

AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACION LOCAL *

POR

JOSÉ LUIS MEILÁN GIL

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN: INTERRELACIÓN CONCEPTUAL.—III. LA VERTEBRACIÓN INTRACOMUNITARIA: 1. *Su necesidad*. 2. *Las dificultades*. 3. *Los presupuestos*. 4. *Ambito y medios*.—IV. UN PROBLEMA DE VERTEBRACIÓN INTRACOMUNITARIA: LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES Y SU COORDINACIÓN.—V. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCION

En estas palabras iniciales nada más grato que realizar un elogio, tan sincero como justo, de la iniciativa del Departamento de Derecho público de la Universidad de Valladolid y singularmente del profesor Martínez López-Muñiz.

Situados intelectualmente en la dialéctica del elogio he de continuar ponderando la oportunidad del tema general de estas Jornadas: *Descentralización y Administración Local*. Un tema permanente del Derecho público y de la ciencia política al que ha de acudir en diferentes momentos de la Historia para encontrar las respuestas adecuadas y evitar que un anquilosamiento de la teoría produzca descrédito del quehacer intelectual, el despego de los ciudadanos o, lo que sería peor, disfunciones con repercusión en la vida cotidiana por una fidelidad a esquemas obsoletos que convertirían paradójicamente en irracionales los hallazgos doctrinales que deben ser fruto de la racionalidad.

Hoy es preciso repensar la descentralización, y consecuentemente la descentralización que afecta a los entes locales —la única, por otra parte, que personalmente admito— en el contexto del Estado compuesto de la Constitución de 1978 y del reconocimiento que ésta realiza de las autonomías, no sólo políticas, sino administrativas.

A punto de conmemorar los doscientos años de la Revolución francesa que, debajo de la trilogía libertad, igualdad, fraternidad, consolidó la centralización del repudiado Antiguo Régimen, y a diez años del nacimiento de la Constitución española y con más de un

* Conferencia pronunciada en las Jornadas de Estudio sobre «Descentralización y Administración Local» (Burgos, 2-4 de noviembre de 1988).

lustro de funcionamiento de las Comunidades Autónomas, que han dado nombre específico al Estado innominado de la Constitución de 1978, aquella reflexión me parece oportuna.

Y más que oportuna, entendida como algo conveniente, me parece imprescindible y urgente. Porque en estos diez años se ha prestado una atención preferente a la estructura fundamental del Estado compuesto, es decir, la configuración de la dualidad dialéctica Estado-Comunidades Autónomas. Es lo que podría denominarse *vertebración del Estado a primer nivel*. Su peripecia –no terminada– como revela el momento presente, marcado por la disyuntiva reforma estatutaria *versus* pacto sobre ley de transferencias, la he expuesto en un libro que acaba de publicarse –«Ordenación jurídica de las Autonomías»– y a él me remito.

Pero apenas si se ha iniciado la *vertebración a segundo nivel*, que es como podría denominarse la *vertebración intracomunitaria*. Y si en la anterior operación vertebradora el «Estado», en una de las acepciones de este término que han terminado por ser anfilógico, carga con una mayoritaria responsabilidad, no puede afirmarse lo mismo respecto de esa segunda operación vertebradora.

Es preciso recuperar no poco tiempo perdido en alancear el título VIII de la Constitución. Lo verdaderamente interesante es que el Estado de las Autonomías *funcione*. Mal puede llegarse a la conclusión de su inviabilidad cuando no se han desarrollado todas sus virtualidades, cuando se desanda –o intenta desandarse– el camino ya parcialmente recorrido y, por lo que aquí interesa, cuando no se han extraído las consecuencias inmediatas de su establecimiento.

II. AUTONOMIAS Y DESCENTRALIZACION: INTERRELACION CONCEPTUAL

Las claves del entendimiento teórico de lo que se ha denominado tradicionalmente Administración local en España han de buscarse en la influencia del sistema jurídico que surge del proceso revolucionario francés. Para este caso pueden aceptarse las repetidas frases de Alexis de Tocqueville:

«Todas las revoluciones civiles y políticas han tenido una patria y unos límites. La Revolución Francesa no tuvo territorio propio; es más, su consecuencia ha sido en cierto modo borrar del mapa las antiguas fronteras, acercar y separar a los hombres a despecho de las leyes, de las tradiciones, de los caracteres, de la lengua, convirtiendo a

veces en enemigos a los compatriotas, en hermanos a los extranjeros.»

