

La dinámica provincial a partir de la Constitución

Luis Morell Ocaña

Catedrático de Derecho Administrativo

Sumario: A) LA CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS. 1. *COMO CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO: ARTICULO 141 VERSUS 154.* 2. *ARTICULO 64 FRENTE A TITULO VIII.* 3. *ARTICULO 141 Y LA POSIBILIDAD ABIERTA POR EL ART. 143.* 4. *ARTICULO 141 Y 152.3.* 5. *LA TENSIÓN ENTRE RASGOS RECESIVOS Y DOMINANTES.* B) DOMINANTES Y RECESIVOS EN LA AUTONOMIA PROVINCIAL. 1. *REPRESENTATIVIDAD Y ELECCIÓN DE SEGUNDO GRADO.* 2. *LAS COMPETENCIAS: LEGISLACIONES SECTORIALES BÁSICA Y DE DESARROLLO.* 3. *LRBRL Y LEGISLADOR SECTORIAL AUTÓNOMICO: LA INTERIORIZACIÓN AUTÓNOMICA DE LA PROVINCIA.* a. Alternativas presentes. b. Materias: recesivo y dominantes. 1) Carreteras. 2) Servicios de seguridad. 3) Servicios Sociales. 4. *MEDIO AMBIENTE. PARTICULARMENTE, RECOGIDA DE RESIDUOS.* 5. *CULTURA.* 6. *DESARROLLO LOCAL.* a. La comarca como emergente. b. De la concepción de las competencias como privativas o exclusivas al derecho de intervención en actividades locales.

A) LA CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS

1. Como circunscripción territorial del Estado: artículo 141 *versus* 154

La Provincia es, probablemente, un característico ejemplo de la proyección del Derecho público sobre la realidad. Así como el Derecho privado configura sus normas, frecuentemente, sobre una larga trayectoria antecedente, el Derecho público se produce a través de rompimientos con el pasado inmediato. El Derecho público se hace y se rehace, a través de la evolución histórica tomando, casi siempre, como punto de partida una idea configuradora de las instituciones. A partir de ahí el Derecho público se va construyendo como deducciones sucesivas de las ideas fundadoras del nuevo orden jurídico público. De ahí que el Derecho público se proyecte sobre la realidad para configurarla de otro modo, con arreglo al proyecto de futuro que incluye el Derecho Positivo que se promulga. Pero, a su vez, el nuevo sistema jurídico queda, desde entonces, sometido a la presión de la realidad, de lo histórico. De ahí que, en ocasiones, pueda observarse que el proyecto trazado por el legislador no se va cumpliendo en la realidad, que ésta escapa en ocasiones a aquel mandato jurídico; tal vez porque la propia realidad no se acomoda, por circunstancias diversas, a aquel diseño que ha realizado el legislador.

Si observamos la caracterización de las Provincias que realiza el *art. 141* de la *CE*, enseguida se cae en la cuenta que estamos ante un **recesivo no dominante**. Puede aplicarse aquí lo que MUMFORD señalaba en *La cultura de las ciudades*¹; siguiendo el esquema de MENDEL, como referente de los caracteres biológicos a la sociología, señala que, en cada época, se produce la presencia de rasgos «dominantes» junto a «recesivos». Unos y otros conservan la herencia pasiva del pasado y concentran las fuerzas positivas del presente, si bien los primeros proporcionan la **dinámica** a la situación; en tanto los segundos mantienen la presencia de un pretérito considerado de alguna manera útil. Cuando el *art. 141* establece que la Provincia *es una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*, está recogiendo un **recesivo ya no dominante**: refleja el pasado inmediato, en el que las Provincias eran una división territorial de la Administración del Estado, en el contexto de un Estado predominantemente centralizado. Un Estado, además, que no **reconocía aquellas estructuras vivientes** de la convivencia que, según VICENS VIVES, son las regionalidades españolas.

La propia Constitución recoge el rasgo **dominante** de la estructura territorial del Estado, en el *art. 154*. Es aquel en el que establece que existirá un Delegado del Gobierno en el territorio de cada Comunidad Autónoma; dirigiendo la Administración del Estado en el territorio, y coordinando la Administración estatal con la propia de la Comunidad. Lo que quiere decir que los servicios periféricos y la Administración territorial del Estado se colocan sobre una circunscripción diferente de la Provincia². El lugar que, en el pasado, tenía la Provincia como circunscripción administrativa del Estado, va a tenerlo ahora el territorio de las Comunidades Autónomas: **es la nueva circunscripción territorial del Estado** y, al frente de la misma, está la Delegación de Gobierno, quedando suprimidos los antiguos Gobernadores Civiles de provincia³. Paulatinamente, el legislador ordinario ha ido aproximándose al nuevo rasgo **dominante**, y va dejando vacío y, prácticamente, sin sentido el **recesivo**; es decir, la Provincia como circunscripción territorial del Estado.

¹ Trad. Española EMECE Editoriales. Buenos Aires, 1945, pág. 98.

² BASSOLS COMA, M. «Las relaciones entre la Administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución», *RAP*, núm. 89, 1979. «El Delegado del Gobierno como instrumento de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas», en *Comentarios a las Leyes políticas*. Tomo XI (dir. por Ó. ALZAGA), Madrid, 1988; CALVO GONZÁLEZ, M.A., «El delegado del Gobierno» *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 5, 1979-1980; CÁMARA PORTILLO, D., «La figura del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas», *REVL*, núm. 210, 1981.

³ AA.VV.: *El Gobernador civil en la política y la Administración contemporánea*. Ministerio del Interior. Madrid, 1997; CAJAL VALERO, A., *El Gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 1999.

2. Artículo 64 frente a Título VIII

Un planteamiento semejante se observa, si ahora contemplamos la organización, carácter y elección del Senado y sus miembros integrantes. El *art. 69* define la institución como una «Cámara de representación territorial». Sin embargo, en tanto que desde el *art. 137* en adelante, la propia Constitución está situando a las Comunidades Autónomas como la pieza clave en la organización territorial del Estado en su conjunto, el *art. 69* conserva a la Provincia como la circunscripción territorial para la elección de los Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. En la creación de nuevas instituciones, el constituyente avanza un carácter del Senado que se va abriendo paso, pero el propio constituyente no se atreve a dibujarlo con todos los caracteres que le deben ser propios. Si el Senado es la segunda Cámara, la que alberga la representación territorial, serían los territorios de cada Comunidad Autónoma los que debieran haber sido recogidos como la circunscripción electoral correspondiente. Una Cámara de representación territorial, teniendo en cuenta el Título VIII de la propia Constitución, no puede llevar más que a una consecuencia: los territorios autonómicos serán, como las propias Comunidades Autónomas, el *compositum* fundamental para la Cámara de composición y representación territorial⁴. El legislador no se ha atrevido a dar el paso coherente: se ha quedado en el *recesivo* que supone, desde el punto de vista de la representación territorial, la Provincia; dejando pendiente para un futuro el cambio en la composición del Senado que, una y otra vez, desde los distintos segmentos del marco político se va postulando.

