

# **LAS RELACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CON LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES (\*)**

353.072.1: 353.2.075.1

por

**Antonio Embid Irujo**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCION.—II. LAS TECNICAS DE RELACION EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA.—III. LAS TECNICAS RECOGIDAS EN LA LEGISLACION TERRITORIAL EXISTENTE: 1. LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2. LA COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. 3. LA TRANSFERENCIA O DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. 4. LA GESTIÓN POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.—IV. CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCION**

A lo largo de estas jornadas ha ido apareciendo con profusión el tema de las relaciones entre las Diputaciones provinciales y las Comunidades Autónomas. En los títulos de algunas conferencias,

---

(\*) Se reproduce aquí el texto de la conferencia dictada el 28 de octubre de 1983 en la Diputación Provincial de Zaragoza dentro de un ciclo sobre «Constitución y Administración local», organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local en el marco de la celebración del IV Centenario de la Universidad de Zaragoza.

y en los contenidos de casi todas, está presente la preocupación por una cuestión básica no sólo para las instituciones nombradas, Diputaciones y Comunidades Autónomas, sino para el mismo Estado. Este Estado complejo o compuesto, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional y de la mejor doctrina, denominación de la que, por cierto, aún no se han extraído todas sus consecuencias. Ello es la prueba de que el discurrir sobre esta materia no es mero entretenimiento de profesores, de teóricos, ni tampoco cuestión nueva en el panorama histórico español. Es, por el contrario, un tema de plena actualidad, práctico, que está en la calle y en los foros públicos, que crea tensiones y suscita preocupaciones y esfuerzos colectivos para encontrar la mejor de las soluciones posibles. A lo largo de mi charla tendré ocasión de dar un repaso a aquellas leyes estatales y regionales que contienen diversas técnicas, caminos, vías para enfrentarse a un problema más espinoso. También en Aragón preocupa y hondamente el tema. Quien les habla une hoy a su condición profesional de jurista la de Presidente de las Cortes de Aragón, y en esta calidad ha tenido que presenciar y moderar recientemente un debate de nuestras Cortes en el que se planteaba, bien que a medias y sin abarcar todos los aspectos del problema, dicha cuestión. Nuestra autonomía es joven, reciente, sólo cinco meses han transcurrido desde las pasadas elecciones regionales y, por tanto, no ha habido ocasión —ni tampoco existe precepto estatutario suficientemente habilitante— para llegar a conclusiones definitivas. No obstante, quería resaltar aquí el hecho de este pasado debate como una muestra más de la preocupación generalizada, que también alcanza a Aragón.

Pero, como decía, no es éste de las relaciones entre las Diputaciones provinciales y las Comunidades Autónomas un problema novedoso de nuestro presente constitucional, sino que está permanentemente en la palestra en nuestra accidentada historia política. En los planteamientos de los teóricos del federalismo, por supuesto, y naturalmente en el primer intento violentamente frustrado de construcción de un Estado regional, com lo fue el de la II República. O integral, por respetar la terminología de los constituyentes. Es obvio, por conocido, el planteamiento del Estatuto catalán de 1932, que atribuía competencia exclusiva a la Generalidad sobre el Régimen local y que desembocaría, ya en plena guerra civil, en la constitución de las Comarcas y en la desvalorización consiguiente de la idea de Provincia. En la dialéctica entre Entes territoriales

primaba, en el caso catalán, la consolidación del Ente regional y la construcción del escalón comarcal, hecho que, por cierto, sigue siendo querido en los momentos actuales y cuya consecución quedó suspendida por la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, que anulaba los preceptos fundamentales de la Ley catalana de 17 de diciembre de 1980.

Quizá sea, sin embargo, menos conocido por todos cómo en Aragón, y desde el mismo advenimiento de la II República, afloró el mismo problema cuando se trató de elaborar un Estatuto de Autonomía antes incluso de la aprobación de la Constitución. En aquel momento, desde esta Diputación Provincial, alentada por los ánimos regionalistas y federalistas de ciertos aragoneses residentes en Barcelona y que vivían, es claro, las inquietudes desbordadas en aquel lugar, se trató de elaborar un Estatuto de Autonomía para una Región, como la nuestra, que no había olvidado su pasado como unidad política y que sólo conservaba su Derecho foral como signo de identidad propia. Algo más de un año duraron los trabajos redaccionales sobre un anteproyecto que pronto fue condenado a morir antes de nacer. El profesor de nuestra Universidad, Carlos FORCADELL, ha desvelado el texto del anteproyecto y estudiado las actas de las reuniones, que se han conservado olvidadas hasta hace pocos meses en los archivos de esta Diputación Provincial, y yo mismo preparo un comentario jurídico sobre el mismo. Pues bien, lo que me interesa resaltar aquí es que fueron los recelos provincialistas, las desconfianzas hacia un futuro incierto, bien es verdad, los que impidieron la tramitación posterior de aquel texto temprano fuertemente lastrado por el excesivo respeto a la institución provincial. Fueron estas circunstancias las que, quizá también, cambiaron la historia estatutaria aragonesa, que no recobraría su impulso hasta las vísperas de la gran tragedia nacional con el llamado Estatuto de Caspe o el de los cinco, inspirado el primero en este tema, por cierto, en el Estatuto catalán.

El problema, insisto, es permanente y resurge cada vez que se crea o intenta crear un nuevo escalón territorial. Así, es de interés recordar cómo la instauración reciente de los regímenes preautonómicos estuvo acompañada también de la preocupación de conectar las instituciones provinciales con el nuevo Ente preautonómico. Los Decretos-leyes creadores de los regímenes preautonómicos contenían, a esos efectos, diversas técnicas, que siguiendo al Real De-

creto-ley 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprobó el régimen preautonómico para Aragón, consistían en

- a) la integración y coordinación de las actuaciones y funciones de las Diputaciones provinciales en cuanto afectaran al interés general de Aragón, y
- b) la gestión y administración de las funciones que pudieran transferir las Diputaciones provinciales al Ente preautonómico.

