones de competencias de los demás entes territoriales en el marco de la legislación de Régimen local «cuando razones de eficacia o de economía lo aconsejen por insuficiencia de medios o por inadecuación del ámbito territorial a la óptima prestación del servicio». Habrá de acordarse por ambas partes y se consagra el principio *delegatus delegari non potest* (arts. 25 y 26).

Este singular esquema o clasificación de las competencias comunitarias (delegación y asignación) en realidad ha sido abandonado por las normas estatales posteriores. Así, la LPA prefiere hablar de competencias transferidas —entre las que se encuentran las asignadas— y de delegadas (art. 5.1). Más importante aún es la LBRL, por su carácter básico. Esta, en efecto, parte de una más rigurosa división de competencias: propias (art. 36) y, como impropias, las atribuidas por delegación (arts. 7, 8 y 37), a lo que se añade, sin calificación especial, la previsión de que las Comunidades Autónomas podrán encomendar a las Diputaciones la gestión ordinaria de los servicios propios. Esquema, a su vez, asumido por la propia LD, en cuyo articulado se establece que las competencias podrán ser propias y atribuidas por delegación.

Sin perjuicio, pues, de la sustancia normativa que se encuentra en la LD, observemos sumariamente el Régimen local en el EA y en la LOTA.

---

(22) Este extenso precepto estatutario, inspirado en los artículos 9.2 y 14 CE, recoge los objetivos básicos de la Comunidad —para cuya efectividad asumirá las competencias que descansa en los arts. 13 y ss.—: consecución del pleno empleo; aprovechamiento y potenciación de los recursos económicos; el remedio de la emigración; el fomento de la calidad de vida; la protección del patrimonio histórico; la superación de los desequilibrios económicos y sociales; la implantación de un eficaz sistema de comunicaciones; el desarrollo industrial; la reforma agraria. No ha de olvidarse, sin embargo, que la totalidad de las titularidades públicas se han repartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por último, el párrafo segundo del artículo 27 LOTA atribuye al Consejo de Gobierno la superior coordinación de la actuación de las Diputaciones en lo que se refiere a sus competencias específicas, es decir, propias, en materia de interés general para Andalucía. Volveremos, no obstante, sobre este punto al analizar el contenido de la LD.

### 1.2.1. *El municipio en espera de una futura regulación*

El artículo 2 EA contiene una original redacción al establecer que «el territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla»: es el único Estatuto de la vía del artículo 151 CE que utiliza el municipio para definir el territorio de la Comunidad. Por su parte, el artículo 3 EA añade que el municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus competencias. Su representación, gobierno y administración corresponde a los respectivos Ayuntamientos. El artículo 5 LOTA se expresa en idénticos términos.

Abiertamente inspirados en la Constitución —art. 140—, no cabe registrar otra novedad que la expresión de que al Ayuntamiento también le corresponde «la representación» del municipio. La alteración y fusión de municipios se defiere a una futura Ley regional en el marco de la legislación básica, propósito en el que vuelve a insistir el artículo 6 LOTA (23).

El artículo 7 recuerda al 101 de la derogada Ley de Régimen Local de 1955 al contener una cláusula de capacitación general más que de atribución de competencias: «... el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de su autonomía, podrá promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» (en iguales términos, hoy el art. 25.1 LBRL) (24).

### 1.2.2. *La provincia*

Según sabemos, hasta la LD el Derecho andaluz no va a ofrecer una regulación sustantiva y singular sobre la autonomía provincial. En el artículo 4 EA descansa la regulación de la provincia:

(23) Para mayor abundamiento véanse los comentarios vertidos sobre los artículos 2 y 3 en las obras colectivas, ya citadas: A. PÉREZ MORENO, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, pp. 33 y ss., y M. CLAVERO ARÉVALO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía...* —dirigido por S. MUÑOZ MACHADO—, pp. 28 y ss.

(24) Por su parte, la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios, órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios comprendidos en su territorio (art. 1), poco tiene que añadir al estudio, puesto que con ella se persigue posibilitar la coordinación (BOJA, núm. 36, de 6 de mayo), principio que queda al margen de nuestra atención. Su carácter es meramente deliberante y consultivo.

«1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios, y constituye también ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

2. El gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponde a la Diputación, como órgano representativo de la misma, con plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos.

3. Serán competencia de la Diputación las siguientes:

a) Las que con carácter específico y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.

b) Las que pueda delegarle para su ejercicio la Comunidad Autónoma, siempre bajo la dirección y el control de ésta.

4. En los términos de una Ley del Parlamento andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad.

5. La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado a) del número 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una Ley aprobada por la mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios.»

Sumariamente hemos de destacar que:

— La autonomía provincial carece de tratamiento estatutario específico. La única opción singular que lleva a cabo el artículo 4 EA es la de encomendar el gobierno y administración autónomos a la Diputación, dentro de las facultades que le ofrece el artículo 141.1 CE.

— De otro lado, no se establece garantía estatutaria alguna para respaldar y robustecer la protección de las competencias propias de las Diputaciones —como acontece con la comisión arbitral institucionalizada en el artículo 39 del Estatuto vasco—. «Así pues, en el ordenamiento regional actual de Andalucía la autonomía provincial —so-

lemnemente proclamada— no posee más garantías que las derivadas de la Constitución y desarrolladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» (25). Lo que no hace sino fortalecer cuanto antes advertíamos sobre la garantía institucional y la disolución de su protección en un espejismo.

— Por lo que a las competencias se refiere, el párrafo 3 del reiterado precepto distingue por razón de su origen entre las competencias propias atribuidas por la legislación estatal y autonómica y las que le delegue para su ejercicio el ejecutivo andaluz. El grado de autonomía efectiva se medirá por la realidad de las primeras. El vaciamiento progresivo al que se han visto sometidas —omisión de competencias materiales propias, falta de atribución específica en la LBRL, desapoderamiento en la LD— ha sido un proceso ciertamente acelerado y corrosivo, a consecuencia de la desprotección que les dispensa el ordenamiento. Ya sabemos, por lo demás, el esquema competencial que sienta la LOTA (delegadas y asignadas; silenciando la atribución de competencias concretas).

— Por último, el artículo 4.5 EA, inspirado en el 150.3 CE, relativo a las leyes regionales de coordinación, aprobadas por mayoría absoluta, incide sobre las materias propias de las Diputaciones Provinciales. Ciertamente, la coordinación es un principio constitucional que responde al de unidad; es su correlato, según sabemos, que no sólo respeta la indisponibilidad de la autonomía, sino que le hace cobrar su verdadero sentido, soslayando el estancamiento y el cuarteamiento de la Administración local, en este caso. Sin embargo, no puede degradarse —y de ahí su delicado manejo— en un nuevo título legitimador traducible, en términos operativos, en un sucedáneo de la centralización.