3. Artículo 141 y la posibilidad abierta por el art. 143

En tercer lugar, la Constitución y el legislador ordinario sitúan a las Provincias, en cuanto Entidades locales, como entidades *básicas*⁵; el *art. 141* recoge este rasgo, sin perjuicio de señalar que se podrán constituir otras agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. Pero la Provincia es Entidad que ordena todo el territorio estatal y se hace presente en cualquier parte del mismo. Añade el constituyente que la alteración de los límites provinciales, situación trascendente en determinados casos, sólo podrá hacerse mediante Ley orgánica; lo que determina la indisponibilidad de las Comunidades Autónomas para arreglar su propio territorio con una división territorial diferente. Y, además, la *STC 40/81, de 28 de julio*, señala que los cambios en la organización territorial de una Comunidad Autónoma no pueden llevar consigo la desaparición de la Provincia, como Entidad dotada de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El problema se va a plantear con oca-

⁴ VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomicos. Barcelona, 1996.

⁵ Así, entre otras, en *STS de 17 de febrero de 2000*, Sala Tercera. (EDU 2000/268)

sión de la Ley aprobada por la Generalidad de Cataluña, asumiendo competencias de las Diputaciones Provinciales más allá de un límite que, en el recurso, se estima que supone la desfiguración o extinción práctica de la Provincia. La *Sentencia de 28 de julio de 1981* señala, en este caso, lo siguiente

«los artículos 137 y 141 de nuestra Constitución, constituyen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la Provincia no es sólo una circunscripción electoral (art. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1) sino también, y muy precisamente, «entidad local» (art. 141.1) que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el art. 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la Provincia como Entidad Local».

Parece, pues, que la Provincia, como Entidad local, no puede ser suprimida ni desfigurada por la legalidad ordinaria, bien proceda del Estado, bien de una Comunidad Autónoma. La cuestión encerraba, sin embargo, matices que obligarían después, al propio Tribunal, a añadir precisiones inevitables, a la vista de lo que realmente son las Provincias en otros ámbitos del Estado. Así ocurre también en la *STC 76/1983, de 5 de agosto*; el problema se planteaba ahora porque el *art. 15* del Proyecto de la LOAPA establece que en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, quedarán disueltos los órganos políticos y la administración de las Diputaciones Provinciales; y la propia Comunidad Autónoma tendrá la consideración, además, de Corporación representativa a que se refiere el *art. 141.2* de la Constitución. Es decir, viene a establecerse que la Comunidad Autónoma uniprovincial actuará también, en la medida en que fuere necesario, como Corporación representativa equivalente a la Diputación Provincial; la Comunidad Autónoma, en una palabra, podrá tener aneja la cualidad jurídica de Entidad local para lo que fuere necesario. En el fundamento jurídico 18 de la Sentencia se examina el precepto y se llega a afirmar lo siguiente:

«...el valor del mismo para un futuro legislador estatutario no sería otro que el de una simple directriz que podría seguir o no libremente».

Es decir, que un legislador estatutario, en relación con una Comunidad Autónoma uniprovincial, podría llegar a establecer que la constitución de dicha Comunidad lleva consigo la extinción de la Provincia en cuanto Entidad local; al no asumir los órganos de la propia Comunidad el carácter de Corporación representativa de la Entidad local provincial, ni la propia Comunidad la cualidad de Entidad local. En tal caso, la Entidad local provincial quedaría formalmente suprimida. Realmente, las Comunidades uniprovinciales son la expresión institucional de la colectividad de una Provincia determinada y, en principio, con esa expresión institucional hay bastante, en la medida en que los órganos de la Comunidad asumen directamente las dos funciones

básicas de representación y administración de los intereses de aquélla: y bastará, sin más, que en su norma estatutaria se prevea la extensión de sus competencias, de modo que se abarque materialmente las que corresponden a las Diputaciones. Lo que el legislador constitucional ha decidido e impuesto es que las colectividades provinciales asuman, siempre y en todo caso, una propia expresión institucional mediante su constitución como sujetos de derecho, con personalidad jurídica propia, y, a través de ella, gestionen los intereses que le son peculiares. Cuando una Provincia tiene entidad regional histórica propia, la Constitución le permite erigirse en Comunidad Autónoma por sí sola.

Queda, en la caracterización constitucional de la Provincia, una alternativa institucional que recoge el *art. 143*. El precepto se ha observado desde la iniciativa del proceso de constitución de las Comunidades Autónomas, y así hay que entenderlo por su referencia expresa al *art. 2º*, en el que se reconoce la autonomía de las nacionalidades y regiones para constituirse en Comunidad Autónoma. La Provincia cumpliría, en todo caso, un papel de iniciación del proceso autonómico, sin que después quepa que la Diputación Provincial revoque su propia iniciativa, como ocurrió en el caso de las provincias de León y Segovia⁶. Debemos recordar, además, que la iniciativa no es exclusiva de la Provincia o el Cabildo Insular, sino también de un determinado número de Municipios de la Provincia, y las Cortes Generales (*art. 144*). En todo caso, para nuestros efectos lo importante no es la iniciativa provincial para la constitución de una Comunidad Autónoma, sino lo establecido en relación con la posesión o no de una entidad histórica propia: contando con ella, y siendo esa identidad diferente de otras Provincias limítrofes, a la Provincia se le otorga una alternativa: podrá constituirse en Comunidad Autónoma si cuenta con ese rasgo de identidad histórica propia; y habrá de constituirse junto con las Provincias limítrofes, si con ellas comparte aquella identidad histórica. Las SSTC citadas señalan con claridad el contenido y los límites de esta facultad de las Diputaciones provinciales. La 89/1994, de 29 de septiembre señala a este respecto:

«Los Ayuntamientos y la Diputación impulsan un proceso, pero no disponen de él, por la doble razón de que, producido válidamente el impulso, son otros los sujetos activos del proceso y otro también el objeto de la actividad que en éste se despliega: según el art. 146, una Asamblea compuesta por los miembros de las Diputaciones de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas elaborará un proyecto de Estatuto que será elevado a las Cortes para su tramitación como Ley. El sujeto del proceso no está integrado ya, como en su fase de impulsión preliminar, por las Diputaciones y municipios, sino que es un nuevo órgano que

⁶ SSTC 89/1984 y 100/1984. Véanse los trabajos de LEGUINA VILLA, J., «El acceso forzoso a la autonomía política (Anotaciones a la Sentencia de Segovia, STC 100/1984, de 8 de noviembre)», y BIGLIANO, P., «La revocación de la iniciativa autonómica, la naturaleza de la reserva estatutaria y los Reglamentos Parlamentarios como parámetro de constitucionalidad de la Ley»; ambos en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 14, 1985.

nace porque ya se ha manifestado la voluntad impulsora y que expresa ahora la del territorio en su conjunto, y esa voluntad ya tiene un objeto distinto, el régimen jurídico futuro del territorio que ya ha manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma mediante actos de iniciativa que ya han agotado sus efectos. Admitir que tras la convocatoria de la Asamblea a que se refiere el art. 146 de la Constitución cualquier provincia puede desvincularse del proceso sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede poner fin al proceso autonómico, obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto tampoco diferente.