Y la afirmación no deja de ser especialmente significativa en el contexto político de las Cortes de Cádiz, cuando se sientan las bases del sistema local que formalmente ha venido durando, en sus fundamentos, hasta prácticamente la Constitución de 1978.

El cartesianismo de la legislación administrativa ha llevado a diseñar doctrinariamente el denominado régimen local imponiéndose a una realidad que se desea transformar. Esto sucede claramente en las Cortes de Cádiz (Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, sobre formación de Ayuntamientos constitucionales y Decreto CLXIV, de la misma fecha, sobre establecimiento de las Diputaciones provinciales) en un intento de romper con el Antiguo Régimen, y permanece en las diferentes regulaciones del régimen local. Por decirlo con la autoridad doctrinal de Adolfo Posada, el régimen local se impone «por presión central o del centro hacia afuera y hacia abajo ... ordenación sistemática y jerárquica de la Administración del Estado y de su paralela (y sometida) la Administración local».

La descentralización que se introduce bajo etiquetas autonomistas en los proyectos de Maura y los Estatutos de Calvo Sotelo, se mueve en el mismo contexto doctrinal. Responde a una concepción de Administración local, como una de las Administraciones públicas que operan en distintos niveles —municipal, provincial, nacional— de acuerdo con el gusto por la simetría de las competencias, deudor del sistema francés. Las distintas Administraciones públicas constituirían, así, manifestaciones diferentes de un fenómeno común y de ahí la facilidad de reconducción de cada una de las Administraciones a la unidad de un modo con frecuencia expeditivo y nada disimulado.

La doctrina científica suministrará un soporte técnico, excesivamente formalista, a esa realidad esencialmente política. La concepción largamente dominante sobre la descentralización descansaría en el dato formal de una personalidad jurídica distinta. La exposición de Garrido Falla es paradigmática.

La endeblez sustancial de la teoría se manifiesta en datos como la artificialidad de la personalidad jurídica en la denominada descentralización institucional o por servicios, cuya finalidad política se trasluce en Hauriou y en Royo Villanova, que fue Rector de la Universidad de Valladolid; o el alcance de la tutela administrativa que ligaba a la Administración local y a la del Estado, como denunció en su día Adolfo Posada.

La genuina descentralización requiere ciertamente la existencia de entes con personalidad jurídica propia, pero no es suficiente. Por eso se ha hablado de la necesidad de que existan centros de imputación independientes del Estado-organización, como sostuvo hace más de diez años el profesor Ariño.

Pero, incluso en este planteamiento bien orientado de la descentralización, la concepción de la Administración local responde al estadio anterior a la Constitución. En ésta se ha producido lo que he denominado un *salto de escala*, que se debe al reconocimiento del principio de autonomía.

A partir de este concepto han de entenderse los entes locales como entidades dotadas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La Administración local *no ha de definirse, por tanto, como un fenómeno de descentralización*, si hemos de dar a los términos su significación precisa.

Es cierto que se habla de Administración local en el epígrafe del capítulo segundo del título VIII de la Constitución y que el Tribunal Constitucional y el legislador estatal han entendido a la Administración local englobada en el plural «Administraciones públicas» contenido en el apartado 18 del artículo 149,1 de la Constitución enumerador de las materias sobre las que el Estado tiene competencia «exclusiva». Pero también no es menos cierto que las entidades locales aparecen, junto con las Comunidades Autónomas, en el título VIII dedicado a la Organización territorial del Estado y no en el título IV dedicado al Gobierno y la Administración, en el que figuran los artículos 103 a 106 referidos a «la Administración pública», en singular.

Sin perjuicio de extraer más adelante otras consecuencias, ha de subrayarse ahora la conveniencia de insistir sobre esos dos datos: la autonomía, como elemento clave del sistema local y la ubicación constitucional de las entidades locales.

Es bien conocida la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional desde el comienzo de su actuación, en las STC de 2 de febrero de 1981, 14 y 28 de julio sobre la «*distribución vertical del poder público*», prefigurada por la Constitución, entre el «Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito». Lo característico, por tanto, de municipios y provincias es la autonomía administrativa.

De otra parte, la no reducción de municipios y provincias a una mera Administración pública, tal como ésta es concebida en el artículo 103 de la Constitución, se desprende de la nota definidora de unas y otra. Lo característico de municipios y provincias en la regulación constitucional es su carácter *representativo*, incluso con

expresiones idénticas para municipios y Cortes Generales, que aparecen en el Gobierno, pero no en la Administración pública que él dirige.