Se disponía, asimismo, la utilización por la Diputación General de Aragón de los medios personales y materiales de las Diputaciones provinciales para la ejecución de sus acuerdos.

No parece que en esta cuestión —como, en general, en todas las actuaciones de la lánguida vida del Ente preautonómico aragonés— hubiera hechos dignos de especial mención, al contrario de lo sucedido en algún otro régimen preautonómico, por lo que las previsiones normativas valen solamente a efectos de la línea general del discurso, pero no como pórtico del nacimiento de técnicas y resultados administrativos concretos.

Hecho este preámbulo voy a pasar al núcleo de mi intervención. Una intervención, quiero advertirlo previamente, pensada y diseñada exclusivamente desde la óptica de un jurista, de un administrativo que cree ver en la autonomía local la idea y el principio básico de todo el progreso político, administrativo y social. Un jurista que es, además, consciente del valor de sus palabras, del significado del lugar donde se pronuncian y de la especial sensibilidad existente respecto a esta cuestión, hecho que es una muestra, sin duda, de la decidida voluntad de todos por encontrar las estructuras administrativas y su fórmula de relación más idónea para nuestra Comunidad Autónoma y también, es obvio, para el país.

## II. LAS TECNICAS DE RELACION EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Decir que el nacimiento de las Comunidades Autónomas debe afectar profundamente al régimen jurídico de los Entes territoriales preexistentes, puede parecer una obviedad, pero conviene recordar esta idea aún a riesgo de caer en el pecado de la simplicidad o de la reiteración. Siempre en todo lugar y país, también en el

nuestro, la creación de un nuevo Ente, sea territorial o institucional, ha afectado a las competencias o al modo de ejercerlas de los Entes preexistentes, y en esta ocasión no tendría que suceder de forma distinta. La misma sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, que reafirma la necesidad constitucional de preservación de la institución provincial, no reserva a las Diputaciones un contenido concreto de competencias, cosa que defiere a la libre voluntad del legislador ordinario, sino solamente un mínimo, un núcleo esencial, que permita hacer reconocible la institución.

Lo cierto es que si la Constitución no permitía deducir más cosas que esta interpretación del Tribunal Constitucional, los Estatutos de Autonomía —o la mayoría de ellos— han querido establecer mayores precisiones, aunque dejando claramente abierta la cuestión.

Es común a todos los Estatutos de Autonomía, en este punto, la falta de diseño del propio modelo territorial. En los Estatutos de las Comunidades pluriprovinciales se nombra usualmente a los Municipios y a las Provincias que —en frase del Estatuto de Autonomía de Aragón— estructuran territorialmente a la Comunidad Autónoma (art. 5). Igualmente es usual la remisión a una futura Ley para que ordene la constitución de Comarcas (Estatuto de Aragón, también en su art. 5, al final), pero se omite cualquier referencia a la real imbricación de todos los niveles territoriales previstos. Falta de modelo territorial, en suma, cuya concreción se defiere a una futura normativa, hecho que puede tener su apoyo en causas como las siguientes:

1.<sup>a</sup> La composición del órgano encargado de elaborar los anteproyectos de Estatuto de Autonomía de las Comunidades de autonomía reducida en el que, y por mandato expreso constitucional (art. 147), se integraban los miembros de las Diputaciones provinciales afectadas; en el caso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas de autonomía plena faltaba esa representación provincial (*vid.* artículo 151-2-1), pero la iniciativa podía partir de las Diputaciones provinciales (art. 151). No cabe duda, por lo menos en el primer supuesto, que ha sido la regla casi general, que los representantes de las Diputaciones provinciales serían reacios, cuando menos, a la formulación expresa de un modelo que representara la sustracción estatutaria de com-

petencias. La indeterminación era, por tanto, un resultado lógico. Es curioso resaltar así que sólo el Estatuto vasco «legaliza», a nivel de Ley orgánica, unas determinadas competencias que reserva para las Provincias —los así llamados territorios históricos—, en su artículo 37.

2.<sup>a</sup> La falta de criterio político mayoritario sobre esta cuestión. Los partidos políticos que tenían elaborado un cuerpo de doctrina sobre este punto no consiguieron transportarlo, por falta de mayoría suficiente, a los correspondientes Estatutos. La necesidad del pacto se impuso y ello obligó a no acoger claramente ningún modelo.

Estos hechos, que llevaban implícitamente a un mantenimiento del *statu quo* legal, recibieron el concurso ideológico del informe de la Comisión de expertos, en el que textualmente y defendiendo el valor y sentido de la institución provincial, se decía:

«No hay razón alguna para dudar de la eficacia prestacional de las Diputaciones ni para desaprovechar una institución que, además de las ventajas dichas, ofrece una experiencia de más de ciento cincuenta años y un probado sentido en la gestión administrativa. Las reticencias que se han manifestado en el curso de la elaboración de algunos proyectos de Estatutos en relación con la institución provincial son, en su mayoría, consecuencia de un pleito electoral que las fuerzas políticas deben dejar resuelto para no poner en peligro el equilibrio del sistema autonómico».

Defensa de la institución provincial y reconocimiento lúcido de un problema político basado en la deficiente instrumentación de la representación política provincial, que recogía la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones locales, claramente mejorada por la Ley Orgánica 5/1983, de 2 de marzo, juzgada adecuada a la Constitución por la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1983. El informe de la Comisión de expertos era, sin embargo, del todo punto inexacto al indicar como causa de la puesta en cuestión de la institución provincial únicamente a la representación política, puesto que, como el transcurso del tiempo ha demostrado, una vez mejorada ésta sigue en sus mismos términos la necesidad de encontrar la fórmula de articulación entre Comunidades Autónomas

y Diputaciones provinciales, y se elaboran textos —como las leyes andaluza y valenciana, que luego comentaré— que afectan fuertemente a la institución provincial, de la que —como es obvio— ha desaparecido el problema político en cuanto a la representación.