La ordenación del proceso obliga más bien a la conclusión contraria: los actos a que se refiere el art. 143 son, como el propio precepto indica, actos de iniciativa, actos de primera impulsión del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase.»

La 100/1994, de 8 de noviembre, determina sobre esta iniciativa:

«ello no significa, sin más, que directamente emanado de la Constitución, Segovia, o cualquier otra provincia, tenga un derecho a constituirse en Comunidad Autónoma uniprovincial, pues han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el 143.1 de la CE exige al respecto, esto es, si se trata de una provincia «con entidad regional histórica», y si, por otra parte, en su proceso hacia la autonomía se han cumplido las exigencias del 143.2 de la CE.»

Y sobre el contenido y límites del componente diferenciador, razona:

«la provincia de Segovia, antes de la Ley Orgánica 5/1983, no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma directamente emanado del art. 2 de la Constitución, pues esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales, por lo que no puede admitirse que haya sido vulnerado en este caso el art. 2 de la Constitución por haber contrariado la Ley impugnada un derecho de Segovia a su autonomía uniprovincial, que en cuanto tal no viene directamente reconocido en la Constitución.

El componente diferenciador, sin el cual «no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías», tiene límites establecidos por el constituyente, unas veces en garantía de la unidad, otras en aras de una mínima homogeneidad sin la cual no habría unidad ni integración de las partes en el conjunto estatal (STC 76/1983, FJ, 2, a) y otras en función de un interés nacional, que aun siendo compatible en cuanto interés del todo con el de las partes, puede entrar en colisión con el de una determinada Comunidad. Siendo, como es, esto así en la relación potencialmente conflictiva entre tal o cual Comunidad o el Estado o la nación, con mayor motivo existirán límites a favor del interés nacional frente a la voluntad que una determinada provincia pueda tener de configurarse como Comunidad Autónoma uniprovincial, puesto que las provincias «uti singuli» no son titulares de un derecho de autonomía en el sentido de art. 2 de la Constitución, sino de un derecho a ejercer la iniciativa autonómica.»

Pero, sobre todo, el *art. 143* ha permitido en su desenvolvimiento, recoger el principio de diversidad entre las Provincias españolas. Al amparo del precepto, las Provincias han ido cobrando vida como Comunidades Autónomas, allí donde tienen una entidad regional histórica propia; así, se observa que existen Provincias que se institucionalizan como Comunidades Autónomas, y Provincias que, por compartir esa entidad regional histórica con otras Provincias, pasan a ser Entidades locales acogidas al *art. 141* de la Constitución. El constituyente ha recogido en el *art. 143*, una noción de Provincia que engarza directamente con el rasgo con el que, a lo largo de la Historia, se la ha venido reconociendo; el Derecho Público español, desde 1812 en adelante, encuentra frente a sí, a los **Pueblos y las Provincias**: realidades tangibles a las que inserta en el propio Derecho Positivo; criaturas históricas que, al llegar la Constitución de 1978, se les proporciona una alternativa sobre **su existencia y modo de ser jurídico**. El *art. 143* otorga a las Provincias una capacidad para realizarse como sujeto de derecho, tanto en una forma u otra. Hay, en este caso, una referencia directa a la colectividad, más que a la institución. Al hilo de esa alternativa, la posibilidad de que refleje su propia identidad (histórica) para optar entre un modo de ser jurídico u otro. Rehace, de ese modo, la visión de las sociedades provinciales que tenía el pasado inmediato; proporcionando a determinadas Provincias, según su identidad regional histórica, la posibilidad de acceder a un autogobierno con una dimensión política. En tanto que las Provincias con identidad regional compartida quedan en una autonomía puramente administrativa⁷.

4. Artículo 141 y 152.3

El *art. 152* prevé, para el caso de que las Comunidades Autónomas lleguen a la situación de plenitud en el desenvolvimiento de su autonomía, una posibilidad de divisiones territoriales autonómicas distintas de las provinciales. El tenor del precepto es, en principio, el del *art. 141.3* que permite crear agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. Pero se añade que los Estatutos de cada Comunidad Autónoma podrán crear, señala, **circunscripciones territoriales propias** y, además, otorgarles plena personalidad jurídica. La propia *Sentencia de 28 de julio de 1981* viene a reconocerlo y a prever el necesario impacto que, en las entidades constitucionalmente reconocidas, puede producir la creación de otras

«El texto constitucional contempla también la posibilidad —art. 141.3— de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña (art. 5.3) , podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a

⁷ MORELL OCAÑA, L., *La Administración Local*. Edit. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 24 y ss.

los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de éstas, pero también del ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producirse igualmente una cierta reducción del contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.»

En principio, el constituyente marca dos rasgos peculiares de ese poder estatutario. De una parte, la potestad es para crear circunscripciones territoriales **propias**, lo que puede entenderse como peculiares, acordes con las tradiciones de cada territorio y distintas de la Provincia. Al añadir que se le otorgará personalidad jurídica propia no está, en realidad, sumando algo que no estuviere en el *art. 141.3*. Ahora debemos relacionar este *art. 152*, cuya actualidad y generalidad es evidente con el vaciamiento progresivo de la Provincia como división territorial del Estado. La expresión **propias** permite suponer que la Provincia había de subsistir como Entidad Local. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que su caracterización institucional se realiza en torno a su cooperación con los Municipios. De ahí que, de inmediato, se crearía una duplicidad difícil de explicar. Por ejemplo, la dualidad Provincias-Comarcas.

5. La tensión entre rasgos recesivos dominantes

La recogida de los rasgos institucionales de la Provincia en la CE pone de relieve el sentido de la propia CE. Un texto constitucional es fruto de la presencia de opciones políticas diferentes entre sí. De ahí que el texto constitucional acabe siendo un agregado de las diversas respuestas que, ante las situaciones que la historia pueda ir planteando, podrán adoptarse. En el punto de partida, el constituyente recoge la estratificación en que han ido sedimentando las figuras orgánicas articuladas en nuestro Régimen local, proporcionándoles el añadido de la representatividad y la autonomía para la consecución de sus intereses peculiares. Y es que la Administración local no admite fácilmente construcciones de nueva planta, que rompan totalmente con el pasado, cada vez que cambia el horizonte político en que está situada; tal vez, porque ese rompimiento, al alejarla de la historia en que las instituciones están inmersas, produciría una solución de continuidad que, en la evolución de lo histórico, supone algo más que una simple ruptura con el pasado. De ahí que pueda considerarse que, en algunos aspectos, la Provincia aparece en la Constitución Española como institución dotada de rasgos que vienen del pasado. Pero, además, proporcionando al legislador ordinario alternativas en cada uno de los trazos dibujados para la misma.