Ese carácter representativo ha de ligarse al principio de autonomía, predicable de municipios y provincias, garantizado constitucionalmente. No es creación del legislador ordinario, del poder constituido, sino expresión del poder constituyente recogida en la Constitución. De ese modo la descentralización alcanza su más pleno significado al relacionar traspaso de «poder administrativo» —competencias, potestades, facultades— con entes de composición democrática, más allá del puro fenómeno técnico de transferencia de competencias de una Administración a otra dotada de personalidad jurídica que no puede reducirse, en un Estado compuesto, de Administración directa a Administración indirecta.

Las Comunidades Autónomas no son Administración pública, aunque tengan Administración pública. Los municipios y provincias son entidades representativas que forman parte de la organización del Estado, con «gobierno local» democrático, aunque presentan también una faceta de Administración pública; distinción «gobierno y administración de cuantos ámbitos le atañen» que el propio Tribunal Constitucional reconoce (STC 28 de julio de 1981), haciéndose eco de los artículos 140 y 141 de la CE.

En el Reino Unido constituye afirmación tradicional considerar al Parlamento y al Gobierno local como pilares de la democracia. Desde esa óptica se entienden mejor los entes locales, como evidencia el papel de los concejales y diputados provinciales que no formen parte del Gobierno local y que no administran.

Autonomía y descentralización pueden aparecer como conceptos alternativos. Cualquiera que sea la aproximación doctrinal, en España el fenómeno de las Comunidades Autónomas ha de ser entendido desde el principio de autonomía política y no de descentralización política, tanto si se conciben como conceptos diferentes, como si se opina que sólo existe entre ellos una diferencia terminológica. Tampoco municipios y provincias han de ser entendidos como productos de un fenómeno de descentralización administrativa.

No se trata de simples elucubraciones doctrinales, sino de precisiones que tienen intencionalidad política y, desde luego, trascendencia práctica. Para ilustrarlo podrá recordarse que las preautonomías fueron un fenómeno de *descentralización administrativa*, arregladas para su presentación en sociedad con cosmética política. La diferencia radical respecto de las autonomías procede justamente del origen: Un acto con fuerza de ley o un reconocimiento constitucional. Por eso la autonomía local reconocida

constitucionalmente tiene más de *devolución* que de *descentralización*.

Un fenómeno de *descentralización política* son las leyes de transferencias de competencias con base en el artículo 150 de la Constitución, frente al reconocimiento de *autonomía política* que suponen las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas. Y ahí radica la diferencia entre la vía de reforma de los Estatutos de autonomía y la transferencia por simple Ley Orgánica de las Cortes Generales para ampliar las actuales competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución.

Por eso autonomía y descentralización pueden ser conceptos no excluyentes, compatibles entre sí, respetando lógicamente la coherencia de la naturaleza y posición jurídica de los entes relacionados con ellos. *Cabe descentralización entre entes dotados de autonomía, sin que aquélla sea sustitución o alternativa de ésta.*

Por último, la descentralización se integra en un fenómeno más amplio de *redistribución de competencias* entre el escalón municipal, provincial y autonómico, con posibilidad de escalones intermedios, en especial el supramunicipal, trátase del comarcal o de áreas metropolitanas. De ello se trata seguidamente bajo el epígrafe la vertebración intracomunitaria.

III. LA VERTEBRACION INTRACOMUNITARIA

1. Su necesidad

Resulta evidente la necesidad de introducir algún cambio en las estructuras tradicionales de las Administraciones local y estatal, cuando entre el nivel nacional y el local aparece la Comunidad Autónoma. Parece una exigencia de sentido común: todo no puede quedar igual.

Es también una exigencia reconocida por el Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, el referirse al «límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales» (STC de 28 de julio de 1981).

De esa reestructuración depende, en buena medida, el éxito y hasta la justificación última del Estado de las autonomías. Se trata de gobernar mejor, de que la elección de las opciones políticas sean más satisfactorias y que se administre más eficazmente desde el punto de vista de la satisfacción de las aspiraciones e intereses del ciudadano.

Es una operación política de la mayor trascendencia, que sitúa a la Comunidad Autónoma —a cada Comunidad Autónoma— en la

altura que corresponde a la naturaleza política de su autonomía, ya que en esta materia cabe un margen holgado para el pluralismo de opciones.