El informe de la Comisión de expertos desembocaría en la firma de unos pactos políticos en los que se reforzaba el papel provincial previendo dos técnicas:

- 1.<sup>a</sup> La gestión por las Diputaciones provinciales de los servicios de las Comunidades Autónomas bajo la dirección de éstas.
- 2.<sup>a</sup> La transferencia o delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones provinciales.

Sin embargo, el posterior Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico añadió como fórmula de relación a estas dos, la de la coordinación de las competencias de las Diputaciones provinciales que fueran concurrentes con las de las Comunidades Autónomas, estableciendo, en general, un instrumentalario de técnicas de relación en el que quedaba determinado el papel director y relevante de las Comunidades Autónomas.

Los Estatutos de Autonomía posteriores, claramente inspirados en estos principios, han previsto las siguientes fórmulas de relación:

- 1.<sup>a</sup> Articulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones provinciales. Esta fórmula se encuentra prevista en el Estatuto de Andalucía (art. 4-4), Aragón (art. 45-1), Castilla-La Mancha (art. 30-4), Extremadura (art. 16-3) y Castilla-León (art. 20-2).
- 2.<sup>a</sup> Coordinación por la Comunidad Autónoma de las funciones propias de las Diputaciones provinciales que sean de interés general. Esta fórmula se encuentra en los Estatutos de Andalucía (art. 4-5), Valencia (art. 47-3), Aragón (art. 45-2), Castilla-La Mancha (art. 30-4), Extremadura (art. 18-3) y Castilla-León (art. 20-3).
- 3.<sup>a</sup> Transferencia y delegación de las competencias de las Comunidades Autónomas en las Diputaciones provinciales. Así, en los Estatutos de Andalucía (art. 4-3-*b*), que sólo habla de delegación), Aragón (art. 45-3, Estatuto que, por cierto, es el único que prevé específicamente también la transferen-

cia o delegación de competencias a los Ayuntamientos), Castilla-La Mancha (art. 30-3-*b*), Extremadura (art. 16-4) y Castilla-León (art. 20-4).

Estas son las tres fórmulas básicas de relación, pero conviene resaltar que en algunos Estatutos, profundizando en la relación de coordinación, se nombran cuestiones tan capitales como:

- La coordinación de los Planes provinciales de obras y servicios (art. 4-5 del Estatuto de Andalucía).
- La unión de los Presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad (art. 47-3 del Estatuto de Valencia).

Estas fórmulas de relación están previstas a nivel teórico, abstracto, y se defieren a lo dispuesto en la Ley para su aplicación práctica. Pues bien, no se trata siempre de la misma forma de elaboración de la Ley en cada uno de los tres casos, sino que atendiendo a su importancia se marcan quórums determinados o relación singular con la normativa del Estado. Así, la articulación de la gestión ordinaria de servicios en las Diputaciones provinciales se atribuye a una Ley aprobada por mayoría simple, indicándose en algunos casos que esta Ley se enmarcará en la legislación del Estado (Estatuto andaluz o aragonés) y en otros no se hace relación al Estado (Estatuto de Extremadura o de Castilla-León).

La coordinación de competencias exige siempre una ley de mayoría reforzada. En gran parte de los casos se habla de ley de mayoría absoluta (Andalucía, Valencia, Aragón, Extremadura y Castilla-León), y en uno de ley aprobada por tres quintos (Castilla-La Mancha). Existe siempre la referencia a la legislación del Estado, que en algunos sitios se apostilla que sea básica (Andalucía, Castilla-La Mancha), haciéndose abstracción en otros del calificativo básico (Valencia, Aragón, Extremadura, Castilla-León).

Por fin, la transferencia o delegación de competencias admite fórmulas varias. En unos casos se exige ley de mayoría absoluta (Aragón, Extremadura, Castilla-León), en otros ley de mayoría simple (Castilla-La Mancha) y en otros se nombra la intervención de las Cortes, pero sin exigir expresamente que ésta se haga por medio de ley (Valencia). Sólo en un caso se impone la obligación de delegar siempre que no haya interés general (Castilla-La Mancha), por lo que está claro en los otros que la transferencia o delegación es una opción legítima del órgano autónomo.



De todo este amplio catálogo de medidas y previsiones algo resalta claramente: la falta de aplicabilidad directa de cualquier fórmula de relación, la necesidad de redactar una ley específica y, en la mayor parte de los casos, relacionada con una Ley del Estado. Incluso, avanzando más, la falta directa de construcción de un modelo territorial, que se aprecia en el caso concreto de las Comarcas, donde también se remite a lo dispuesto en la ley (*vid.* artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, por ejemplo), podría considerarse una violación no grave, pero sí clara, de la Constitución, que en el caso de las Comunidades de autonomía plena dispone que sea el propio Estatuto el texto creador de las Comarcas (*vid.* artículo 152-3 de la Constitución).

El Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, al que me he referido antes, contenía en su título II una serie de preceptos destinados a prever las fórmulas de relación entre Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales estructurados bajo una forma fundamentalmente dispositiva. Se utilizaba continuamente el verbo «poder», dejándose entonces a la voluntad de las Comunidades Autónomas la aplicación de las técnicas de articulación de servicios, transferencia o delegación de competencias o coordinación. El carácter orgánico y armonizador que se pretendía dar a este texto permitía que, en caso de decidirse por una Comunidad Autónoma la utilización de una de estas técnicas, se siguiera obligatoriamente el régimen jurídico dispuesto por el proyecto de ley. Sin embargo, la desposesión de este carácter orgánico y armonizador llevado a cabo por la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, convierte los preceptos de lo que ahora es Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, en una mera declaración de voluntad del órgano legislativo central del Estado excepcionable por una norma legal de una Comunidad Autónoma con competencia estatutaria para dictarla. No obstante, el fondo de los preceptos dedicados a la cuestión es juzgado adecuado a la Constitución y podría perfectamente ser asumido por la legislación básica estatal, dictada al amparo del artículo 149-1-18 de la Constitución, puesto que, y respecto a ella, dice el Tribunal Constitucional que, conforme a este precepto, corresponde al legislador:

«la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la re-

gulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones provinciales».