El precepto considerado sujeta al requisito formal de la mayoría absoluta, propósito malogrado por la LD, todo el contenido de la Ley de coordinación —se aprueba en unidad de acto, constituyendo su contenido la apreciación del interés general que justifica la coordinación de determinadas competencias propias de las Diputaciones y las fórmulas de coordinación que se establecen—. El Estatuto, en fin, impone —«en todo caso»— la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios, principal instrumento que sirve a las competencias propias de aquéllas.

En este período histórico previo a la promulgación de la LD, el artículo 27.2 LOTA, al que ya nos hemos referido, atribuye la superior coordinación de la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a sus competencias específicas, en materia de interés general para An-

---

(25) Cfr. J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, «La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía», cit., p. 1634.

dalucía, al Consejo de Gobierno. No parece perseguir otro propósito que el de arropar la declaración de intenciones que esta Ley entraña, puesto que no fija los requisitos —mayoría absoluta— ni desarrolla el nudo del problema, cual es la determinación de las materias propias sujetas a coordinación.

### 1.3. *Las comarcas, una opción difícil*

Como ocurriera con tantos otros Estatutos de Autonomía, el andaluz recoge la previsión de las comarcas (art. 5):

«Por la Ley del Parlamento andaluz podrá regularse la creación de comarcas integradas por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.»

El artículo 141.3 CE admite la creación de «agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia». Tal facultad, unida al prestigio autonomista catalán que consagra como eje de su vertebración territorial a las comarcas, ha influido en la generalizada aceptación de esta figura a todas las Comunidades Autónomas. J. R. PARADA VÁZQUEZ advierte que, sin duda, alarmada la LBRL por tal posibilidad —de que se cree en todo el territorio nacional una nueva Entidad local, la Comarca, a sumar a los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas— ha dispuesto con astucia una difícil condición limitadora para su establecimiento, menos para Cataluña: la imposibilidad de crearlas si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse, siempre que, en este caso, tales municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente (art. 42 y disposición adicional cuarta). El final de esta historia, concluye, va a ser el establecimiento de la comarca únicamente en Cataluña (26).

Sin embargo, la condición impuesta por el artículo 5 *in fine* del Estatuto andaluz es aún más gravosa, y aquí el Derecho estatal (LBRL) es supletorio (art. 149.3 CE), por lo que no cabe esperar su vertebración en el territorio andaluz (27).

---

(26) Cfr. *Derecho administrativo...*, cit., p. 90.

(27) A ello se suma la falta de una tradición comarcal en la Comunidad Autónoma y la inercial tendencia natural hacia la segregación de los municipios —que, por cierto, ya ha cosechado algunos frutos—, lo que entraña su condena al olvido. De hecho, en el momento de redactar estas páginas se ha redactado un borrador de anteproyecto de Ley Reguladora de la De-

Como dificultad añadida, ha de notarse que el artículo 4.1 EA establece que la provincia es también el ámbito territorial de la desconcentración administrativa regional, lo que, por si hubiera duda sobre el carácter potestativo de la previsión estatutaria, viene a confirmar el artículo 9 LOTA. En todo caso, de conformidad con el ordenamiento vigente, la provincia —hoy, ahora— es el ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las funciones y competencias de la Comunidad.

#### 1.4. *La descentralización en Andalucía. El balance de la primera etapa histórica (1981-1987)*

Hemos notado que en estas normas (EA y LOTA) se subraya el principio de descentralización sobre la desconcentración. No obstante, la ausencia de una legislación específica sobre el Régimen local andaluz, la inarticulación de los servicios periféricos propios a través de las Diputaciones —cuyo rechazo ha aglutinado los mejores esfuerzos—, la omisión de la técnica de delegación, en términos generales, en beneficio de los entes locales..., arroja un resultado inverso al proclamado: una fuerte centralización en un amplio espacio geográfico, donde los «gritos de silencio» de las Administraciones descentralizadas —entes locales—, de escasa densidad en nuestro territorio, reclaman con urgencia un mayor protagonismo. El Régimen local sigue en espera de una urdimbre y densificación institucional específica, así como un robustecimiento, cuando menos mediante las técnicas de delegación previstas en la legislación.

Apostar por una Administración periférica propia, con efectos dilatorios sobre una efectiva descentralización, tal es el rasgo que tiñe a la planta administrativa en los primeros años de andadura.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA

### 2.1. *La Administración central de Andalucía*

La Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía —LGA— (28), regula la Administración central de Andalucía inspirándose en el modelo estatal (29). Se dirige a sentar las bases del ejecutivo andaluz en desarrollo

---

marcación Municipal en Andalucía, que se ocupa de silenciar toda referencia a las comarcas.

(28) BOJA, núm. 60, de 29 de julio.

(29) Cuando se promulga esta Ley, nueve Comunidades ya habían aprobado su legislación sobre gobierno y administración: País Vasco, Cataluña, Principado de Asturias, Murcia, Cantabria, Galicia, Canarias, Navarra y Castilla y León.

de las previsiones estatutarias y constitucionales, afirma su Exposición de Motivos.

El Estado, como es sabido, no ha establecido nuevas bases, de modo expreso, relativas al régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). El artículo 12 LPA se limita a recordar la aplicación estatal sobre el procedimiento administrativo común (señalando que las especialidades autonómicas deben adoptarse por Ley y sin que en ningún caso puedan reducirse las garantías que establece la legislación estatal en favor del administrado) y la de la legislación sobre expropiación y responsabilidad administrativa, y la atinente a contratos y convenios.

Junto a la competencia legislativa de desarrollo que a Andalucía corresponde (art. 13.1 EA), otros factores pueden dar explicación a la inercial tendencia de las Comunidades a la reproducción del esquema estatal en sus órganos centrales: como consecuencia de una historia de la que carecen las nuevas instituciones, de un lado; de otro, las características de los traspasos de competencias que implicaron situaciones de codependencia o la forma en que se plasmaron fomentan, sin duda, la continuidad de los modelos organizativos anteriores (30).

La LGA destaca, en línea con las disposiciones de las restantes Comunidades Autónomas, el papel del Presidente, del Consejo de Gobierno y de los Consejeros, como órganos superiores del ejecutivo autonómico (31). El Consejo de Gobierno no ocupa una posición superior sobre los consejeros para resolver los recursos administrativos deducidos frente a éstos, por contraste con algunas Comunidades (32).