Y es que, en último término, el encaramiento de la reestructuración de las autonomías locales está muy estrechamente ligado a la concepción que se tenga de la Comunidad Autónoma y más particularmente del Gobierno y de la Administración autonómica. La Comunidad Autónoma puede concebirse de un modo centralizado o descentralizado, con una Administración autonómica paralela o diferente de la de los entes locales de mayor o menor entidad.

El punto de partida para una operación de esa naturaleza ha de venir proporcionado, en primer término, por el bloque de constitucionalidad –Constitución y Estatutos–. Del artículo 103 de la CE puede deducirse la opción por la descentralización cuando con ello se consiga que la Administración sea más eficaz.

En segundo término, en la actualidad, por lo que dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), cuyo artículo 2,1 concreta las determinaciones del bloque de constitucionalidad según el cual la legislación, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, ha de asegurar el derecho de municipios y provincias –e islas– a «intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses», para lo que es necesario que se les atribuya «las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Podrá discutirse el alcance de esa intervención y la naturaleza de ese círculo de intereses. La relativa ambigüedad que encierran las expresiones, como transunto de una *mens legislatoris* que no es el momento de analizar, puede despejarse a la luz del propio artículo en el que esas competencias y directrices se justifican «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente». En todo caso en el citado artículo 2,1 de la LBRL existen principios suficientemente concretos para ser tenidos en cuenta por el legislador autonómico: La elección por la opción descentralizadora y la vinculación de conceptos jurídicos indeterminados como las características de la actividad pública. El artículo proporciona, pues, un conjunto de elementos interpretativos del mayor interés que limitan el ámbito de actuación del legislador –estatal y autonómico.

Tampoco ha de olvidarse como elemento normativo la Carta Europea de Autonomía Local, firmada el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada el 20 de enero de 1988 («BOE» del 24 de febrero de 1989), cuyo artículo 4.º, 3 establece que «el ejercicio de

las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos».

Junto a los datos de Derecho positivo son fundamentales los que suministra la realidad, que no deberían estar en desacuerdo con aquéllos. Los asentamientos sobre el territorio, expresión de un modo tradicional de organizar la convivencia constituyen un punto de referencia inexcusable. Cádiz ordenó el establecimiento de Ayuntamientos constitucionales; su mandato ha resultado desigualmente cumplido.

Parece obvio que la reestructuración local sea diferente en Cataluña que en el País Vasco, donde respectivamente existe una tradición anti y pro provincial; en Castilla o Andalucía y en Galicia; en ésta existen más de la mitad de todos los núcleos de población de España con un fenómeno de asentamiento disperso frente al concentrado de aquellas Comunidades Autónomas.

2. Las dificultades

Las dificultades para una operación tan importante y tan necesaria provienen de diferentes orígenes. Sin que el orden tenga significación alguna, habría de referirme a la *inercia* y al *neocentrismo autonómico*, junto con posibles errores metodológicos a la hora de emprender la tarea.

Una larga tradición centralizadora no puede acabarse súbitamente por una decisión, aunque ésta sea del alcance de una nueva Constitución. La experiencia revolucionaria francesa, la historia de nuestro siglo XIX y el testimonio de los cultivadores españoles de la ciencia administrativa del mismo período revelan paladinamente que la centralización es concebida como concentración de poder, racionalización, es decir, como un eficaz ejercicio del poder.

Una manifestación de esa inercia es seguir manteniendo regulaciones que reconocen la tutela de la Administración del Estado o autonómica sobre las entidades locales, lo que se evidencia en materia urbanística en las atribuciones de las Comisiones provinciales de urbanismo. No se ha dado todavía un paso decidido desde el Estado unitario al compuesto, como exige la Constitución.

La intervención de los hoy impropriamente denominados «órganos de tutela» no puede justificarse, obviamente, en la relación organizativa entre entes locales y órganos tutelantes. De persistir la competencia de éstos, habrá de fundarse en la naturaleza de los intereses que deben procurar y defender, con lo que el debate se traslada de lugar.