Si la situación evoluciona, y lo hace rápidamente como ha ocurrido en nuestro caso, la propia Constitución tiene relacionadas respuestas diversas, alternativas para recoger el **carácter dominante** e ir borrando aquellos que son **recesivos**. Esto es lo que ocurre con los primeros caracteres que han sido apuntados. El **carácter de división territorial** del Estado se mantiene difícilmente, una vez que va desapareciendo el aparato provincial que la Administración estatal tenía en la periferia. La Provincia como división territorial judicial aparece ahora impregnada de un carácter diferente, tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, ya mismo, de los Estatutos de Autonomía. Su carácter de circunscripción electoral para la elección de los Senadores está, igualmente, a punto de quedar rebasada con la correspondiente reforma constitucional; de modo que la Cámara de composición territorial se integre a partir de los territorios autonómicos y no de los provinciales. Son estos dos **recesivos** que se van desprendiendo de los rasgos de la institución, paulatinamente vaciados de contenido; y se van abriendo paso alternativas que la propia Constitución ha ido dejando encapsuladas para el caso en que sean necesarias.

Al mismo tiempo, se añaden y pasan a ser **dominantes** otros criterios que, hasta ahora, no tenían un relieve especial. Se trata, sobre todo, de la **interiorización** autonómica que tienen las Provincias, allí donde se las acepta con la naturalidad de lo propio. A partir de la Constitución se producen diversos impulsos políticos y legislativos, tratando de sedimentar algunas de las posibilidades existentes. Hay, en primer lugar, una expresión de la Provincia como la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Es la conocida Ley de Organización del Proceso Autonómico, la LOAPA, que pretendió uniformizar la organización de las Comunidades Autónomas, situando a las Diputaciones Provinciales como gestoras de los asuntos ordinarios de la Comunidad. Aún en aquellos casos en que los Estatutos acabaron acogiendo esa relación entre Provincias y organización autonómica, el propio legislador autonómico se irá encargando de deshacerse de esa relación institucional⁸. A partir de los Estatutos, es el legislador autonómico el que va configurando los poderes territoriales existentes en el propio territorio. Son los Estatutos la pieza clave para ir entendiendo al propio legislador sectorial; con los cambios y desenvolvimientos paulatinos de la propia particularidad. Y es, desde luego, el propio legislador sectorial autonómico el que va dibujando el perfil competencial tanto de Municipios como de Provincias, pero sobre todo de estas últimas. El nuevo vaciamiento de competencias estatales que producen las reformas estatutarias en marcha, llevará consigo la acen tuación de ese rasgo. En los antiguos territorios de la Corona de Castilla, la Provincia es división territorial de la Comunidad Autónoma; ésta va reflejando el viejo modelo de Javier de Burgos y el carácter de la Provincia como cir-

⁸ Véase, por ejemplo, en la Comunidad de Andalucía. Ej. PALLARES MORENO, M., *La organización territorial de la Comunidad de Andalucía* (Ley 3/83 de 1 de junio del Parlamento andaluz). Centro de Estudios Municipales y de Cooperación provincial. Granada, 1984.

cunscripción territorial, ahora de la Comunidad Autónoma. Y, allí donde la Provincia no tiene el arraigo que tiene en otros territorios, el *art. 152* permitirá, al hilo de las innovaciones de los Estatutos que están en marcha, la consolidación de la Comarca u otras variedades de agrupaciones de Municipios; o, incluso, divisiones que no respondan estrictamente al carácter supramunicipal, en la medida en que no estén integradas únicamente por Municipios.

B) DOMINANTES Y RECESIVOS EN LA AUTONOMÍA PROVINCIAL

1. Representatividad y elección de segundo grado

El *art. 137* de la *Constitución* otorga a la Provincia un régimen de autonomía para la gestión de los intereses que le sean propios. Autonomía que, como sabemos, tiene una dimensión administrativa, frente a la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Esa autonomía se proyecta sobre la organización y la actividad; la organización, a su vez, remite a la autoorganización interna, expresada sobre todo en el *Reglamento Orgánico de la Corporación*, y en la dimensión de **autogobierno**. Base de esta última expresión de la autonomía es el carácter representativo que tienen las Diputaciones provinciales u Órganos semejantes que gobiernen y administren los intereses provinciales (*art. 140 CE*). Pero es de advertir que la representatividad de la institución se logra, en el caso de las Diputaciones Provinciales, mediante una elección de segundo grado.

El dato de que no sea elegida la Corporación mediante sufragio universal y directo se proyecta sobre los caracteres y la configuración institucional de una manera poderosa. Efectivamente, los Diputados provinciales son designados por los Concejales elegidos para los Municipios de la Provincia; concretamente, de cada uno de los partidos judiciales en que se divide la Provincia. El Diputado es, por consiguiente, **un Concejale que recibe una cualidad jurídica añadida**, la de Diputado provincial. La primera lo es por elección directa, refrendada por consiguiente por el electorado; y, la segunda, es fruto de la primera y tiene por ello, una distinta significación política. Esto lleva de modo directo a la consecuencia siguiente: el perfil político de la Diputación provincial es reflejo del de los Concejales y, por consiguiente, del Municipio. Pero con una proyección diferente en la medida en que desde las Diputaciones provinciales se lleva a cabo, por los Concejales designados Diputados provinciales, una tarea clientelar, mediante el ejercicio de las competencias provinciales; lo que lleva a la Diputación a conseguir una posición política de dominio, frente a los Municipios y los correspondientes Concejales. No es de extrañar si se tiene en cuenta que son los Concejales de cada partido político los que designan a los Diputados del partido judi-

cial correspondiente. En la práctica ello lleva consigo que, en las Diputaciones provinciales, se enquisten los cargos organizativos de cada uno de los partidos políticos; en la Diputación se pueden encontrar las cabezas de la organización provincial del partido correspondiente. Son ellos los que, contando con la supremacía que les otorga el carácter de cargo provincial del partido político correspondiente, realizan el ejercicio práctico de dicha supremacía; desde ella se puede otorgar o denegar el favor político y administrativo correspondiente en forma de subvenciones, de cooperación al desarrollo de las competencias municipales, obras y servicios públicos, etc.