Al Consejo de Gobierno corresponden funciones ejecutivas (desarrollo del programa de Gobierno—21.2 LGA—; iniciativa legislativa—33 EA y 26.2 LGA—; potestad reglamentaria—32, 41 y 44 EA y 21 y 26.5 LGA—) y funciones administrativas (resolución de los recursos—art. 26.10 LGA—; autorización de los gastos de su competencia—26.11 LGA—; aprobación de la estructura de las Consejerías y la creación, modificación o supresión de los órganos superiores a sección—art. 26.12 LGA—; nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración—26.13 LGA—; designación de los representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado o de la Comunidad Autónoma, etc.),

---

(30) Véase E. ARGULLOL I MURGADAS, «La Administración de las Comunidades Autónomas», cit. pp. 103-104.

(31) El artículo 35 LGA añade tras el Presidente la figura del Vicepresidente o Vicepresidentes, si los hubiere, figura no prevista en el EA. Los demás órganos se hallan bajo su dependencia.

(32) Así, Asturias, Navarra, Castilla-León y Cantabria. Cataluña, en cambio, al igual que nuestra LGA, no contempla tal supuesto.

sin perjuicio de una cláusula residual, como es propio de un órgano que desempeña el gobierno regional.

Andalucía, como la mayor parte de las Comunidades Autónomas, reproduce el esquema estatal en punto a la subdivisión en el seno de cada departamento o consejería por ramas: bajo el consejero, y de acuerdo con el principio de jerarquía, se encuentran los viceconsejeros (quienes ejercen la jefatura superior de la Consejería después del consejero, art. 41), Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, a quienes les corresponden las funciones que la legislación atribuye a los cargos de igual denominación en la Administración del Estado (art. 42).

No representa tampoco una novedad el que se reserve a la Ley la variación o modificación de las Consejerías (art. 36.2), excepto cuando se trate de refundir Consejerías existentes o que la modificación —no sustancial— no aumente el gasto, en cuyo caso se realizará por Decreto del Presidente.

La LGA admite, sin articular el procedimiento *ad hoc*, la existencia de instancias participativas que, al margen de su carácter o no de administración, hagan realidad el mandato constitucional recogido en los artículos 9.2 y 105 CE.

El régimen jurídico de los actos de la Administración autonómica —forma de esos actos, publicación, ejercicio de la delegación, actos que agotan la vía administrativa, recursos administrativos, etc.— descansa en los artículos 44 a 51 de la LGA.

La organización de la Administración central andaluza no difiere, pues, del esquema estatal, inscribiéndose así en el marco general de las Comunidades Autónomas (33). Por lo demás, el artículo 34.1 reproduce, con terminología casi idéntica, el artículo 103.1 CE, expreso reconocimiento de su vinculancia en la Administración de la Comunidad Autónoma y de su proyección arquitectural en el entero sistema organizativo.

## 2.2. *La Administración periférica, un cambio de titularidad estatal hacia la regional*

Como alternativa a la asignación de la gestión ordinaria de sus servicios a través de las Diputaciones, lo que en términos jurídicos se habría traducido en una descentralización de mayor espesor, la Comunidad ha dispuesto, en ejercicio de su potestad organizatoria —art. 13.1 EA—, la implantación en todo el territorio andaluz de una Adminis-

---

(33) Sobre este tema puede verse M. ARAGÓN en *Comentarios al Estatuto de Autonomía...* —dirigido por S. MUÑOZ MACHADO—, cit., pp. 598 y ss.

tración desconcentrada para sus servicios periféricos a través de las Delegaciones Provinciales. En el ordenamiento andaluz vigente la desconcentración aventaja en mucho a la descentralización, con lo que ello entraña desde la Teoría General de la disciplina (34).

Según nos consta, las Consejerías tienen desplegadas a lo largo de las ocho provincias andaluzas una sólida Administración periférica para la gestión ordinaria de sus servicios propios. El Decreto 17/1983, de 26 de enero, por el que se establece el régimen para la creación de Delegaciones Provinciales de las Consejerías que integran la Comunidad Autónoma (35), inicia la construcción de una Administración propia. Desde entonces hasta ahora se han ido sucediendo las normas que han permitido su crecimiento: por el Decreto 138/1983, de 6 de julio (36), se crean las Delegaciones Provinciales de Gobernación (37); por el Decreto 18/1983, de 26 de enero (38), se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Trabajo (39); por el Decreto 28/1984, de 8 de febrero (40), se crean las Delegaciones Provinciales de Consejería de Hacienda (41); por el Decreto 153/1983, de 20 de julio (42), se

---

(34) No ha de olvidarse, sin embargo, de la dificultad técnica de articular los servicios periféricos a través de las Diputaciones, cuando menos al inicio de la vida comunitaria. Y ello porque los servicios periféricos del Estado transferidos a la Junta no se crean, sino que existen; la organización periférica estatal desaparece para integrarse en la autonómica, excediendo en mucho a las propias Diputaciones en las que tendrían que integrarse (Cfr. M. CLAVERO ARÉVALO, *Comentarios al Estatuto de Autonomía...* —dirigido por S. MUÑOZ MACHADO—, cit., p. 45).

(35) *BOJA*, núm. 10, de 4 de febrero.

(36) *BOJA*, núm. 59, de 26 de julio.

(37) Téngase en cuenta el Decreto 29/1986, de 19 de febrero —*BOJA*, núm. 22, de 15 de marzo; corr. err. en *BOJA* de 3 de mayo—, de desconcentración de funciones a las Delegaciones Provinciales, si bien resulta afectado por el Decreto 50/1988, de 29 de febrero, de reestructuración de Consejerías.

(38) *BOJA*, núm. 11, de 8 de febrero.

(39) Por el Decreto 91/1983, de 6 de abril —*BOJA*, núm. 34, de 29 de abril— se desarrolla la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales de la Consejería —vigente en los términos establecidos en la disposición final, apartado 1, del Decreto 259/1986, de 17 de septiembre, y en lo que no se oponga en la relación de puestos de trabajo aprobada para la Consejería—. En desarrollo de esta norma se dictó el Decreto 125/1986, de 9 de julio —*BOJA*, núm. 74, de 30 de julio—, por el que se asignan a las comisiones provinciales de los Centros de Mediación, Arbitraje y Conciliación funciones en materia de elecciones sindicales. Puede asimismo tenerse en cuenta el Decreto 113/1984, de 25 de abril —*BOJA*, núm. 48, de 15 de mayo—, de desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales, vigente en lo que no se oponga a las normas reguladoras en materia de personal, y el Decreto 50/1988, de 29 de febrero, de reestructuración de Consejerías. Por otra parte, y de acuerdo con la disposición transitoria, apartado 1, del Decreto 259/1986, de 17 de septiembre, de reestructuración de las Delegaciones Provinciales, téngase en cuenta el Decreto 86/1985, de 17 de abril —*BOJA*, núm. 46, de mayo—, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Economía e Industria —Economía y Fomento hasta el Decreto 50/1988, de 29 de febrero citado.