De otra parte, no es infrecuente que tienda a entenderse al Estado de las autonomías, desde las Comunidades Autónomas,

como una simple *sustitución del Estado por éstas*; bastaría con cambiar los rótulos de los diferentes organismos y llevar a cabo la transferencia de medios financieros, reales y personales. Estos son indispensables, para que las competencias autonómicas no se queden en meros adornos florales. Pero la Comunidad Autónoma no se justifica en último término si no asegura una mejor gestión de las competencias reconocidas. Y esa gestión, esencialmente, no puede consistir en una simple repetición de la organización estatal.

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la más difícil tarea en un Estado compuesto, supone más que una proyección lineal de las anteriormente estatales sobre las Comunidades Autónomas una auténtica refracción, si se permite el símil. La reproducción —o el mantenimiento— de las estructuras estatales bajo el color de la enseña autonómica constituye un mimetismo injustificado.

El resultado de ese mimetismo es doblemente perjudicial en términos de racionalidad y de eficacia porque tampoco el Estado lleva a cabo la reestructuración de su Administración, que exige la adopción del Estado compuesto y el Derecho positivo, en concreto la Ley del Proceso autonómico. Por el contrario, se observa en ocasiones el intento de recuperación de competencias; el último ejemplo es el de la Ley de Costas apoyándose en el título del dominio público estatal, como anteriormente hizo la Ley de Aguas.

De otra parte, el énfasis que los Gobiernos autonómicos ponen en la con frecuencia irracional política de transferencia de servicios se justifica por el deseo —sin duda legítimo— de disponer efectivamente de las competencias reconocidas estatutaria y legalmente. La retención de aquéllos sin operar ninguna descentralización también podría encontrar su explicación en la adquisición de una clientela conquistada al Estado.

La tangibilidad del poder de otorgar subvenciones, autorizaciones, con su burocracia y el aposentamiento físico en edificios y oficinas, unido a la pereza que produce una operación compleja de largo alcance —desde luego no coyuntural— explica que no acabe de abordarse con la suficiente profundidad y agilidad la vertebración intracomunitaria que es la reestructuración —funcional y orgánica— de los entes locales.

Los entes locales —municipios y provincias— dotados de autonomía parece que deberían encontrarse fortalecidos después de ese reconocimiento constitucional. Y, sin embargo, corren el riesgo de encontrarse en la práctica en peor situación que antes de la Constitución, ya que dado «el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales», según la expresión del Tribunal Constitucional (STC 84/1981, de 23 de diciembre), «intracomunitario» y

extracomunitario, municipios y provincias resultan afectados por el ordenamiento estatal y el comunitario, sujetos al nuevo poder político y administrativo de las Comunidades Autónomas.

3. Los presupuestos

Parece de fácil aceptación sostener que los presupuestos de tal operación vertebradora están justamente en las antípodas de las dificultades u obstáculos anteriormente expuestos.

Aunque pueda sorprender, citaría en primer término la necesidad de fortalecer el sentimiento constitucional. La Constitución necesita de una adhesión más profunda que la de un mero asentimiento formal. Y cuando empleo aquella expresión, que puede leerse en libros de constitucionalistas americanos, no me refiero a ninguna actitud romántica extemporánea, sino a la conveniencia de estar convencidos de las posibilidades que encierra la Constitución para conseguir hacer realidad esas aspiraciones de justicia y mejor calidad de vida de los ciudadanos.

La observación no me parece fuera de lugar porque, dada la tradición e inercia centralizadora, y la campaña denostadora del título VIII de la Constitución, ha podido crearse un pretexto para no emprender esa profunda reforma en la distribución del poder administrativo.

Por el contrario, se hace imprescindible y urgente profundizar en los principios del Estado de las autonomías. El Tribunal Constitucional ha dejado clara la correlación entre autonomía e interés propio que enuncia la Constitución: «La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas» (STC 28 julio 1981), pero el interés propio constituye un núcleo irreductible que no puede destruirse ni ignorarse.

Una delicada tarea del mayor fuste político es identificar, en cada Comunidad Autónoma, lo que se juzga es interés propio o directamente autonómico, provincial o local. Forma parte de la *redefinición del sistema en su conjunto* y, por ello, constituiría un error metodológico grave realizar la tarea de un modo parcial. El resultado final óptimo no será función del análisis aislado de cada ente —municipio, provincia, Comunidad Autónoma, Administración del Estado—, sino de éste y del influjo que cada uno de esos análisis parciales proyecte sobre los otros.