2. Las competencias: legislaciones sectoriales básica y de desarrollo

Partiendo de la dimensión de autogobierno que, en las instituciones territoriales, cobra el carácter de rasgo natural, las competencias provinciales miden, para muchos, el sentido que pueda tener la institución provincial. La evolución de las competencias de las Provincias es significativa. Si se observa el *art. 36* de la *LRBRL*, estamos ante unas competencias que aparecen, en principio, vacías de contenido. Y es que el legislador sectorial, de acuerdo con el *art. 2º* de la Ley, le otorga o deniega un contenido determinado a esa competencia. El legislador sectorial estatal se hace presente mediante la Ley básica de cada uno de los sectores de actividad, en los que la Provincia pueda tener una presencia. El legislador sectorial autonómico, igualmente, se proyecta sobre la legislación de desarrollo correspondiente a las Comunidades Autónomas. Pero, una vez establecido el ámbito de lo básico y el desarrollo en cada uno de los sectores de acción pública, no existirá entre ambos más que una relación o vinculación negativa: la legislación sectorial no puede infringir lo establecido por el legislador básico. Pero, a partir de esa prohibición, el legislador autonómico se hace presente en el ámbito que le es propio, sin limitaciones. Como señalara la *STC 163/1995, de 8 de noviembre*, una vez que la Ley Básica ha precisado el ámbito propio y el de la legislación autonómica, «las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias» y habrán de respetarse sus decisiones cuando respeten el orden constitucional de distribución de competencias: sólo por legislar desde una situación autonómica de incompetencia se podrá tachar de inconstitucional el precepto autonómico. De este modo, se establece el mínimo común denominador normativo para todo el territorio estatal, por la Ley Básica; y una discrecionalidad de comportamiento legislativo, a partir de lo básico, por parte del legislador autonómico. Ello permite que, en las distintas Comunidades Autónomas, según el carácter y arraigo que la Provincia tenga en ellas, existirá un legislador sectorial más o menos interesado en la presencia de la Diputación Provincial en el contexto de que se trate; e, incluso, con qué carácter (competencia propia, competencia delegada, encomienda de gestión) la Diputación Provincial estará en el sector.

3. LRBRL y legislador sectorial autonómico: la interiorización autonómica de la provincia

a. *Alternativas presentes*

Existe, además, y en el mismo sentido, una situación de conflicto entre lo establecido por la LRBRL y la legalidad autonómica. El legislador básico ha establecido la competencia de las Diputaciones provinciales, nucleándola en torno a las tareas de cooperación con los Municipios. Pero añade otras líneas competenciales, relativas al fomento y administración de los intereses propios de la Provincia, la coordinación de las tareas municipales y el establecimiento de servicios supramunicipales. En este aspecto, la legalidad autonómica ha dado lugar a una evolución en la que se aprecian dos direcciones: 1º) casos en los que el legislador autonómico instrumenta a las Diputaciones Provinciales desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma. 2º) casos en los que las vacía de contenido competencial. La primera de las dos direcciones ha ido subrayando el carácter de la Provincia como circunscripción administrativa para el desarrollo de los servicios de la Comunidad Autónoma. Es en este aspecto en el que, ya se ha ido subrayando, se produce una clara **interiorización** de la Provincia como elemento de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Situación que va en detrimento de la configuración de la Provincia como Entidad Local. Es, en esta aspecto, en el que el legislador sectorial ha ido otorgando mayor o menor relieve a la presencia de las Diputaciones Provinciales en la realidad administrativa de la Comunidad Autónoma. En líneas generales, aquellas Comunidades Autónomas que admiten la presencia de la Provincia en términos de naturalidad, se inclinan por otorgarle este carácter de circunscripción. O, desde el punto de vista de unas relaciones interadministrativas de cooperación, refiriendo la entrega de competencias por la vía de la delegación o de la encomienda de gestión; y en menores casos, la competencia atribuida como propia a la Diputación Provincial. Puede decirse, incluso, que todo lo que pierde la Provincia como Entidad Local lo adquiere, porque la realidad lo va exigiendo, con el carácter de circunscripción autonómica. Y ello, a pesar de que los arts. 27 y 37 de la LRBRL establecen, como realidad ordinaria de competencias locales, la figura de la delegación.

b. *Materias: inercias e innovaciones*

En la proyección competencial de las Diputaciones, el legislador sectorial se mueve, frecuentemente, con una característica inercia. De ese modo, la Provincia reencuentra ámbitos tradicionales de competencia propia. Así puede observarse en determinadas materias. En ellas se produce una innovación en el modo de abordarlas en su tratamiento pero la competencia permanece.

1) *Carreteras*

La competencia de la Comunidad Autónoma se hace patente en la ordenación, clasificación y catálogo de las carreteras existentes en su territorio. Hay, por otra parte, un Plan regional de carreteras que disciplina toda la materia. Finalmente, la Comunidad Autónoma correspondiente coordina las actividades en materia de carreteras. La competencia provincial, en esta materia, es objeto de atribución por la legalidad autonómica de carreteras; sin embargo, se instaura un sistema flexible, en cuya virtud se pueden producir los cambios de nivel de carreteras concretas, pasando a integrar la red básica o bajando a un nivel propiamente intercomarcal o, incluso, un nivel local. Las Diputaciones Provinciales, por otra parte, tienen también la vista puesta en lo que son estrictamente vías locales y rurales, o los tradicionales caminos vecinales. Ello no tanto por una competencia propia, sino por la tarea de cooperación en el desarrollo de las competencias del Municipio. Hay ocasiones en que el Derecho autonómico le atribuye la competencia en estas vías. Competencia completa en materia de carreteras la tienen los territorios forales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como ocurrió durante tiempo con Navarra, primero provincia y luego Comunidad Autónoma. Así, por ejemplo, en la Ley de Relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales 27/1983, de 25 de noviembre, en su *art. 7, párrafo 8* señala que corresponde a cada uno de los territorios históricos, la planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, y uso de carreteras y caminos. Se entiende y hace referencia a las carreteras que nacen y terminan en el correspondiente territorio histórico. Ello, con independencia de la coordinación material que tenga que realizarse con las carreteras que sean del Estado y de la Comunidad Autónoma. Coordinación que hará referencia, sobre todo, a las normas técnicas y de señalización que se establezcan. Coordinación que, igualmente, hace referencia a la planificación de vías futuras.

Según el **Anuario Estadístico de España**, a finales de 2004, los 165.152 Km. quedan repartidos del siguiente: la Administración del Estado cuenta con 25.155, las Comunidades Autónomas con 70.501, y los Diputaciones provinciales y los Cabildos con 69.436. Así, la *Ley de Carreteras de Andalucía de 12 de julio de 2001* recuerda que la Comunidad Autónoma hace frente a más de 20.000 Km de carreteras que quedan al margen de la red de titularidad del Estado⁹. Si en 1988 la Comunidad Autónoma se hace cargo de su propia red, después devuelve en 2001, a las Diputaciones Provinciales el cuidado de las vías existentes, mediante la correspondiente delegación. Para la Comunidad Autónoma será la realización de las nuevas vías que se construyan, la dirección e inspección de las existentes. No obstante, el *art. 5* de la Ley distingue entre las carreteras que serán de la Comunidad Autónoma y las de las Diputaciones. Estas últimas, serán las que compongan la Red

⁹ Exposición de Motivos.

Especial de Interés Provincial, dentro del propio territorio de cada una de las Diputaciones.