(40) *BOJA*, núm. 20, de 28 de febrero.

(41) El Decreto 9/1985, de 22 de enero —*BOJA*, núm. 16, de 19 de febrero—, regula la estructura de las Delegaciones Provinciales de la Consejería, vigente en lo que no se oponga a la relación de puestos de trabajo. Téngase en cuenta el Decreto 260/1987, de 28 de octubre —*BOJA*, núm. 101, de 1 de diciembre—, por el que se desconcentran determinadas funciones en las Delegaciones Provinciales de la Consejería.

(42) *BOJA*, núm. 65, de 16 de agosto.

crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (43); por el Decreto 27/1983, de 9 de febrero (44), se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura y Pesca (45); el Decreto 131/1983, de 22 de junio —BOJA, núm. 58, de 22 de julio—, creó las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, cuya estructura orgánica fue establecida por el Decreto 152/1982, de 20 de julio (46), desarrollada por el Decreto 274/1983, de 28 de diciembre (47); por Decreto 16/1983, de 26 de enero (48), se crean las Delegaciones de Educación de la Junta de Andalucía (49); por Decreto 227/1983, de 10 de noviembre (50), las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura. Se trasplanta, en fin, el modelo estatal que imperaba en todo el territorio nacional cuando tales competencias correspondían a la Administración central del Estado. Por virtud del Estado de las Autonomías, la periferia ha pasado a depender de la Administración central de la Comunidad Autónoma (51).

Sin poder entrar en un examen exhaustivo, que desbordaría con mucho el propósito de este estudio de carácter informativo, el grado

(43) Por el Decreto 109/1986, de 18 de junio —BOJA, núm. 65, de 3 de julio— se aprueba la estructura orgánica de las Delegaciones Provinciales de la Consejería, vigente en lo que no se oponga, una vez más, a la relación de puestos de trabajo aprobada para la misma. Téngase en cuenta el Decreto 86/1984, de 3 de abril —BOJA, núm. 41, de 24 de abril; corr. err. en BOJA de 18 de mayo—, por el que se atribuyen funciones a los delegados provinciales de la Consejería.

(44) BOJA, núm. 15, de 22 de febrero.

(45) Por el Decreto 252/1985, de 4 de diciembre —BOJA, núm. 122, de 21 de diciembre—, se reorganizan las Delegaciones Provinciales, vigente en lo que no se oponga a la relación de puestos de trabajo aprobada para la Consejería.

(46) BOJA, núm. 63, de 9 de agosto.

(47) BOJA, núm. 3, de 10 de enero de 1984. Con posterioridad el Decreto 81/1987, de 25 de marzo —BOJA, núm. 30, de 7 de abril—, suprime en su disposición adicional segunda las unidades administrativas dependientes de las Delegaciones Provinciales, siendo cesados más tarde los delegados provinciales respectivos, pasando sus funciones a ser desempeñadas por las gerencias provinciales del Servicio Andaluz de Salud, reguladas en los artículos 35 y 36 del Decreto 80/1987, de 25 de marzo —BOJA, núm. 30, de 7 de abril—. El Decreto 108/1988, de 16 de marzo, de estructura orgánica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, prevé en su artículo 1.5 el restablecimiento de las Delegaciones Provinciales, si bien la disposición transitoria segunda, apartado segundo, se remite a un futuro Decreto de estructura orgánica de las mismas.

(48) BOJA, núm. 10, de 4 de febrero.

(49) El Decreto 270/1983, de 21 de diciembre —BOJA, núm. 3, de 10 de enero de 1984; corr. err. en BOJA de 30 de marzo—, modifica su estructura, vigente en lo que no se oponga a la relación de puestos de trabajo, aprobada por la Consejería. Pueden verse asimismo los Decretos 125/1983, de 25 de mayo —BOJA, núm. 52, de 1 de julio—, y 271/1983, de 21 de diciembre —BOJA, núm. 3, de 10 de enero de 1984; corr. err. en BOJA de 25 de enero—, de desconcentración de funciones en las Delegaciones Provinciales. Téngase en cuenta al respecto lo dispuesto en la disposición transitoria del Decreto 255/1987, de 28 de octubre —BOJA, núm. 96, de 17 de noviembre—, de atribución de competencias de personal de la Junta de Andalucía. Por su parte, el Decreto 234/1988, de 14 de junio —BOJA, núm. 47, de 17 de junio—, aprueba la relación de puestos de trabajo actualizada de centros dependientes de las Delegaciones Provinciales.

(50) BOJA, núm. 97, de 2 de diciembre.

(51) Cfr. P. ESCRIBANO COLLADO, *Legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, BOJA, 1989, en prensa.

de desconcentración que cabe predicar de la Administración periférica de la Junta no parece que sea superior al que detentara la Administración central del Estado (52). La desconcentración admite, sin duda, una notable virtualidad política y puede suponer algo más que un simple reajuste normativo de las competencias, tal como reconoce la doctrina.

### 3. LA DESCENTRALIZACIÓN FUNCIONAL

La Comunidad Autónoma, en virtud de sus competencias, ha creado diversos organismos funcionalmente descentralizados de su Administración central:

— En primer término, la Ley 6/1984, de 12 de junio, crea la Agencia del Medio Ambiente (53).

— El Instituto Andaluz de Reforma Agraria, organismo autónomo al que se le encomienda la ejecución de la Reforma, fue creado por la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria Andaluza (54).

— Instituto de Salud Mental, establecido por la Ley 9/1984, de 3 de julio (55).

— El Servicio Andaluz de Salud es creado por la Ley 8/1986, de 6 de mayo (56).

---

(52) En efecto, son nueve las Consejerías que integran la Administración central de la Comunidad (Gobernación, Presidencia, Fomento y Trabajo, Hacienda y Planificación, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Salud y Servicios Sociales, Educación y Ciencia y Cultura), implantadas en la periferia del territorio andaluz, como ya hemos notado. Con ello se persigue, no hace falta decirlo, el acercamiento de las decisiones a los niveles orgánicos inferiores, más en contacto con los problemas reales, mediante la transferencia de competencias de los órganos superiores de la Administración central de la Comunidad a los inferiores. La descentralización, por contra, exige la transferencia de competencias a Entes territoriales distintos —así mediante la delegación o asignación, verbigracia.

(53) *BOJA*, núm. 60, de 19 de junio. Han de tenerse en cuenta también el Decreto 254/1987, de 28 de octubre, por el que se modifica la estructura orgánica de la Agencia, así como la Resolución de 6 de marzo de 1987 —*BOJA*, núm. 53, de 19 de junio—, por la que se delegan ciertas funciones en los directores provinciales.