Esa importante y delicada tarea política ha de realizarse reflexionando a partir de la propia identidad de la Comunidad Autónoma. No parece que quepa aquí la utilización indiscriminada de la «fotocopiadora». Y cuando hablo de identidad quiero darle al

término su significado más amplio como definidor de Comunidad Autónoma en un sentido de aproximación realista, sin pruritos diferenciadores, ni mimetismos falsamente reivindicadores. Al fin y al cabo la pluralidad de las opciones autonómicas ha sido reconocida —y hasta estimulada— por la importante STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA. Otra cosa es que la generalización un tanto homogeneizadora de las autonomías haya puesto de relieve la intercambiabilidad de muchas circunstancias autonómicas. La sana apelación al realismo me parece, por ello, fundamental.

A título de ejemplo puede afirmarse que esa vertebración intracomunitaria va a exigir repensar el papel de las Diputaciones provinciales, reflexionar sobre la conveniencia o no de introducir el escalón supramunicipal —la comarca— y de qué modo y con qué características, de las entidades metropolitanas y de las competencias municipales en un sistema que ya no descansa sobre la tutela.

Por escoger un caso claro, que no se da en todas las Comunidades Autónomas y, por supuesto, no en Castilla y León, la lengua —distinta del castellano— es materia sobre la que la competencia de la Comunidad Autónoma no ofrece dudas. Está ahí en juego un interés directo y propio de la Comunidad Autónoma que constituye un elemento definidor de su propia identidad. No es de interés provincial o municipal.

También la sanidad o la educación constituyen materias que son interés directo de la Comunidad. Importa asegurar los derechos correspondientes a todos los ciudadanos en toda la Comunidad Autónoma; rebasa el interés estrictamente provincial. Y aquí ya existe, incluso por determinación legal en materia sanitaria, un importante campo para la «perestroika» autonómica.

En materia de carreteras, el protagonismo innegable del territorio exigirá una redefinición de las mismas para que constituyan un auténtico sistema más allá de las actuales titularidades jurídicas. Todo ello, obviamente, con independencia de cuál sea la decisión posterior sobre la gestión, que no debe confundirse con titularidad.

Desde otra perspectiva, ¿hasta qué punto puede ser definida como interés directamente autonómico la cooperación y ayuda provincial a los servicios municipales?; ¿la cultura, exige de suyo una actuación homogénea o permite cierta diferenciación local y provincial?

Las cuestiones que se plantean no me parece que hagan exagerada la afirmación inicial de la trascendencia política de la vertebración intercomunitaria. Por ello, acertar en el método me parece crucial. Si la consideración parcial del problema puede conducir fácilmente al arbitrio, al que pueden ser proclives los Gobiernos autonómicos por el afán de éxitos inmediatos en un

tema que de suyo es de medio y largo plazo, al mismo error conduce el modo habitual de introducir las reformas locales en España, obra de juristas en primer término, cuando su labor —imprescindible ya que al final todo acaba en el *Boletín Oficial*— debiera consistir en traducir en términos jurídico-legales las opciones que los políticos deduzcan del examen previo de la realidad que hayan realizado otros especialistas (economistas, sociólogos, geógrafos, historiadores, etc.). Este método no garantiza el éxito; pero contribuye a que las decisiones estén más sólidamente respaldadas.

Aquí podría ser útil el procedimiento de una Comisión institucional, al modo de las Comisiones regias británicas. La importancia del tema, su proyección de largo alcance, la conveniencia de un cierto consenso de partidos políticos y de fuerzas sociales quizá aconsejasen que el trabajo se realizase en parte ajeno a los condicionamientos de la política diaria.

4. Ambito y medios

De lo que se ha expuesto puede deducirse cuál será el ámbito y los medios en qué y con qué ha de llevarse a cabo esta «perestroika» autonómica. Me referiré a las estructuras, a las funciones y a las técnicas jurídicas.

Por lo que se refiere a las primeras, como se apuntó, habrá que adoptar decisiones acerca de cómo se concibe el Gobierno autonómico: con una Administración centralizada y periférica más o menos desarrollada, con una gestión descentralizada utilizando los entes locales existentes y los que puedan crearse.

El Derecho positivo ha estimulado, con el importante aval doctrinal que respaldó la Ley del Proceso Autonómico, las técnicas de delegación o simplemente la encomienda de gestión de servicios propios de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones (arts. 6, 8 y 37 de la LBRL; arts. 66 a 68 del TRRL, y 5 y 8 de la Ley del Proceso Autonómico). Sin embargo, la realidad evidencia que, aun habiendo sido acogidas por varios Estatutos de Autonomía, no han tenido reflejo práctico relevante, llegándose a considerar auténticas vías muertas.