Esta legislación básica, a la que remiten expresa o tácitamente los Estatutos de las Comunidades Autónomas, se impondría con pleno derecho a la legislación de las mismas conteniendo, por tanto, un elemento homogeneizador y unificador ciertamente valorable positivamente si no llegara a precisiones excesivas o reglamentarias, en cuyo caso cercenaría el derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas y podría ser incluso cuestionable jurídicamente.

En espera de esta legislación básica han surgido ya una serie de leyes de Comunidades Autónomas claramente distinguibles en cuanto a principios y fórmulas de relación que tratan de actuar, y cuyo estudio voy a llevar a cabo a continuación.

### III. LAS TECNICAS RECOGIDAS EN LA LEGISLACION TERRITORIAL EXISTENTE

Hasta ahora han aparecido las siguientes leyes: la de la Generalidad catalana de 17 de diciembre de 1980, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad; la andaluza de 1 de junio de 1983, de organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la valenciana, aprobada por las Cortes el 28 de septiembre, por la que se declaran de interés general comunitario para la Comunidad valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales. Las tres, hechas desde distintas perspectivas y con ánimo de conseguir diversas finalidades también, van a permitir llevar a cabo un examen analítico, tópico, de los problemas planteados en la relación Comunidad Autónoma-Diputaciones provinciales, y también de la adecuación de los instrumentos jurídicos previstos por el Derecho hasta ahora en vigor.

## 1. LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Más que de una fórmula de relación, se trata del presupuesto que permite establecer estas fórmulas, puesto que fija los puntos de partida de las diversas instituciones. Hasta ahora, y en este sentido, sólo ha aparecido la Ley catalana de 17 de diciembre de 1980, que gráficamente indicaba en su artículo 1-1:

«La Generalidad de Cataluña asume, en virtud de esta Ley, las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico a las Diputaciones Provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Dichas Diputaciones transferirán, consiguientemente, sus servicios correspondientes a la Generalidad, de acuerdo con lo que establece esta Ley».

No se trataba, entonces, de traspasar alguna competencia singular, sino que era todo el bloque competencial el que se atribuía al Ente autonómico. La radicalidad de esta solución fue la causa de que el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 28 de julio de 1981, anulara el núcleo fundamental de esta Ley en una sentencia que, por cierto, ha conocido críticas o reflexiones de notable peso, como la del profesor SANTAMARÍA PASTOR, preocupado ante la tendencia a consagrar un elevado número de niveles territoriales. No corresponde aquí, sin embargo, tratar directamente del sentido y valor de la idea provincial y de esta sentencia, sino de las fórmulas jurídicas de relación existentes y de los problemas consecuentes a los mismos, por lo que basta con esta autorizada referencia a un estado de creciente insatisfacción doctrinal por la sentencia.

El ejemplo de la Ley catalana transcrito nos sitúa ante la reordenación de competencias —en este caso, supresión— llevada a cabo por una Ley territorial. Una Ley que, en todo caso, debe moverse dentro del marco fijado por las bases estatales, estén éstas formuladas expresamente como tales o se formen por la deducción lógica que pueda llevarse a cabo del Derecho vigente. La reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 ha vuelto a incidir en la imposibilidad de que la ley territorial entre a regular *ex novo* las competencias de las Diputaciones provinciales, afirmando que:

«la esfera competencial de las Diputaciones provinciales, en cuanto garantiza su derecho constitucional a la autonomía, constituye un aspecto básico del Régimen local, correspondiendo al Estado su regulación, sin perjuicio de las competencias que dentro del marco constitucional puedan atribuirles las Comunidades Autónomas al dictar su legislación de Régimen local».

Esta fijación de las competencias de las Diputaciones provinciales por el Estado es plenamente coherente con la nítida separación que dentro incluso de los mismos Estatutos de Autonomía distingue la Diputación provincial de la Administración de la Comunidad Autónoma. No es cierto del todo que las Diputaciones provinciales sean instituciones de la Comunidad Autónoma, como afirma, con referencia a la Generalidad, el Estatuto valenciano en su artículo 47-4. Las Comunidades Autónomas pluriprovinciales tienen su territorio formado por el de los Municipios que se agrupan en sus Provincias (art. 2 del Estatuto de Aragón, por ejemplo), pero las Diputaciones provinciales se relacionan tanto con los órganos estatales como con los regionales, no pudiéndose llegar, por tanto, a su única consideración como instituciones de la Comunidad Autónoma en el sentido del Estatuto valenciano. Al margen del supuesto de ordenación competencial que tratamos, existen dos ejemplos muy claros en la línea de lo que aquí se dice:

1. Los actos y reglamentos emanados de las Administraciones en las Comunidades Autónomas, cuando se dictan en materia cuya legislación corresponde en exclusiva a la Comunidad, en caso de ser recurridos en vía contencioso-administrativa conocerán una tramitación judicial que acabará dentro de la propia Comunidad (*vid.* artículo 29-1-1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, por ejemplo). Sin embargo, los actos y reglamentos de las Administraciones provinciales siguen la vía y formas de recurso normales de la Ley Jurisdiccional Contencioso-administrativa, pudiendo el Tribunal Supremo fallar el posible recurso de apelación.
2. La actividad de los Defensores del Pueblo regionales —en Aragón, el Justicia— se circunscribe, según los Estatutos de Autonomía —que usan, bien es verdad,

terminología a veces equívoca—, a supervisar la actividad de la Administración autónoma, quedando la de los Municipios y Provincias entonces reservada al Defensor del Pueblo, órgano constitucional (*vid.* art. 33-2 del Estatuto de Autonomía de Aragón).

Ambos ejemplos son una buena muestra de este carácter bifronte de las Diputaciones provinciales y plenamente coherentes, por tanto, con la limitación de la ley territorial, que debería dejar a la estatal la reordenación de competencias.