(54) *BOJA*, núm. 65, de 6 de junio. Sobre el Instituto téngase en cuenta el Decreto 257/1984, de 9 de octubre, por el que se aprueba su estructura orgánica —*BOJA*, núm. 100, de 2 de noviembre, y corr. err. en *BOJA*, de 11 de junio de 1985—. Asimismo, sobre delegación de atribuciones al presidente del Instituto puede verse la Orden de 21 de mayo de 1987 —*BOJA*, núm. 48, de 5 de junio—, y sobre delegación de atribuciones en el secretario general, director general técnico y directores provinciales, la Resolución de 10 de febrero de 1985 —*BOJA*, núm. 106, de 12 de noviembre.

(55) *BOJA*, núm. 67, de 13 de julio; corr. err. en *BOJA* de 7 de agosto. Téngase en cuenta el Decreto 308/1984, de 4 de diciembre —*BOJA*, núm. 114, de 11 de diciembre; corr. err. en *BOJA*, núm. 22, de enero de 1985—, por el que se aprueba su Reglamento.

(56) *BOJA*, núm. 41, de 10 de mayo. Téngase en cuenta el Decreto 80/1987, de 25 de marzo, de Ordenación y Organización del Servicio Andaluz de Salud —*BOJA*, núm. 30, de 7 de abril; corr. err. en *BOJA* de 8 de mayo.

— El Decreto 50/1987, de 25 de febrero (*BOJA*, núm. 20, de 10 de marzo), aprobó los Estatutos del Instituto Andaluz de Administración Pública.

— La Ley 3/1987, de 13 de abril, creó el Instituto de Fomento de Andalucía (57).

En realidad, la descentralización funcional o institucional no plantea problema alguno de distribución de poder político, por lo que, en rigor, no afecta directamente al problema que nos ocupa.

### III. LA LEY DE DIPUTACIONES 11/1987, DE 26 DE DICIEMBRE

El último intento de articulación territorial de Andalucía lo ha llevado a cabo la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de Relaciones de la Comunidad Autónoma con las Diputaciones Provinciales de su territorio —LD—. La tramitación legislativa de esta norma no ha estado exenta de tensiones políticas a las que ha terminado por imponerse, pues la Ley supone una opción centralizadora que adopta un determinado modelo de organización territorial (58).

Con ella parece abrirse una nueva etapa histórica. ¿Servirá para la reconstrucción de una planta descentralizada y desconcentrada? El interrogante se mantiene mientras no se robustezcan, como alternativa a la reducción provincial, otros entes locales descentralizados. En rigor, es de esperar que la LD no sea otra cosa que una «Ley-puente», un avance escalonado hacia un modelo acabado y prefigurado que vertebré el entero sistema.

La Ley se cierne en torno a dos grandes preocupaciones: la determinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la coordinación por la Junta de las competencias de aquéllas.

De acuerdo con la legislación estatal, las provincias ostentan unas competencias básicas al tiempo que compartidas, nunca exclusivas. La LD va a dejar prácticamente intacto el esquema, vaciándolo hasta el extremo de su reconocibilidad social: de un lado, atribuye competencias a las Diputaciones andaluzas en materia de cultura, deporte y

---

(57) *BOJA*, núm. 33, de 14 de abril. El Decreto 122/1987, de 6 de mayo, aprobó el Reglamento General —*BOJA*, núm. 42, de 18 de mayo.

(58) Al margen, según sabemos, de las recomendaciones de la Comisión de Expertos, que rindió su informe en 1981, y de buena parte de la doctrina, fuera de las prescripciones de la LPA y del propio EA, consumando así el proceso del que hemos dado cuenta. Sin embargo, no sabemos si la práctica va a desmentir la opción centralizadora por la que ha apostado la LD, puesto que hasta la fecha —a punto de cumplirse el año de su vigencia— sigue inaplicada por completo, a salvo de la regulación del Consejo Andaluz de Provincias.

turismo y delega competencias comunitarias en materia de servicios sociales y carreteras; de otro, asume las principales competencias que ostentaban —las de carácter económico—, somete las propias de las Diputaciones a la coordinación y omite toda referencia a la asignación de los servicios periféricos de la Junta.

Con esta Ley, de factura técnica superior a la LOTA, se acentúa el grado de centralismo en la Comunidad Autónoma. Parece haber sido concebida como «un verso suelto, una medida aislada en un único objetivo, la máxima neutralización de las Diputaciones Provinciales (59).

La génesis histórica de la LD, así como el marco legal en que nació (arts. 4 y 13.3 EA, LPA, LBRL), nos resultan ya conocidos. Nos resta, por tanto, apuntar su contenido bajo el perfil de la descentralización, objeto de nuestro trabajo.

## 1. EL CONTENIDO DE LA LEY

En su frontispicio —art. 1— se proclama que el objeto de la LD reside en la delimitación de las competencias provinciales y en la regulación de sus relaciones con la Comunidad Autónoma, de conformidad con el principio de coordinación.

La filosofía que subyace a estos propósitos no es otra que la de afirmarse la Comunidad Autónoma como Administración superior.

El verdadero punto de partida, con todo, descansa en el título II («De la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de Andalucía»). Ahí radica el nervio del entero texto legal. Así, el artículo 24 establece que:

«Es competencia propia de la Junta de Andalucía la gestión de todas aquellas materias que correspondiendo con este carácter a la Comunidad Autónoma según su Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o se atribuyan en la presente Ley u otras posteriores a las Diputaciones Provinciales de Andalucía.»

Y, por su parte, el artículo 25 LD añade:

«Todas las competencias que, conforme a la legislación sectorial vigente, venían desempeñándose por las Diputaciones Provinciales en las diferentes materias que en este título se relacionan se asumen en virtud de esta Ley por la Comunidad Autónoma»

---

(59) Cfr. J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, «Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», en curso de publicación en la REDA, 1989, p. 5, para cuyo estudio en profundidad me remito.

ma de Andalucía, sin perjuicio de las delegaciones que para mejorar la eficacia de la gestión de los servicios públicos y, en materias directamente relacionadas con sus competencias propias, se establecen en favor de las Diputaciones Provinciales en el Título III de la presente Ley y en sus disposiciones posteriores.»

De este modo se pone fin al régimen provisional establecido en la disposición transitoria segunda de la LBRL, que respetaba las competencias que los municipios, provincias e islas tuvieran atribuidas por la legislación sectorial vigente en el momento de su entrada en vigor (1985).

De otro lado, ha de notarse que el artículo 24 LD no es de aplicación a las competencias municipales respecto de las cuales sigue vigente el sistema de la disposición transitoria segunda de la LBRL. Y el artículo 25 LD no alcanza, en una interpretación coherente, a las competencias que tuvieran atribuidas las Diputaciones por normas que regulen materias de competencia estatal. Hay que circunscribirlo, pues, al ámbito de aquellas materias que hoy son competencia de la Comunidad Autónoma, a tenor de su Estatuto.