Por eso, cada vez se ve con mayor claridad que la vía de las transferencias, globalmente consideradas —punto en el que es fundamental insistir— es la única que realmente puede resultar eficaz si quiere abordarse el problema.

Inexcusable, por ello, es la reflexión sobre las provincias y sus órganos en aquellas Comunidades pluriprovinciales. Otro tanto ha de decirse del escalón comarcal, de las áreas metropolitanas, de los

municipios e incluso, en algunas Comunidades, de la organización inframunicipal o parroquial. El tercer día de las Jornadas está dedicado a experiencias concretas y no parece prudente que aquí se avance más.

De la reflexión sobre la identidad de los entes a la luz de las exigencias del Estado autonómico se deducirá la necesaria redistribución de competencias que no tendrá seguramente una única dirección, como ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional. La Comunidad Autónoma no tiene sólo que asumir competencias desde el escalón provincial —tendencias de los Decretos-leyes sobre preautonomías— ni limitarse a sustituir a la Administración del Estado sin soltar hacia abajo competencias asumidas y/o su gestión. En esa línea se orientan el título II de la Ley del Proceso Autonómico en una de las partes salvadas del naufragio de la LOAPA y ciertamente más lúcidas del informe de los expertos.

Aunque parezca de menor importancia, la tienen y mucha, las técnicas jurídicas con las que se pretende realizar la vertebración o «perestroika» intracomunitaria.

El poder político y administrativo de las Comunidades Autónomas sobre municipios y provincias ha de ejercerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad: Constitución y Estatutos. Aquélla reconoce competencia al Estado para formular bases. En concreto, las técnicas utilizadas han de ser conformes con la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), y la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, el Estatuto de Autonomía y el respeto a la autonomía local, cuyo examen pormenorizado corresponde a otras ponencias. Aquí me limitaré a subrayar la trascendencia que puede tener el diferente entendimiento de la coordinación, sobre lo que ya ha existido algún pronunciamiento del TC (STC 27/1987, de 27 de febrero, relativa a la Comunidad valenciana).

IV. UN PROBLEMA DE VERTEBRACION INTRACOMUNITARIA: LAS COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y SU COORDINACION

Como tema testigo y verificación puntual de la aproximación general que hasta aquí se ha realizado aludiré a las competencias de las Diputaciones Provinciales y su coordinación, dentro de la limitación que impone el temario de estas jornadas.

En principio, resulta de la máxima importancia contar con lo que dispone el respectivo Estatuto porque, en relación con la provincia y la eventual coordinación de las Diputaciones, existen divergencias

importantes: el modelo vasco o catalán difieren notoriamente, por poner dos ejemplos. Por no tener suficientemente en cuenta los preceptos estatutarios, el proyecto de Ley de Galicia, de Coordinación de las Diputaciones, actualmente en el Parlamento, resulta muy discutible y no ya porque es un híbrido valenciano-andaluz literalmente plagario, sino porque desconoce los supuestos propios del Estatuto gallego, diferentes de los Estatutos andaluz y valenciano.

La enumeración de los fines de la provincia (art. 31) y de las competencias de la Diputación provincial (art. 36) que realiza la Ley de Bases de Régimen Local constituyen el contenido mínimo de la garantía institucional de esta entidad local y que proporcionan una referencia, actualmente indispensable para la aludida redistribución de competencias, ya que los intereses respectivos –de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios– «cumplen, sobre todo, *la función de orientar al legislador* para dotar a estas entidades territoriales de los poderes o competencias necesarios para gestionarlos (STC de 16 noviembre 1981). Los fines de la provincia tienen correspondencia en las competencias de la Diputación provincial.

Sin desarrollar ahora la materia, de ambos artículos se deduce que las competencias de la Diputación provincial se dirigen a los ámbitos municipal, intermunicipal y supramunicipal, además del estrictamente provincial o intereses peculiares de la provincia. El artículo 31 de la LBRL, relativo a los fines de la provincia, justifica esas competencias en expresiones que vinculan al legislador: «son fines *propios y específicos* de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales», concretándose seguidamente en «asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal».

Ciertamente, el mismo artículo 31 ejemplifica como fin propio y específico de la provincia «*participar* en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado». Pero esa participación no puede ignorar las competencias entre materias como, con toda claridad, enumera el artículo 36.