## 2. LA COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

En dos leyes territoriales hay referencia a esta técnica. Una de ellas, la valenciana, la toma como objeto exclusivo, puesto que declara de interés general comunitario para la Comunidad valenciana una serie de funciones de las Diputaciones provinciales, lo que, a efectos del artículo 47-5 de su Estatuto, significa que pueden ser coordinadas por la Administración autónoma. En la otra, la andaluza de organización territorial de 1 de junio de 1983, sólo existe un artículo dedicado a esta técnica, pero su potencialidad jurídica, por razones que luego se dirán, puede ser muy grande.

No es, ni mucho menos, materia fácil la que tratan estos textos, singularmente la Ley valenciana. La coordinación es dentro de los principios de la organización administrativa uno de los grandes desconocidos. Basta decir cómo el clásico libro de GARCÍA-TREVIJANO omite la referencia expresa a este principio, que se trata, no obstante, como una consecuencia del principio de jerarquía: el superior jerárquico coordina la labor de los inferiores. La cita de esta frase es suficiente para que se haya comprendido su inadecuación a nuestro objeto, pues la Comunidad Autónoma y las Diputaciones provinciales no se encuentran colocadas en una línea de jerarquía, sino que la dualidad de personalidades jurídicas y la proclamación constitucional de autonomía provincial sitúan el problema en un marco muy distinto al de la relación jerárquica. En realidad, no hay más justificación para esta labor de coordinación que la referencia al interés general contenida en los Estatutos, y la necesidad de que ese interés se concrete en una ley singular con especificación de las fórmulas y modos de coordinación. Lo que, sin duda alguna,

sería inapropiado es extender las técnicas del principio de jerarquía —donde, repito, se ha solido encuadrar la construcción de la coordinación administrativa— al principio de coordinación ejercitable entre Entes distintos. Hoy estos principios deben de ser claramente distinguidos en su régimen jurídico, sobre todo cuando el propio artículo 103 de la Constitución los separa también. Pues bien, me parece que en la Ley valenciana —que, resumiendo, podíamos llamar de coordinación de Diputaciones— se confunden los términos aplicando técnicas propias del principio de jerarquía al de coordinación. Para ello me baso en los siguientes órdenes de razones:

1.º Las actividades que se coordinan deben ser ejecutadas por las Diputaciones según las directrices que elabore el *Consell*. Este puede recabar toda la información que considere necesaria y efectuar las comprobaciones que estime oportunas (arts. 3, 4 y 5). Aun cuando el solicitar información puede ser el presupuesto básico para el ejercicio de la actividad coordinadora, la emanación de directrices y su capacidad vinculatoria es una muestra de la existencia de relación jerárquica. Ambas técnicas, por otra parte, se corresponden precisamente con las facultades que la Ley del Proceso Autonómico atribuye a las Comunidades Autónomas en el caso de competencias transferidas o delegadas a las Diputaciones provinciales, cuestión muy distinta a la de la mera coordinación.

2.º La consecuencia de infringir las directrices puede ser un requerimiento de la Comunidad Autónoma que lleva aparejada la suspensión del acto sobre el que se discute. Para mantener la validez de este acto deberían recurrir las Diputaciones ante el Tribunal Superior de Justicia valenciano (art. 12). Es ésta una consecuencia extremadamente importante, pues se excepciona algo que hoy es un principio de nuestro Derecho, a saber que el control administrativo no puede llevar aneja la suspensión del acto controlado, que sólo se produce mediante el recurso judicial pertinente (*vid.* el art. 8 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre) y en supuestos de infracción del ordenamiento y no por desobediencia a una directriz. Aun cuando pueda pensarse, dentro de la teoría general de la tutela, en la necesidad de instaurar fórmulas que permitan la suspensión del acto del Ente tutelado por el tutelante, puede no ser de recibo que la justificación para ello se encuentre solamente en la infracción a una directriz, a no ser que esta infracción sea, a su vez, una grave violación del ordenamiento jurídico. En cualquier caso, esta técnica

nos sitúa fuera de lo que debe entenderse estrictamente por coordinación.

3.º El incumplimiento de las directrices de coordinación no sólo lleva consigo esta posibilidad de suspensión de actos administrativos, que, en última instancia, se refiere al acto que se trata de coordinar, sino que está prevista la suspensión de las subvenciones que la Generalidad, y con cargo a sus presupuestos, hubiera destinado para el cumplimiento de actividades propias de la Diputación (artículo 11). Debe subrayarse esta referencia a actividades propias, puesto que estamos ante una auténtica sanción impuesta por la Comunidad Autónoma y que se va a ejercitar sobre un campo, como éste de la actividad propia, ajeno al área coordinada.

4.º El Estatuto de Valencia, en su artículo 47-3, indicaba como una consecuencia de la actividad coordinadora la unión de los presupuestos de las Diputaciones, una vez aprobados por ellas, a los de la Generalidad. En ejecución de lo allí dispuesto, la Ley que tratamos dispone la aprobación del proyecto de presupuesto por la Diputación provincial (art. 10 y nótese la palabra utilizada, proyecto), aprobación en la que había de haber tenido en cuenta previamente lo que le indique el *Consell*, pero entrega la aprobación definitiva de los presupuestos, tanto de las Diputaciones como los de la Generalidad a los que se unen, a las Cortes valencianas (art. 11). Este sistema presenta algún problema que merece más particular consideración.

Puede así pensarse en el título habilitante de la aprobación definitiva del presupuesto por órgano distinto al de la propia Corporación. Este título es, para la Ley que tratamos, el de la coordinación de funciones. Pues bien, esto implicaría, en una consecuencia lógica, que solamente las cantidades afectadas a las funciones que se coordinan serían susceptibles de caer bajo el título que legitima la intervención de las Cortes valencianas, no existiendo entonces una razón jurídica para la aprobación de las cantidades restantes.