La consecuencia del juego de estos dos preceptos es la asunción por la Comunidad Autónoma de todas las competencias provinciales en el ámbito que traza el Estatuto (60). Ciertamente, ya lo hemos observado, la nueva planta autonómica ha de crecer y consolidarse a expensas, en esencia, del Estado, al tiempo que reordena las competencias de la Administración local. No ha de olvidarse, sin embargo, que la titularidad de todas las materias está repartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por ello, el propósito de instauración de toda Comunidad Autónoma no puede terminar por enturbiar el carácter instrumental de tales rescates. Se trata, en efecto, dentro de un contexto histórico de largo alcance, de un período transitorio y efímero, so pena de convertirse en una gigantesca Administración regional que se nutriría a costa de un cada vez más escuálido Régimen local.

## 2. LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES

En esta sede, las competencias propias de las Diputaciones Provinciales, por razón de su origen, son de carácter básico —o de Derecho común— y de origen autonómico.

En cuanto a las primeras, el artículo 5 LD respeta escrupulosamente el diseño que a este respecto establece la LBRL en su artículo 36.1. No es posible detenernos en el desarrollo que la LD, en su título I,

(60) *Ibidem*, p. 32.

lleva a cabo, al concretar los perfiles de tales competencias propias. Baste con anotar el intento de articularlas sobre la base del principio de coordinación.

Por lo que a las competencias atribuidas se refiere, la LD se sujeta al esquema establecido por la legislación básica —LBRL—, que, como es sabido, instaura un régimen abierto de atribución de competencias a las entidades locales, en el que se efectúa una remisión a futuras leyes del Estado y las Comunidades Autónomas que vayan integrando el sistema de competencias locales. Por ello, la LD se constituye a sí misma en centro aglutinador de futuras normas autonómicas a las que, de esta forma, integra en un conjunto sistemático (61).

### 3. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

La LD regula la delegación de competencias en el título III: su primer capítulo (arts. 29-39) alude a las «bases generales de la delegación» y el segundo (arts. 40-42) a las concretas «competencias atribuidas por delegación» —carreteras y servicios sociales.

El artículo 29 LD es el que enmarca la delegación de competencias con los imperativos de la eficacia y la descentralización. Mediante la delegación, los intereses provinciales coexisten con los comunitarios. Se mueve, por tanto, dentro del régimen general de delegación de competencias que la LBRL ha diseñado (arts. 7.3, 27 y 37). El ámbito objetivo de la delegación gira en torno a la idea de que las Diputaciones realicen aquello que afecte directamente a los intereses provinciales que les son propios y no a todo lo que la Comunidad Autónoma estime oportuno delegarles: [las Comunidades Autónomas] «podrán delegar... [en las provincias] el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios», prescribe el artículo 27.1 LBRL. Por ello requiere la aceptación del delegado (art. 27.3 LBRL).

Sin embargo, la LD parece aludir a la delegación normativa, esto es, a aquella que se opera por una disposición de carácter general y en la que no se exige la aceptación de las Diputaciones (así parece desprenderse del artículo 29.2 LD, que establece la exigencia de su realización con carácter general a todas las Diputaciones andaluzas). Nada impide, con todo, que los preceptos de esta Ley puedan aplicarse a otras delegaciones singulares efectuadas al margen de la misma, pues las posibilidades delegatorias no se circunscriben a las contenidas en la LD, ya que el artículo 27.1 LBRL ofrece un panorama más amplio

---

(61) Artículo 19: son competencias propias de las Diputaciones, además de las establecidas con anterioridad en la presente Ley, es decir, en el artículo 5, transcripción de la legislación básica, las previstas en este capítulo, que no son otras que la cultura, el deporte y el turismo, «así como las que les atribuya en tal concepto la Comunidad Autónoma».

por cuanto instrumenta las delegaciones en disposiciones o acuerdos, pareciendo dar a entender que caben ambas posibilidades, la de carácter general sobre una materia para todas las Diputaciones o las singulares en una concreta Diputación Provincial (62).

En tal sentido, el artículo 27.3 LBRL excepciona el requisito de la necesidad de aceptación del delegado cuando por Ley de delegación se imponga obligatoriamente, operación que realizan los artículos 41 y 42 LD (carreteras y servicios sociales), sin perjuicio de otras delegaciones singulares (63). Por lo que hace a la posición del delegante y delegado en el seno de la relación delegativa (contenido e incidencias, duración y eventual extinción, etc.), su regulación se extiende a los artículos 30 a 39 LD (64).

Sobre las competencias delegadas sólo resta anotar que la LD atribuye a las Diputaciones el mantenimiento, conservación y mejora de la Red Andaluza de Carreteras que integra las vías de titularidad provincial y las de la Comunidad Autónoma, excepto aquella parte de la red que por Ley sea declarada de especial interés para la Comunidad, que, en todo caso, conserva las potestades de planificación, programación y construcción de la mencionada red (art. 41). De otro lado, la LD, y en términos similares la Ley 2/1988, de 4 de abril, delegan en las Diputaciones Provinciales determinadas competencias en materia de servicios sociales dentro del marco de la regulación de la Comunidad.

A juzgar por el régimen de delegaciones previsto por la Ley, no es posible concluir que la Administración autónoma desconcentre sus servicios a través de las Diputaciones Provinciales, ni menos aún que fortalezca su descentralización. La desechada gestión ordinaria es una técnica que produce una participación menos intensa de las entidades locales, pues se queda en la colaboración burocrática —préstamo de órganos—. La delegación mediante acuerdo, sin embargo, opera una verdadera transferencia de competencias, permitiendo una mayor participación del delegado y respetando siempre su posición autónoma. Por esta vía podría paliarse el bajo índice de descentralización administrativa.

(62) Cfr. J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, *ibidem*, p. 49.

(63) A las primeras les será de aplicación directa cuanto se establece en los artículos 29 y ss., y a las otras, supletoriamente, salvo que en el acuerdo de delegación se estableciera otra cosa, al amparo de lo establecido en el artículo 27.1 *in fine* LBRL.

(64) La LD atribuye por delegación determinadas competencias en materia de carreteras y servicios sociales, con carácter indefinido y obligatorio (arts 29.2, 39, 40 y ss.). Esta circunstancia —es el Parlamento el delegante, no la Administración— hace pensar en que nos encontramos ante un modo especial de ejercer ciertas competencias —sujetas a una marcada intervención— más que frente a un supuesto de delegación. Es decir, el ejercicio de tales materias no se diferencia de las propias tanto por el origen —como le han sido atribuidas— como por el régimen de intervención y control. Las competencias propias, por contraste, se ejercitan en régimen de autonomía.