En líneas generales, la legalidad de carreteras autonómicas se basa en la distinción de tres niveles: uno sería responsabilidad de la Comunidad Autónoma, otro de las Diputaciones o Cabildos y Consejos Insulares, y un nivel estrictamente municipal. Así, se encuentra la idea de una red básica o propiamente regional. En ella, se incardinan las vías destinadas a unir entre sí los núcleos sustanciales del sistema de asentamientos, conectar con la red del Estado y proporcionar acceso a las grandes infraestructuras del sistema de transportes¹⁰. Las Leyes de Galicia y de Aragón describen la red básica propia de la Comunidad Autónoma en términos expresivos; dicha red básica incluiría las carreteras que junto con las del Estado en la autonomía, vertebran el propio territorio, conectan con las redes autonómicas vecinas, y relacionan entre sí tanto los grandes centros de población como los principales lugares de actividad económica¹¹. La *Ley de Valencia 6/1991, de 27 de marzo*, distingue igualmente entre las redes básica, local y de caminos. La red básica corresponden a la Generalitat y las redes local y de caminos pueden serlo de la Generalitat o de las Entidades locales (*art. 9*). El sistema, además, se complementa sobre la base de reconocer a las Entidades locales unas competencias propias y otras que serán encomendadas por la Generalitat (*art. 12*). Estas distinciones aparecen también en otras Comunidades Autónomas¹². Una variante la presentan las Comunidades Autónomas de Canarias e Illes Balears, que introducen un distinto término clasificatorio, al sustituir la competencia provincial por la insular. De esta manera, aparecen las carreteras regionales, insulares y municipales en Canarias¹³ o las redes primarias, secundarias o local y rural en la Ley de Illes Balears.

Esa triple dimensión hace posible que las redes secundarias o insular, y la municipal o local y rural, según las categorías señaladas, puedan pertenecer a las Entidades locales. Partiendo de esta idea se encuentra un nivel complementario del anterior que, según determinadas Comunidades Autónomas, estaría abierto a la competencia autonómica o de la provincia. Serían, sobre todo, las carreteras de carácter intercomarcal. Es decir, las que realizan la comunicación de los mayores núcleos de población y centro de actividad de cada comarca con sus centros comarcales; o, como dice la citada Ley de Galicia, conectan con las cabeceras comarcales y los núcleos de población

¹⁰ Así, Ley 8/1998 de Carreteras de Aragón, art. 7. *Algo más complicada, pero respondiendo a la misma idea, la citada Ley de Andalucía. El art. 3º distingue entre la red principal, la básica, la intercomarcal y la complementaria, y la red secundaria compuesta por la red comarcal y local, al margen de la red metropolitana.*

¹¹ Ley 4/1994, de 14 de septiembre, art. 10.

¹² Ley 7/1995, de 7 de abril de Extremadura.

¹³ Ley 9/1991, de 8 de mayo de Canarias.

importantes¹⁴. En el lenguaje de la Ley de Carreteras de Aragón, vertebran una o varias comarcas, o unen núcleos de importancia comarcal con la red básica¹⁵. Por debajo de esta red secundaria, en términos genéricos, estaría la red propiamente local, o local y rural según la denominación que a veces recibe. Se construye este nivel como una cláusula residual en la que se sitúan todas aquellas carreteras y caminos que no formen parte de la red básica o la intercomarcal. Se trata de vías que unen núcleos de población entre sí; o cada núcleo con otros núcleos de apoyo y, a través de estos, con los centros comarcales. Dentro de la red local se distingue, en ocasiones, entre este tipo de vías locales y los caminos propiamente vecinales, que no tienen un carácter estructurante y suponen el acceso a núcleos de población concreta.

Tenemos, en consecuencia, tres sistemas: aquél en el que la competencia es de la Comunidad Autónoma, salvo lo que la propia legalidad autonómica otorgue a las Diputaciones Provinciales; aquel en el que la provincia, Consejo Insular, o Territorio Histórico, es competente salvo que la Comunidad Autónoma le distraiga aquello que es de interés regional; y, finalmente, el sistema en el que se realiza una distinción material entre carreteras y caminos de interés provincial y carreteras y caminos de interés autonómico.

2) *Servicios de seguridad*

La Ley hace referencia a la posibilidad de Planes supramunicipales, comarcales, insulares o provinciales. Pero, al margen de esos posibles Planes Provinciales, la función de la Diputación Provincial se orienta a que este servicio, como cualesquiera otros, se realice de modo que exista una prestación integral y adecuada en todos los Municipios de la Provincia. Junto a la competencia en materia de Protección Civil, la relativa al Servicio contra incendios. La legislación antecedente, *Texto Articulado de 24 de junio de 1955*, estableció que el Servicio contra incendios tendría el carácter de obligación mínima para los Municipios con núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes. Pero el *art. 103* de la misma Ley imponía a las Diputaciones Provinciales el deber de tomar a su cargo este Servicio cuando, a juicio de la Administración estatal, el establecido por el Ayuntamiento no estuviese suficientemente organizado. Además, el *art. 256* señalaba entre las obligaciones mínimas de las Diputaciones, la de organizar un Servicio provincial contra incendios, que atendería a todos aquellos Municipios que no lo tengan establecido, pactándose entre los Ayuntamientos y la Diputación las aportaciones económicas y de personal que habrían de establecerse. El sistema grava, en realidad, sobre las Diputaciones Provinciales que cumplirían la tarea,

¹⁴ Art. 10.

¹⁵ Art. 7.

en cuanto a obligación mínima suya, sobre todo con los Municipios de menor población. La proyección territorial de estos Servicios, desde las Diputaciones Provinciales, se vino realizando a base de acotar áreas supramunicipales y situar en cada una de ellas el Servicio de Protección contra incendios. La gestión ordinaria de dichos Servicios se realizaría con la presencia de los Municipios, bien a través de la Mancomunidad Municipal correspondiente o el Consorcio, en uno y otro caso, con la presencia de la Diputación Provincial. Las Diputaciones organizan frecuentemente un Consorcio con los municipios; Consorcio que realiza también funciones de protección civil.

3) *Servicios Sociales*

Las Leyes que se promulgan por las Comunidades Autónomas establecen el sistema de los Servicios Sociales sobre la base de distinguir el **nivel general** y los **niveles especializados**. En el **nivel general** se trata de distribuir, sobre todo el territorio, determinadas instalaciones y personal que procuren el nivel básico de atención, sobre la base de adicionarlo a los Centros de Salud, o a otras instituciones propias; estableciéndose al respecto ámbitos territoriales, demarcaciones determinadas en las que, al menos, haya un establecimiento de esta índole. A partir de este nivel básico se accede a un sistema en el que luego se encuentran **niveles especializados** en los que se proporciona atención a colectivos o a personas que presenten determinadas anomalías, discapacidades, o situaciones de indigencia económica. Esta distinción constituye el esquema sobre el que las Comunidades Autónomas han venido a asentar el sistema de los Servicios Sociales.