Lo que ocurre también es que este obstáculo podría ser salvado en el espíritu de la Ley valenciana por el hecho de que prácticamente todas las competencias de las Diputaciones provinciales son declaradas objeto de coordinación. Si se repasa el artículo 2.º de la Ley, se verá que sus sucesivos preceptos coinciden casi literalmente con la enumeración de competencias provinciales del artículo 243 de la Ley de Régimen local. De hecho, podría concluirse, todas las

competencias de las Diputaciones provinciales serán objeto de coordinación en cuanto su actividad:

- pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial, o
- afecten a servicios o competencias propios de la Comunidad valenciana (art. 2-2).

Dada esta dicción será prácticamente imposible encontrar un supuesto de competencia que no deba ser coordinada, por lo que, en última instancia, la falta de autonomía presupuestaria de la Diputación provincial quedaría justificada en esta Ley.

Sin embargo, la justificación interna no impide que pueda pensarse en problemas de constitucionalidad con esta norma, sobre todo si se consolida lo apuntado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981 sobre la Ley catalana de Diputaciones. En la misma, uno de los motivos de anulación de su núcleo fundamental consistía en que se privaba a los Consejos territoriales creados por la Ley de la facultad de aprobar su propio presupuesto.

Las dudas, exclusivamente jurídicas, debo reiterarlo una vez más, aquí expuestas podría pensarse que deberían ser olvidadas al recordar cómo la propia Ley del Proceso Autonómico indica, en su artículo 7.º, la posibilidad de unir los presupuestos de Comunidades Autónomas y Diputaciones, sin que ello implique integración. Me permito indicar, sin embargo, que el espíritu de partida de esta Ley es ciertamente distinto al de la Ley valenciana que tratamos, puesto que la coordinación tratada en este texto no se ejerce de arriba abajo, sino que es recíproca y juega sólo en el ámbito de las competencias concurrentes. Cito el párrafo primero de este artículo, advirtiendo que debe notarse la forma reflexiva del verbo coordinar:

«En los supuestos de competencias concurrentes, las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales podrán *coordinarse* a efectos de la gestión de los servicios correspondientes, además de aquellos supuestos en que la coordinación venga impuesta por Ley».

Creo que esta forma de redacción está pensada para concluir en la necesidad de la firma de convenios de cooperación para la coordinación de estas competencias concurrentes, pero que no podría amparar consecuencias como las de la Ley valenciana.



Todo esto no debe interpretarse como un desapoderamiento de la Comunidad Autónoma de la forma de ejercicio de las competencias administrativas que deban ser coordinadas y de la utilización consiguiente de los fondos. Lo único que sucede es que esta finalidad podría conseguirse con más facilidad, con menos suspicacias, recelos y resistencias, por medio de otras técnicas. En especial, permitiendo a la Comunidad Autónoma, y en concreto, a su órgano ejecutivo:

- a) Informarse de la redacción del proyecto de presupuesto.
- b) Transmitir sus deseos antes de la aprobación del mismo.
- c) Permitiendo la impugnación ante los Tribunales Contencioso-administrativos de los presupuestos ya aprobados, basando esta impugnación en la desatención por la Diputación provincial de los deseos de la Comunidad Autónoma cuando éstos tuvieran su base habilitante en títulos tales como los posibles convenios de cooperación firmados, el dictado de los Planes económicos regionales o el contenido de cualquier norma de rango normativo suficiente. Dicho recurso suspendería la ejecución del presupuesto y debería dar paso a un proceso rápido en el que se adoptara la decisión final. Este sistema permitiría respetar la autonomía presupuestaria provincial y desembocaría en los mismos resultados. En el fondo, se trasladaría el momento de la discusión sobre el sentido de la actividad económica de la Comunidad Autónoma del debate anual presupuestario, al momento de la firma de los convenios o de la aprobación del Plan económico regional. Estaría, además, meridianamente claro que el efecto suspensivo del presupuesto tenía lugar por infracción del ordenamiento jurídico y no por el desconocimiento de una directriz de rango normativo y publicidad desconocida *a priori*. En el fondo, además, la utilización de los términos aquí dichos permitiría situarnos dentro del ámbito teórico del ejercicio de la coordinación y no de la jerarquía administrativa, a donde se desliza conscientemente el articulado de la Ley valenciana.

La Ley andaluza, como decía al comienzo de este punto, no es de coordinación propiamente, sino de articulación de servicios de la Comunidad Autónoma en las Diputaciones provinciales o de delegación de competencias. Sin embargo, y frente a todo lo que podría pensarse, con sólo un artículo, el 27, se pueden conseguir los mis-

mos efectos que con la Ley valenciana y, lo que puede ser más grave, sin norma de rango legal propia. Leo el contenido de este artículo en sus dos párrafos:

«Artículo 27. 1. 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.

2. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma asume la superior coordinación de la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a sus competencias específicas, en materia de interés general para Andalucía».

Pues bien, construir la noción de interés con referencia al artículo 12 del Estatuto de Autonomía equivale a declarar objeto de coordinación automáticamente todas las competencias de las Diputaciones provinciales, pues en este artículo se contienen, entre otros, los siguientes fines para la Comunidad Autónoma:

- El pleno empleo.
- El acceso de todos los andaluces a la educación.
- El aprovechamiento y potenciación de los recursos económicos de Andalucía, así como la justa distribución de la riqueza y la renta.
- El fomento de la calidad de la vida del pueblo andaluz.
- La realización de un eficaz sistema de comunicaciones, etc.

No hay, por tanto, ninguna competencia de las Diputaciones provinciales que pueda considerarse ajena a estos amplísimos y totalizadores fines de la actividad administrativa y, por tanto, todas ellas serán coordinadas por el Consejo de Gobierno. Si tenemos en cuenta, además, que la disposición adicional de la Ley autoriza al Consejo de Gobierno para desarrollarla reglamentariamente, podríamos llegar a la conclusión de que cualquier técnica de coordinación estaría contenida en una norma reglamentaria —sin discusión parlamentaria pública— y no legal, lo que podría considerarse incluso como una violación de lo dispuesto en el artículo 4.5 del Estatuto de Andalucía, que remite a lo dispuesto en una Ley aprobada, además, con mayoría absoluta.