#### 4. LA COORDINACIÓN

Tras la delimitación del haz competencial de las Diputaciones, el segundo propósito que la LD formula es la coordinación, principio que preside las relaciones interadministrativas entre ambas Administraciones. En tal sentido, persigue dar complitud al marco estatutario y a la legislación básica, aplicando sus principios y técnicas. No obstante, el grado de concreción no ha quedado por completo desarrollado —como lo hiciera la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad valenciana determinadas funciones de las Diputaciones Provinciales—, moviéndose más en el plano de las técnicas generales que en el de aplicación pormenorizada a casos concretos. La coordinación trae causa de la complejidad del Estado autonómico y su justificación legal descende del artículo 103.1 CE, 4.5 EA y de la propia legislación básica —competencias propias, delegadas, asignadas—, a lo que se suma el aluvión de la legislación sectorial, estatal y comunitaria.

Bajo el perfil de este estudio, nos está vedado detenernos en el análisis dogmático de tal principio, así como en sus reflejos en el texto de la Ley. Baste un mero apunte de la cuestión.

En el artículo 4 LD se aloja su articulación:

«Sin perjuicio de la autonomía de las Diputaciones Provinciales para el ejercicio de sus funciones propias, y dentro de los límites y condiciones establecidos por el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, la Junta de Andalucía, a través de su Consejo de Gobierno, podrá fijar, previa consulta con las Diputaciones, las directrices que presidan la coordinación de competencias en cada sector de la acción pública en materias de interés general para la Comunidad Autónoma de Andalucía.»

Evidentemente, con esta fórmula no se agotan todas las posibilidades coordinadoras que caben dentro del marco estatutario y, además, como el propio precepto indica, debe interpretarse dentro del más amplio conjunto de medidas coordinadoras que diseña el capítulo II —«Relaciones interadministrativas»— del título V —«Disposiciones comunes a las entidades locales»— de la Ley básica estatal (65).

Por su parte, el artículo 4.5 EA exige para la coordinación de las competencias propias de las Diputaciones Provinciales que hagan referencia al fomento y administración de los intereses peculiares de la

(65) Cfr. J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, *ibidem*, p. 57.

provincia —el contenido más íntimo de la vida provincial y donde juega con mayor intensidad la protección constitucional— un requisito de una notable rigidez: la regulación por Ley, en donde la apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación habrán de aprobarse por mayoría absoluta. Habida cuenta de que no se llegó a alcanzar el quórum requerido, resulta evidente que desde la LD pueden coordinarse todas las demás competencias propias de las Diputaciones, menos las que se refieran al fomento y administración de los intereses peculiares. La LD, pues, no está desarrollando el artículo 4.5 EA.

J. I. MORILLO-VELARDE destaca la gran distancia que existe entre el sistema de coordinación de la LD y la LBRL, de la que pretende ser un reflejo. En efecto, la legislación básica interpone entre la fórmula general de coordinación —art. 59— y la propia acción coordinadora una Ley sectorial —estatal o comunitaria— que atribuye *ad casum* esas facultades al Gobierno de la nación o al Consejo de Gobierno. En nuestro caso, la LD, que no es una norma sectorial, remite un cheque en blanco al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que disponga las directrices que han de presidir la coordinación en un determinado sector y además determine qué materias son de interés general para la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, concluye con acierto que la constitucionalidad del precepto es difícil de mantener por cuanto desborda ampliamente la delimitación de la zona de poder que la LBRL atribuye a las Comunidades Autónomas frente a las Diputaciones Provinciales (66). Por consiguiente, para admitir la constitucionalidad de este precepto hemos de situarlo en el contexto de la legislación básica —art. 59 LBRL—, interponiendo una Ley sectorial que despliegue todos los mecanismos de este precepto.

Mediante el principio constitucional de coordinación, la LD pretende reconducir a la unidad la acción administrativa de las competencias propias de las Diputaciones. La descentralización territorial toma como presupuesto la existencia de intereses peculiares o propios —regionales, provinciales, municipales—. El principio de descentralización está fuertemente emparentado con el de autonomía. El de coordinación se encuentra ligado al de unidad. Las Entidades territoriales autónomas cobra sentido en el marco del principio de unidad, cuyo reflejo o trasunto en el plano interadministrativo reside en el principio de coordinación.

---

(66) *Ibidem*, p. 60. «Sólo interpretado en el marco del artículo 59 LBRL e integrado en el conjunto de determinaciones que ésta establece es posible aceptar el comentado precepto de la Ley andaluza, que, en definitiva, no hace sino reducir a las Diputaciones de esta Comunidad Autónoma a una posición de sometimiento cuasijerárquico en el solo requisito de oírlas con anterioridad.» Por lo demás, tal interpretación parece avalada por la STC 27/1987, de 24 de marzo, al enjuiciar la citada Ley valenciana.

La tutela administrativa —de legalidad— que ejerza la Comunidad sobre los Entes locales, básicamente, puede enlazarse con dos títulos habilitantes, que restringen o delimitan el ámbito de autonomía del ente descentralizado: interés comunitario cuando la actividad del Ente tutelado incida en el ámbito de intereses superiores a los que le son propios, es decir, cuando el interés trasciende el ámbito municipal o desborde el provincial, y en segundo término, el principio de unidad y coordinación. Ambos títulos, nótese bien, corresponde esgrimirlos y actualizarlos al legislador autonómico en el marco de la legislación básica. Ello entraña correlativamente el deber de proceder con suma cautela para no disolver por fuerza de la coordinación la efectiva autonomía de las Entidades locales (67). Desde luego, la coordinación nos conduce a un sistema de Administración mixta o compartida, como superación de los intereses propios en clave de compartimentos estancos, hacia una prestación de servicios en régimen de cooperación. A tal fin, resulta obligado el equilibrio entre el principio de coordinación y la autonomía local; han de armonizarse sin menoscabo de ninguna de las «partes en litigio». Cada una posee un espacio vital.

Por último, la LD, con el talante coordinador que la impregna, crea el Consejo Andaluz de Provincias, como órgano de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales, centrando su actividad en el conocimiento e informe de determinados temas que afectan a las relaciones entre ambas Administraciones. Asimismo, se prevé la Comisión Mixta de Transferencias para la ejecución efectiva de los trasposos de competencias (68).