Puede trazarse aquí, como en el resto de las actividades sectoriales, una distinción entre las Diputaciones Provinciales de régimen común, las Instituciones insulares y los Territorios Históricos. En lo que al primero de estos grupos se refiere, las Leyes de Servicios Sociales ponen el acento en la cooperación de las Diputaciones Provinciales a la realización de los servicios sociales en los Ayuntamientos, sobre todo en aquellos de menos de 20.000 habitantes; a ello se refieren las *Leyes de Servicios Sociales de Aragón (art. 26)*, *de Castilla-La Mancha* (que no menciona a las Diputaciones Provinciales), *la de Extremadura (art. 19)* y *la de Valencia (art. 6.3)*. Todo ello supone un peso específico en el Presupuesto de la Diputación Provincial, dada la amplitud de concepción de los Servicios Sociales y su apertura hacia nuevas atenciones especializadas. Precisamente, es en este ámbito en donde determinadas Comunidades Autónomas pluriprovinciales establecen una competencia provincial mediante atribución, bien con carácter de delegada o encomendada. Como una competencia propia se establece (Castilla y León, Galicia) la facultad de crear Servicios Sociales de carácter específico de ámbito supramunicipal. *La Ley de Castilla y León*, incluso, amplía esa po-

sibilidad a los servicios básicos siempre que tengan el mismo carácter supramunicipal.

En todas las Comunidades Autónomas, la Diputación Provincial recibe competencias para abordar el desarrollo de los servicios a cargo de los Municipios, establecer un mapa de la problemática en la provincia y realizar un estudio de las necesidades en su territorio. Como competencia propia aparece, en ocasiones, la realización de prestaciones complementarias (Castilla y León). Se contemplan también supuestos de delegación y encomienda de competencias autonómicas a las Diputaciones Provinciales. En la Comunidad de Andalucía (*art. 10*), se delega en las Diputaciones Provinciales la coordinación y gestión de los Servicios Sociales comunitarios o de nivel primario; y de los especializados; en ambos casos cuando se trate de Municipios de hasta 20.000 habitantes. Se puede producir encomienda en la ejecución y gestión de la gama de Servicios Sociales y prestaciones económicas que el Consejo de Gobierno pudiera considerar conveniente. Más allá de esas transferencias y delegaciones posibles, la tarea de las Diputaciones se centra en la cooperación para el desarrollo de los Servicios Sociales en los Municipios de menos de 20.000 habitantes.

4. Medio ambiente particularmente, recogida de residuos

En las competencias medioambientales de los Ayuntamientos pueden tener participación las Diputaciones Provinciales. Estas constituyen, con carácter general, un punto de apoyo para la gestión de sistemas de control y auditoría de la situación existente; así como la posibilidad de una valoración previa, en términos correctos, de planes y programas de carácter sectorial, desde la perspectiva de su incidencia sobre el medio; y ello pensando, no solamente en las zonas urbanas, sino también en el mundo rural y urbano, en el que las Diputaciones Provinciales tienen cometidos específicos. Particular importancia tiene, en el marco de la competencia ambiental, todo lo que tiene que ver con la recogida de residuos. Desde la vieja limpieza viaria que correspondía a los Ayuntamientos y la recogida de basuras, hasta una situación en la que los residuos van constituyendo una problemática creciente y compleja. La competencia municipal tiene que moverse ahora en áreas de gestión más amplias, áreas supramunicipales en las que se puede producir el encuentro entre las competencias autonómicas, fundamentales a este respecto, y las municipales. La división del territorio regional en áreas de gestión, a los efectos de una mejor prevención, recogida y tratamiento supone, para las Diputaciones Provinciales, la instrumentación de instituciones, desde las Mancomunidades a los Consorcios (figura bastante extendida para la gestión de residuos sólidos urbanos), en los que se base una coordinación de efectivos municipales, a una auténtica gestión supramunicipal del servicio relativo a los residuos urbanos.

5. Cultura

Las Diputaciones provinciales han seguido una senda ya tradicional, que es la relativa a la cultura y actividades culturales. Lo que responde, por una parte, a aquella dimensión de la cultura que está expresada en un territorio concreto, tangible y real, que puede ser objeto de un tratamiento y una definición adecuada. De ahí que se encuentren, prácticamente, en todas las Diputaciones provinciales, la radicación de instituciones y fundaciones que, con independencia de un origen diferente, se han venido a situar al amparo de aquellas, llevando a cabo una característica tarea de cultura de la Provincia. Estos patronatos y fundaciones proporcionan una característica actividad cultural, que se añade a otros aspectos y dimensiones de la oferta cultural a cargo de la Provincia. Es en ella en donde se encuentran las características bibliotecas, museos, centros que procuran un saber profesional o artístico como ocurre las Escuelas taller, enseñanzas especializadas, Conservatorio, etc. Conviene, por ello, distinguir entre las actividades culturales de la Provincia como tal, y aquellas otras en las que constituye punto de apoyo para las actividades municipales. La Diputación, en relación con los Municipios, dispone de un asesoramiento que lleva, en ocasiones, a la contratación de técnicos para diseñar o llevar a cabo actividades culturales; o posee el instrumental necesario para que los Municipios encuentren catálogos de recursos, grupos, certámenes, personal con la formación precisa para generar procesos de acción cultural, y técnicas de gestión y políticas culturales.

6. Desarrollo local

Las tareas provinciales de fomento han encontrado siempre una proyección sobre el mundo rural y sus problemas. Ahora, esas tareas de fomento, como también las de carácter industrial, reciben una unidad y sistemática a través del noción del **desarrollo local**. Tomando de los distintos instrumentales establecidos al respecto, las Diputaciones Provinciales realizan, prácticamente todas ellas, esa impulsión de las actividades sociales y económicas en los distintos territorios de la Provincia. Es la nueva tarea de desarrollo local que con esos matices añadidos y nuevos que proporciona la evolución de la ciencia y la tecnología, permiten ir alcanzando objetivos acordes con la sensibilidad y estándar sociales de nuestro tiempo. Desde las Diputaciones Provinciales se colocan como objetivo: 1º) apoyo técnico al desarrollo y valoración del patrimonio rural; 2º) formación profesional y ayuda al empleo; 3º) fomento del turismo rural; 4º) fomento de pequeñas empresas de artesanía y servicios, 5º) valoración de la producción agraria y forestal; 6º) conservación y mejora del medio ambiente¹⁶.