### 3. LA TRANSFERENCIA O DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

La Ley del Proceso Autonómico distingue en su artículo 5 entre la posibilidad de transferir o delegar competencias, dualidad de términos distinguible teóricamente, pero quizá de difícil delimitación práctica. De hecho, la Ley del Proceso Autonómico construye solamente el régimen jurídico de la delegación de competencias, lo que no deja de ser lógico, pues en el esquema teórico, la transferencia supone hasta el traspaso de la titularidad de la competencia, mientras que la delegación sólo su ejercicio, lo que hace necesario distinguir bien claramente las funciones jurídicas del delegante y delegado y sus fórmulas de relación.

También aquí, como en el caso de la coordinación, nos encontramos ante una técnica de escasa relevancia práctica en el pasado. La delegación intersubjetiva estaba prevista en nuestro ordenamiento en los artículos 243, 271 y 291 de la Ley de Régimen local, precisamente para regular la delegación de competencias de la Administración del Estado en las Diputaciones provinciales. También la Ley aprobatoria del Segundo Plan de Desarrollo pretendió potenciar esta figura, pero, como decía, con muy escasos resultados prácticos. Las previsiones estatutarias y de la misma Ley del Proceso Autonómico hacen prever, sin duda, un desarrollo de esta técnica, pero el marco jurídico hasta ahora construido difiere en mucho de lo que eran sus planteamientos teóricos. Puede resumirse este marco diciendo que se acentúan muy notablemente en la Ley andaluza que tratamos y en la Ley del Proceso Autonómico los aspectos jerárquicos establecidos entre delegante y delegado, muy tenues en las construcciones teóricas hasta ahora existentes, en las que se tendía a mantener un amplio ámbito de decisión autónoma en el delegado. Así, y como muestra de esta idea:

- 1) El delegante conserva la potestad reglamentaria sobre la materia (art. 18-9 de la Ley andaluza).
- 2) Se prevé un recurso de alzada contra las decisiones del delegado ante el delegante (arts. 18-*b*) de la Ley andaluza y 5-3 de la Ley del Proceso Autonómico). De esta forma, se excepcionan los claros preceptos prohibitorios de este recurso de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Ley de Régimen Jurídico.

- 3) Igualmente, el delegante puede promover la revisión de oficio de los actos del delegado (arts. 18-c) de la Ley andaluza y 5-3 de la Ley del Proceso Autonómico).
- 4) El delegante puede dirigir la actuación del delegado por medio de directrices, solicitar información, formular requerimientos y enviar comisionados (art. 18 de la Ley andaluza y 5 de la Ley del Proceso Autonómico en diversos párrafos).

En el fondo, lo que ocurre es que se está construyendo una nueva figura delegatoria, como se puede probar con la adición de los siguientes datos:

1) No hace falta la aceptación de la delegación por parte del delegado, sino que su obligación de gestionar las competencias se produce *ex lege*.

2) Se permite a la Comunidad Autónoma delegar, a su vez, las competencias que posea por delegación específica de la Administración del Estado (art. 8 de la Ley del Proceso Autonómico), lo que excepciona también el sistema de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Ley de Régimen Jurídico.

La Ley Andaluza y la Ley del Proceso Autonómico contienen diferencias sobre la necesidad de delegar las competencias a la vez en todas las Diputaciones provinciales. Mientras que para la Ley del Proceso Autonómico ello es una exigencia (art. 5-1), para la Ley andaluza, con mejor sentido, ello sucederá siempre que lo permita la naturaleza del servicio (art. 17-3). Cabe recordar aquí que la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 admitió ambas opciones como constitucionalmente legítimas, insistiendo en que se estaba ante un criterio de oportunidad política y en que el principio de igualdad no pedía el mismo tratamiento para todas las Diputaciones.

Se adecua a la teoría clásica de la delegación intersubjetiva la necesidad de dotar económicamente al delegado (art. 23 de la Ley andaluza), así como la posibilidad de dejar en suspenso la delegación o revisarla en caso de incumplimiento (arts. 5-2 de la Ley del Proceso Autonómico y 19 de la Ley andaluza).

Mantenimiento de algunos aspectos de la construcción tradicional y surgimiento de datos nuevos, por tanto. No creo que deba criticarse el esquema de la delegación tal y como se concibe en los textos nombrados ni que pueda hacerse el reproche de que se violaría la autonomía provincial con ello, pues, en última instancia,

nos encontramos ante competencias propias de la Comunidad Autónoma, cuestión que justifica el control sobre su ejercicio. No se olvide, por último, que se respeta la potestad de autoorganización del servicio de la Diputación provincial (arts. 5-4 de la Ley del Proceso Autonómico y 18-a) de la Ley andaluza).

#### 4. LA GESTIÓN POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE LOS SERVICIOS PERIFÉRICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Representa ésta una de las fórmulas en teoría más importantes de relación y muy útil a la hora de evitar la duplicación de las instancias burocráticas y de utilizar, a la vez, el esquema organizativo provincial existente. Es una posibilidad no contenida en la Constitución —a diferencia de lo previsto acertadamente por la Constitución italiana— y que forma una de las conclusiones del informe de la Comisión de expertos, luego incorporada a la Ley del Proceso Autonómico y, por fin, a la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía. La Ley andaluza dedica también alguno de sus preceptos a esta cuestión. De su examen y del de los correspondientes a la Ley del Proceso Autonómico, se deduce una clara y lógica acentuación del aspecto jerárquico respecto a lo contemplado en la delegación, atribuyéndose la Comunidad Autónoma la posibilidad de nombrar al Director del Servicio (art. 21-1-c) de la Ley andaluza) y reservándose siempre la potestad reglamentaria. El personal adscrito a estos servicios continúa manteniendo su relación de empleo con la Comunidad Autónoma, aun cuando reciban su retribución de la Diputación con cargo a los créditos transferidos por la Comunidad Autónoma.

