

## LA PROVINCIA

JOSEP MARIA ESQUERDA I ROSET  
Secretario General interino y Vice-secretario  
de la Diputación de Barcelona

JOAN MAURI I MAJÓS  
Coordinador de la Comisión Informativa  
de Agricultura y Medio natural  
de la Diputación de Barcelona

ROMÀ MIRÓ I MIRÓ  
Oficial Mayor de la Diputación de Barcelona

### I. EL CONCEPTO TRADICIONAL DE LA PROVINCIA

La organización territorial que ha estado vigente en España hasta la Constitución de 1978, como es sabido, estaba inspirada en el sistema administrativo francés, el cual, de la mano de los constitucionalistas de Cádiz, se incorporó al pensamiento político liberal español.

La Revolución francesa se impuso como uno de sus objetivos fundamentales el de sustituir la organización política y social del *Ancien Régime* por otra nueva inspirada en los más puros conceptos del liberalismo. La vida local del último período del absolutismo estaba caracterizada por una compleja superposición de poderes, detentados por el estamento nobiliario, sobre una división territorial, en la que predominaba la irregularidad y la desproporción entre sus unidades. Si a esto se une la circunstancia de que el régimen jurídico aplicable a cada una de dichas unidades era, en muchos casos, totalmente diverso, se estará ante un rápido cuadro general de lo que era el régimen local que los hombres de la Revolución querían cambiar y que, entre otras novedades, dio paso a la conocida división departamental francesa.

Dicha división se realiza con la idea preconcebida de la necesidad de centralizar el Estado, como único sistema para superar la antigua confusión de poderes y desigualdades jurídicas entre las diferentes partes de su territorio y hacer desaparecer cualquier situación diferenciada que, por ella misma, se consideraba como una situación de privilegio, y que el principio de igualdad preconizado no hacía admisible. Para superar este hecho, se articula una ordenación territorial en la que todo el territorio francés se divide en Departamentos; éstos, en Distritos; y los Distritos, en Cantones. Esas nuevas unidades territoriales están diseñadas geométricamente, de manera que cada una de ellas tenga una superficie similar, pero suficiente, para «tous les objets de surveillance publique et à la prompte exécution des affaires» y, por otra parte, porque «de tous les points du Departament on puisse arriver au centre de l'administration en une journée de voyage». Así, cada una de estas nuevas divisiones son cuadrados de una extensión similar derivada de la distancia que en uno o más días se podía recorrer, según los diferentes niveles de organización.

Estas ideas fueron las que inspiraron el sistema napoleónico y las que, en un principio, recogieron los constitucionalistas de 1812; pero nunca se llevaron a la práctica con la misma rigurosidad que en Francia.

Tanto en la Ley de 27 de enero de 1822, como en el Decreto de 30 de noviembre de 1833, la división territorial española se realizó sobre la base de las antiguas divisiones históricas, aunque fraccionándolas, en algunos casos, como en Cataluña, en provincias. Esto hace que en ocasiones se hubiese mantenido que dicha división se estableció sobre dos niveles organizativos, la región y la provincia, y también que recibiese la crítica de un pensador tan moderado como Silvela, partidario de «una división territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlos tomando terreno de unos y otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco a la antigua...».

La Provincia española, en el mencionado Decreto, se configura como una circunscripción territorial del Estado, regida políticamente por un Gobernador, asistido por una Diputación, la cual está concebida como una «Asamblea de notables». A esta Diputación, además, se le atribuyen otras funciones, como la de efectuar el reparto de las contribuciones generales y los reemplazos del ejército, la gestión de determinados establecimientos de instrucción pública y beneficencia, así como la de cuidar por el fomento de los intereses económicos de la Provincia.

A pesar de esto, las Diputaciones, desde el principio, iniciaron una progresiva y constante evolución, y, como consecuencia de ella, poco a poco fueron asumiendo competencias locales, lo que, a la larga, hizo que se las considerase como representativas de unos intereses peculiares, diferentes de los generales del Estado, y que por eso precisasen un gobierno totalmente diferenciado de aquél. De esta forma, la Constitución de 1869 atribuyó a las Diputaciones el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la Provincia, y la Ley de agosto de 1870 la conformó como un ente local, a la vez que se mantenía como una división territorial del Estado.

Asimismo, hay que señalar que, si bien a partir de la Ley de 20 de agosto de 1870 se les reconoció a las Diputaciones esa capacidad jurídica para intervenir en todos los asuntos de interés para su territorio, de hecho, cuando se establecía su régimen de competencias propio, el número de competencias asignadas siempre era muy reducido, y se refería a supuestos muy concretos y difícilmente relacionables entre sí.