---

(67) La cuestión se remite, en última instancia, a la definición de lo que sean tales intereses propios que toca al legislador fijar en el marco constitucional. El que determinadas materias sean de interés regional exigirá —para la reducción a la unidad regional— la articulación de controles de tutela, técnicas de coordinación y cooperación. La legalidad material de la Comunidad Autónoma se convierte en el parámetro definitivo donde fundar y legitimar el grado de descentralización y desconcentración de su Administración. El bloque de la constitucionalidad no ha definido el ámbito propio de la autonomía provincial, por lo que su configuración se remite al legislador estatal y regional. La tutela más robustecida y relevante es la que ejercen las propias leyes del Parlamento autonómico. Ellas serán las que, en efecto, determinen las relaciones interadministrativas, configuren el desarrollo y complitud del régimen local básico, transfiriendo, si lo desean, competencias propias en favor de sus provincias y municipios. Por lo demás, la tutela de la Administración regional será de legalidad, por lo que, de nuevo, la cuestión se remite a la Ley autonómica, que es la que tiene en sus manos, bajo ciertos límites —difusos—, la facultad de configurar un régimen local más amplio y generoso o, por contra, restrictivo (descentralización-centralización). Con todo, el retrato-robot que esboza el artículo 103.1 CE no puede quedar reducido a un ser inerte; es posible extraer, aunque nos excede, un mayor número de materiales e ingredientes de su diseño.

(68) El Decreto 172/82 había creado el Consejo Andaluz de Provincias como órgano de colaboración. Sin embargo, no llegó a tener vigencia efectiva.

#### IV. UNA REFLEXION FINAL

Al cabo de cuanto antecede, no resta sino condensar algunas de las observaciones que ya hemos avanzado.

La primera preocupación de la Junta de Andalucía se ha centrado en implantar su propia Administración periférica desplegándose por el extenso territorio de la Comunidad. Para ello ha debido recorrer un largo y sinuoso camino, no exento de dificultades, sorteando el propio artículo 4.4 EA. A las puertas de 1988 culminaba tal proceso con la Ley de Diputaciones de 26 de diciembre de 1987. El saldo que arroja es de signo centralizador. Estrecha el cerco de la centralización andaluza al restringir las competencias provinciales en medio de unas coordenadas políticas que hacen dudar de la veracidad de su contundente aplicación. Desconcentración *versus* descentralización: opción fundamental de Andalucía hasta el momento. Acaso si se ha subrayado aquella no haya sido sino por evadirse del precepto estatutario, del que han renegado tanto la Comunidad como las propias Diputaciones.

Mientras tanto, es el Régimen local el que sigue padeciendo las consecuencias. Es una cuestión pendiente cuyas líneas maestras hasta ahora son desconocidas. Sobre el territorio andaluz se superponen unos municipios con las competencias básicas y compartidas que les otorga la LRBL; unas escuálidas Diputaciones, llamadas a desaparecer bajo un perfil sustantivo, y una sólida y débilmente desconcentrada Administración autonómica —a la que se suma la Administración desconcentrada estatal—. La peor parte, sin duda, le ha correspondido al principio de descentralización; el modelo del artículo 103 CE sigue a la espera de informar y estructurar el edificio administrativo de Andalucía.

El tejido administrativo andaluz, a resultas de la legislación vigente, se asemeja a una organización estatal centralista, reproducida en el ámbito regional: centralización a nivel comunitario de sus funciones y tenue desconcentración a través de órganos periféricos propios.

Justo es reconocer que el saldo deudor no es patrimonio exclusivo del caso andaluz. Se inscribe en un mundo más amplio. Acaso Andalucía sea la Comunidad que con más virulencia y fidelidad encarne un devenir histórico generalizado. Virulento por ser la primera a la que se le imprime —por imperativos de racionalidad— una dirección a la ancestral polémica provincial, y fiel por cuanto su apego a la inercia histórico-política le ha llevado a evadirse del propio Estatuto, erigiéndose en una de las más genuinas representantes del antiprovincialismo, pese a encontrar los obstáculos de mayor magnitud, además de las peripecias del periplo autonómico.

Por consecuencia, las reflexiones críticas, en cierto modo, pueden hacerse extensivas a las Comunidades que avanzan en análoga direc-

ción. No se nos oculta que la significación de la provincia en la distribución territorial del poder no es una cuestión pacífica, arranca del Estado absoluto, y de su ubicación en el entero sistema administrativo se desprenderán efectos multiplicadores, inmersos como estamos en una encrucijada histórica (69).

La cuestión regional es uno de los signos de nuestro tiempo, inserta en el proyecto de reconstrucción europea (70). Y en tal contexto, ha de retenerse que la vertebración territorial de la Comunidad Autónoma es presupuesto y condición de progreso. El espacio territorial ya no es preferentemente contemplado como objeto de dominación o de apropiación, ni siquiera como ámbito de jurisdicción o de potestades administrativas, sino, señaladamente, como objeto de ordenación y planificación, sin menoscabo del carácter político y participativo de la autonomía regional. La dimensión económica del territorio, la nueva escala espacial de los servicios administrativos, ha cobrado un singular protagonismo. El maridaje entre la ciencia regional y la ordenación o gobierno del territorio es una prueba elocuente (71). La sabia conjugación de las Administraciones públicas territoriales al servicio del administrado constituye una pieza clave.

El juicio jurídico, sin embargo, ha de ser más severo desde el momento en que el horizonte de la vertebración territorial andaluza permanece nublado. A la neutralización de las Diputaciones Provinciales —y la resistencia que opone la institución garantizada es de una enorme elasticidad— no le ha acompañado una revitalización de otras entidades locales. A ello se suma, recuérdese, la intrínseca dificultad que a la eventual implantación de las comarcas aguarda en el Estatuto andaluz.

Antes de su vigencia, la doctrina llamó la atención afirmando que Andalucía era el territorio menos institucionalizado de Europa (72). Con el transcurso de la primera década constitucional hoy puede hablarse todavía, al decir orteguiano, de una Andalucía «invertibrada».

---

(69) Véase la nota panorámica de V. BOIX REIG, «Significación de la provincia en la distribución territorial del poder por la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pp. 339 y ss. Asimismo insiste en que, por contraste a lo que acontece en Europa, la provincia llega del régimen anterior desprestigiada, por lo que no resultará posible configurar la región desde la provincia: «lastrada por su impronta centralista, se llegará a contraponerla a la región y a plantear la conveniencia de su sustitución por la comarca, a la que se le adjudican mejores garantías de sometimiento al poder regional» (cfr. p. 351).

(70) Para una visión esquemática, J. OTAOLA, «El Consejo de Europa y las regiones (crónica de un *stage* en la dirección de los poderes locales y regionales del Consejo de Europa)», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 21, 1988, pp. 167 y ss.

(71) Así, por ejemplo, puede verse su plasmación en la «Carta Europea de Ordenación del Territorio», auspiciada por el Consejo de Europa. Sexta CEMAT, 19-20 de mayo de 1983.

(72) Cfr. A. PÉREZ MORENO, «La organización administrativa de Andalucía», cit., p. 175.