#### IV. CONCLUSIONES

Es obligado en toda conferencia, charla o clase pedir al orador que haga una síntesis final, que formule conclusiones, recomendaciones, en suma, que acabe de cerrar el círculo dialéctico que ha ido trazando con sus palabras. No voy a escapar de esta regla general y voy a intentar, a modo de conclusiones finales, esbozar sucintamente mi pensamiento ante una cuestión bien difícil en verdad. Ello necesita algunas consideraciones iniciales.

Habrán ustedes notado que mis palabras han sido una narración de hechos jurídicos, sistematizándolos, claro está. Al hilo del dis-

curso se han ido apuntando soluciones parciales, interrogaciones, dudas; se ha intentado describir también el sentido final que guiaba la normativa examinada. Mi posición ante estos datos jurídicos ha sido la de un espectador activo, pero espectador. No he pretendido narrar un modo ideal de relaciones entre Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales; tampoco mi concepción particular de lo que debería ser, sino solamente lo que es y su circunstancia. No me gusta la ciencia-ficción más que como lector, no como creador de la misma, y, por tanto, en mis palabras anteriores y en estas finales he huido y huiré de construcciones fantásticas. Porque es una construcción fantástica aquella que no tiene en cuenta el dato constitucional y su interpretación por la voz más autorizada para ello, el Tribunal Constitucional. En ese sentido, creo que la jurisprudencia constitucional, y en especial la sentencia de 28 de julio de 1981, deja muy claramente sentado que la Provincia y las instituciones provinciales tienen un papel a seguir que no puede ser olvidado. Postular aquí su supresión o debilitamiento competencial sustancial, pedir el encuadramiento jerárquico a rajatabla de las Diputaciones, podría sonar a bonito o feo, depende del oyente, pero, en mi opinión, irreal. Irreal mientras, en palabras del propio Tribunal Constitucional, no sea modificada la Constitución, planteamiento que en estos tiempos quizá haría cambiar el género literario al que antes me refería y pasar de la ciencia-ficción al teatro del absurdo o de la provocación, según se mire. Estos dos géneros, literariamente hablando, me parecen anticuados. Prefiero mucho mejor el realismo, el realismo adobado con gotas de imaginación posibilista, el realismo que describe el mundo y distorsiona algunos de sus aspectos menos deseados, el realismo que se proyecta hacia el futuro y que no trata de perpetuar lo presente en el futuro. Aunque por aragonés y senderiano estaría tentado a calificarle de mágico, dejo que cada cual le ponga su propio adjetivo.

Resumiendo, entonces mi posición podría concretarse en los siguientes puntos:

a) Necesidad de que la legislación básica estatal contenga la reserva de muy escasas competencias a favor de las Diputaciones provinciales, y que entre éstas se encuentre, desde luego, todo lo relativo a asistencia técnica y económica a los Municipios.

b) Entrega, consiguiente, a la legislación de las Comunidades Autónomas —emanada bien en desarrollo de la legislación estatal

o en las leyes sectoriales— de la posibilidad de disponer sobre el núcleo competencial básico, hasta ahora perteneciente a las Diputaciones, para repartirlo en los ámbitos más idóneos, según los problemas y realidad de cada Comunidad Autónoma.

c) Ejecución de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas por los órganos provinciales o, en su caso, comarcales. Técnica ejecutiva que permite, sin ningún problema constitucional, la dirección de la actividad ejecutada por el órgano comunitario.

d) Limitación, por tanto, de la técnica de la coordinación de actividades —que es la que más problemas de construcción presenta— a aquellas competencias de las Diputaciones provinciales que afectaran al interés de la Comunidad Autónoma. Estas competencias serían reducidas si se aplicaran las premisas anteriores, pero el ámbito de decisión autonómico provincial sería mucho mayor que en la técnica anterior y los poderes de control de la Comunidad Autónoma, consiguientemente, mucho más limitados, debiendo moverse dentro de lo expuesto al tratar de la Ley valenciana.

e) Uso restringido de la técnica de la delegación de competencias que, además, podría utilizarse para enriquecer el escalón comarcal si decidiera crearse. En cualquier caso, la utilización de esta técnica debe permitir también un ámbito de decisión autónoma al Ente provincial. Sería más apropiado utilizar la técnica de la delegación para las competencias que poseyera la Comunidad Autónoma por delegación estatal.

De todo lo dicho es claramente deducible que el punto clave radica en el primero, en la reordenación de competencias, pues sólo tras su fijación clara puede saberse el núcleo que puede ser coordinado o lo que se va a delegar... En Comunidades Autónomas como la nuestra, sin embargo, donde en este momento no existe competencia estatutaria para proceder a esta reordenación competencial, no sería descabellado ir preparando el terreno por medio de la técnica coordinatoria, procediendo mediante convenios voluntarios, entrega de información, comunicación de actividades y decisiones, lo que acostumaría a las Administraciones públicas a tener conciencia de comunidad y, a la vez, a dejar de considerar las competencias administrativas como una propiedad propia, de derecho natural y, a la vez, intransferible.

No quiero dejar de señalar, por último, uno de los peligros que

pueden distorsionar la construcción de estas relaciones futuras y que, de hecho, creo que la distorsionan en el presente. Es todavía tan escaso el número competencial estatutario asumido por la mayoría de las Comunidades, que éstas pueden sentir la tentación de llenar de contenido sus instituciones sustrayendo indiscriminadamente competencias a los Entes locales. Es decir, creciendo a costa de Provincias y Municipios, ya que el Estado no transfiere al ritmo deseado todo lo que los Estatutos de Autonomía recogen. Esto, que es una tentación posible, justificable en términos políticos, de la política que hacemos los hombres, puede no serlo en el plano técnico. La reordenación de competencias debe hacerse respondiendo a los datos reales, a las necesidades geográficas, económicas y sociales del propio territorio y no a otro tipo de consideraciones. Porque la construcción del Estado de las Autonomías, de nuestra Comunidad Autónoma, señoras y señores, no se hace, no la hacemos, contra nada ni nadie, sino con todos y para el bien de todos.