¹⁶ FRANCO JUBETE, F., «Municipio rural y desarrollo local: un análisis del desarrollo rural de Castilla y León». AA.VV., *Municipio rural y desarrollo local*. Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid. 2002.

a. *La comarca como emergente*

Existen otros supuestos en los que el legislador autonómico ha ido **vacian-do** de competencia a las Diputaciones Provinciales. Ese vaciamiento se aprecia, con mayor claridad, allí donde la Provincia no tiene detrás una trayectoria histórica que la permita situarse en el presente con la naturalidad correspondiente. En suma, allí donde la Provincia no es una «criatura histórica», lo que ocurre fundamentalmente en Cataluña, pero también en otras Comunidades Autónomas. La legislación sectorial catalana es un buen ejemplo de esta presión paulatina para colocar, bien en la Generalitat, bien en las Comarcas, competencias históricamente provinciales. Y un ejemplo de la debilidad de doctrina de la garantía institucional lo constituye la STC 109/1998, de 2 de mayo. Ante el Plan Único de Cataluña, de Obras y Servicios Locales, que implica la desaparición de los Planes Provinciales de Cooperación, cierra los ojos a la realidad, y, sin tener en cuenta que es pieza esencial en la competencia provincial, admite su constitucionalidad porque

«la competencia propia de cooperación económica a los municipios que ostentan las Diputaciones no queda agotada con la aprobación de un Plan anual de obras y servicios, tal como se infiere de lo establecido en el art. 36.2b) LBRL, y es cabalmente esta circunstancia, es decir, la subsistencia de otras fórmulas y cauces para cumplir la función de cooperación económica a los entes municipales, no absorbidas por el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, la que suministra legitimidad constitucional a la delimitación del referido Plan Único a cargo de la Generalidad, tal como este instrumento coordinador es configurado en los indicados preceptos.»

Habrà que aceptar, entonces, el **principio de diversidad**¹⁷ que, a partir de los Estatutos de Autonomía, se hace presente cada vez con mayor fuerza. Como puede contemplarse ahora, con la nueva oleada de Estatutos en que estamos inmersos. Existen regiones en las que la comarca es históricamente más aceptada que la división provincial. Así también en Aragón y Galicia. Otra cosa es que, al hilo de ideologías racionalizadoras, aparezca la Comarca como alternativa a la Provincia.

b. *De la concepción de las competencias como privativas o exclusivas al derecho de intervención en actividades locales*

El tercero de los aspectos que producen una dinámica competencial característica es el giro en la concepción de la actividades que las Entidades Locales puedan asumir en el seno de la acción pública. Se recordará que, durante el siglo XIX y gran parte del XX, la autonomía local se entendía des-

¹⁷ MORELL OCAÑA, L., *Estructuras locales y ordenación de espacio*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1972. pp. 51 y ss.

de la noción de competencias **exclusivas** o **privativas**¹⁸. El Derecho positivo, para respetar las autonomías locales, debía, necesariamente, señalar unas materias y unas funciones que, con carácter propio, privativo o exclusivo serían de la competencia local. Aquí se encuentra la vieja idea de que, en el seno del Derecho Público, la autonomía de las instituciones inferiores al Estado, como la libertad personal y de grupo, se construyen siempre desde la perspectiva de una exención de la acción estatal: el Estado no deberá penetrar en lo que no le es propio, porque es el ámbito de libertad del individuo o de los grupos sociales, o de las instituciones establecidas¹⁹. Desde la perspectiva de la **no injerencia**, de la exclusión del Estado del ámbito propiamente local, se construye, desde comienzos del siglo XIX, una noción de las autonomías locales que no ha podido llegar hasta nuestro tiempo. Es prácticamente imposible construir unas competencias exclusivas para un nivel o entidad territorial determinado²⁰. Buena expresión de todo ello es la controversia que, desde la interpretación de los *art. 148 y 149 CE*, se ha venido produciendo. Hoy estamos lejos de la idea de competencia **exclusiva**, salvo en casos verdaderamente excepcionales; y aun dentro de ellos, es difícil que no se presenten intereses públicos diferentes de los de aquella institución que goza de la competencia denominada exclusiva. Frente a esa noción tradicional de las autonomías locales, el *art. 2º* de la LRBR va a construir un **derecho de participación** en las actividades de interés local, a favor del Municipio y de la Provincia. Así, el precepto, habla de que los Municipios, las Provincias y las Islas tendrán

«derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses».

El precepto parece transcripción de unas afirmaciones contenidas en la *STC de 28 de julio de 1981*, recaída sobre la Ley de Cataluña de «transferencia urgente y plena» de las competencias de las Diputaciones catalanas a la Generalidad:

«la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos materiales.»

¹⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado*. Edit. Civitas. Madrid, 1990; PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Administración Local. Madrid, 1981.

¹⁹ JELLINEK, G., *Sistema dei diritti pubblici subbieltivi Società*. Editrice Libreria. Milano, 1912, pp. 97 y ss.

²⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*. Editorial Civitas, 1993. pp. 29 y ss.

A partir de ello esa competencia puede quedar limitada a un derecho menor de intervención. Como ha señalado FONT LLOVET²¹, la propia evolución de la jurisprudencia constitucional y ordinaria va en el sentido de conformarse, y considerar acorde con la Constitución, una menor intervención por parte de las Entidades Locales, en actividades de la titularidad o interés predominante a favor del Estado o la Comunidad Autónoma. La *STC 159/2001, de 5 de julio*, recogiendo otras Sentencias anteriores como son *las 61/1997, de 20 de marzo*, y la *214/1989* ya citada razona del modo siguiente:

«A los efectos indicados, y en relación con la participación de los Municipios en la elaboración de los planes de urbanismo, hemos de recordar que en la STC 61/1997, de 20 de marzo, fundamento jurídico 25, dijimos que «la regulación de los Planes de ordenación urbana se inserta con naturalidad en la competencia material sobre urbanismo y ésta es exclusiva de la Comunidades Autónomas», y que es plenamente constitucional que sean las Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinen el nivel de participación de los Municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento:

Es cierto que el artículo 25.2.d) LBRL establece que el Municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística. Y también lo es que, como tenemos declarado en nuestra interpretación del artículo 2.2 de la misma Ley (STC 214/1989, fundamento jurídico 3º), “las leyes básicas deberán decir qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales por ser ello necesario para garantizarles su autonomía (arts. 137 y 140 CE)”. Pero no lo es menos, como afirmábamos seguidamente en aquella Sentencia, que ello no asegura por sí mismo que la ley básica estatal y sectorial —como el presente caso— que tal cosa disponga, sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la autonomía local habrá invadido competencias autonómicas y será, por ello, inconstitucional (ibídem). Y, más en concreto, por lo que ahora interesa, hemos reiterado que es plenamente conforme con la Constitución el criterio básico adoptado por el artículo 2 de aquella Ley de remitir tal determinación al legislador sectorialmente competente por razón de la materia (STC 214/1989, fundamento jurídico 4º). Como ya se ha visto, la competencia en materia de urbanismo pertenece sustancialmente a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 CE), sin que en este supuesto pueda el Estado invocar título competencial alguno que le permita determinar qué instrumentos de planeamiento han de formular los Ayuntamientos».

Es, probablemente, significativa esta Sentencia en la medida que hace referencia a una temática indiscutidamente municipal, como es la ordenación urbanística de su propio término municipal. Si la jurisprudencia constitucional admite, con la mayor naturalidad, que sea la Comunidad Autónoma la que determine si el Municipio puede o no estar presente en la elaboración y aplicación de los instrumentos de ordenación espacial de la propia colectividad, qué no podrá decirse de otras competencias no tan claramente municipales.

²¹ «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», *Anuario del Gobierno Local. 2001*. Diputación de Barcelona. Madrid, 2001, pp. 13 y ss.