La coordinación es término multívoco cuyo uso es tan cómodo, por su polivalencia, como impreciso. No es el caso de desarrollar con la extensión requerida esa afirmación, pero sí de apuntar su posible utilización espuria.

Los elementos para el correcto entendimiento de la coordinación los suministran fundamentalmente las STC de 18 abril 1982 y 18 octubre y 18 diciembre 1984 y la STC 27/1987, de 27 de febrero; los artículos 7,2, 10 y 55 y siguientes de la LBRL, la lectura de cuya exposición de motivos es igualmente provechosa.

Con un alcance genérico, la STC de 18 de abril de 1982 afirmó que:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema.»

No es una afirmación comprometedora, que puede ser interpretada con respeto o vulneración de la autonomía local.

En las sentencias citadas de 1984 el Tribunal Constitucional distingue coordinación de colaboración o cooperación: aquélla puede imponerse a los entes coordinados, en tanto que estas otras presuponen igualdad entre los entes que colaboran.

En todo caso, como dice la STC 27/1987:

«... tal coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada»,

o finalmente,

«... las directrices (de ente coordinador) no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasijerárquica incompatible con su autonomía». La coordinación «no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma».

Por ello:

«...los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía».

La LBRL contribuye a esclarecer el cómo y el alcance de la coordinación. Por lo que se refiere a las modalidades de coordinación, la LBRL habla de coordinación voluntaria mediante consorcios o convenios (art. 57), de la creación por ley de órganos de colaboración «que serán únicamente deliberantes o consultivos» (art. 58) y sólo «para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse» por los procedimientos citados o «éstos resultasen manifiesta-

mente inadecuados por razón de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias» (art. 59).

Está claro el orden en la utilización de los medios de coordinación. El último supuesto es el referido a las leyes sectoriales. Es decir, la coordinación se realizará caso por caso y no genérica o globalmente.

En esta materia es de singular importancia el artículo 59 de la LBRL, en especial su apartado 1, segundo párrafo:

«La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior),

y tercer párrafo:

«Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.»

El apartado 2 concluye:

«En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reservan las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.»

Estas son las únicas formas de coordinación previstas en la LBRL para el ejercicio de competencias propias de las entidades locales. Y la exposición de motivos de la LBRL no deja lugar a dudas acerca de su intención:

«...las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los

procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, *fundamentalmente voluntarios y de base negocial*. Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de las mismas».

Ese supuesto límite son los planes sectoriales.

Comprendo que es más fácil decir que las Diputaciones actuarán según las directrices que imparta el Gobierno autonómico que elaborar un plan respecto del sector en el que se desea razonablemente que exista una coordinación de las diferentes Administraciones implicadas. Cuando se hace así, enlazar después plan y presupuesto resulta igualmente razonable.

Actuar de ese modo, sectorialmente, me parece más eficaz y más respetuoso con el ordenamiento jurídico, en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, que establecer una coordinación global, materializada en la habilitación genérica de directrices, sobre todo cuando previamente no se ha realizado la definición de qué materias son competencia de la Comunidad Autónoma por ser interés directo de ella, que es lo que sucede en el caso de Galicia, o se realiza arbitrariamente aquella definición como una pura decisión cargada de fuerza política más que de racionalidad.

V. CONCLUSION

Lo que antecede ha pretendido cumplir con una finalidad introductoria a las numerosas cuestiones que suscita la relación entre descentralización y Administración local, a las que se dedican estas Jornadas.

Tengo la convicción de que estamos todavía empezando a reflexionar sobre las consecuencias que, para la denominada tradicionalmente Administración local, produce el Estado compuesto de la Constitución de 1978. Quizá por la conciencia de su importancia y de los cambios que es preciso introducir se haya seguido hasta el presente líneas más o menos cómodas, que no evitan duplicidades o incluso las crean en la organización administrativa, o se haya preferido mantener el *status quo* anterior al que se adiciona mecánicamente la nueva organización autonómica.

Las disfunciones que crea y el despilfarro o mala utilización de recursos constituye un acicate más para enfrentarse con el pro-

blema de un modo global, tomando en cuenta la ordenación del territorio, a la que apunta alguna de las experiencias autonómicas en marcha, no generalizable, como la catalana. El territorio, la historia y, en definitiva, la propia identidad mandan, o deberían mandar.