De esta manera, en la anterior Ley de Régimen Local —texto de 1955—, mientras que en el artículo 242 se le posibilitaba a la Diputación actuar en todo aquello que se relacionase con el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia, en el artículo 245 y siguiente al fijar sus competencias específicas, éstas se limitaban al establecimiento del Hospital Psiquiátrico, el Instituto de Maternidad, centros de beneficencia, la red de caminos provinciales, el servicio de suministro de energía eléctrica para municipios de menos de 500 habitantes, el servicio contra incendios; cuando los Ayuntamientos los tuviesen insuficientemente organizados: las granjas agrícolas, paradas de sementales y centros técnicos de información para ganaderos y agricultores.

Como se ve, se trata de un listado de servicios al que le falta una trama interna que le dé coherencia y racionalidad. Esta es una característica que se mantiene a lo largo del tiempo en el régimen provincial. Las competencias de las Diputaciones siempre tienen un carácter puntual, sin estar referidas a una idea conceptual que defina lo que debe ser la Provincia en tanto que ente local.

Hay que señalar, también, que el artículo 255 de dicha Ley atribuía a las Diputaciones la cooperación con los servicios municipales, la cual debía reflejarse en un Plan Bienal donde se materializaba dicha cooperación. Esta competencia estaba pensada para ser una de las fundamentales de la Provincia, hasta tal punto que García de Enterría, en un trabajo que se puede considerar ya clásico, señalaba que después de dicha norma se podía decir que la Provincia había ganado «carta de naturaleza», hasta el extremo que se podía afirmar que el régimen local español se había provincializado.

No obstante, es necesario señalar que, si bien la concepción tradicional de la Provincia en dicha Ley se puede considerar que había llegado a su momento culminante, en la práctica la institución provincial no respondió a aquella esperanza, ya que la falta de medios económicos le impidió llevar a término aquellas competencias, de acuerdo con las exigencias y niveles de servicio propios del momento, y los Planes Bienales de Cooperación con los Servicios Municipales; no pasaron de ser un listado de subvenciones, todas de poca cuantía, sin un criterio definidor y vertebrador de las inversiones a las que se daba soporte.

Ahora bien, esta línea conceptual de la Provincia, que arrancando del liberalismo doctrinario del siglo XIX alcanzó su momento culminante en la Ley articulada de 1955, entra en declive con la Constitución de 1978 y la Ley 7/85, de 2 de abril, donde se le fijan, por primera vez, a la Provincia unos fines propios a cumplir, los cuales, en definitiva, la configuran conceptualmente. Este hecho parece que permite afirmar que el concepto tradicional de la Provincia en nuestro país, al igual que ha pasado con los que siguieron el modelo napoleónico, ha entrado no solamente dentro de una fuerte crisis, sino también en una evidente pérdida de vigencia.

La mencionada crisis del concepto tradicional de la Provincia no se ha producido solamente en el sistema español, sino que aparece, como después se verá, en todos aquellos países europeos que adoptaron el mismo modelo. Esto invita a pensar si se está ante una nueva situación social que exija una particular reflexión.

## II. LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS TERRITORIALES EN EL HORIZONTE EUROPEO

Hoy en día, es indudable que, en todos los países europeos de modelo napoleónico, la consolidación de los niveles federales y regionales de distribución de los poderes acelera técnicamente el proceso de reestructuración territorial y de los gobiernos locales. Pero también hay que tener en cuenta que las transformaciones territoriales en Europa, producidas en el dece-

nio 70-80, a nivel local y regional se mueven sobre principios y exigencias sociales muy diferentes de las existentes en épocas anteriores. Plantearnos hoy una nueva división territorial sin tomar en consideración el efecto expansivo de los principios de descentralización y participación ciudadana, los efectos de la reestructuración económica provocada por la crisis, la reducción del sector público y las dificultades reales del Estado protector que abocan a la disminución de las prestaciones sociales, el proceso de crecimiento desigual provocado por el desarrollo incontrolado de los años sesenta y la emergencia de los llamados derechos difundidos como el medio ambiente, la protección del entorno y la mejora de la calidad de la vida, nos puede llevar a una simple redefinición de espacios políticos que no resuelvan los retos fundamentales de toda operación de organización territorial que oscilan entre la búsqueda de una relación óptima entre funciones, tamaño de los entes públicos y coste de los servicios que pida la población y el desarrollo democráticos, proximidad de la administración a los ciudadanos y facilidad de participación de éstos en la gestión de los servicios.

De esta forma, actualmente, una nueva organización territorial debe tener en cuenta los siguientes principios:

a) Descentralización, democratización y participación ciudadana. Es cierto que el principio básico de la descentralización solamente tiene una traducción posible: todo aquello que puede ser decidido y gestionado en un nivel inferior no debe ser asumido por un nivel superior; pero, si la descentralización quiere ser democrática, las funciones descentralizadas tienen que depender de una estructura política deliberante y representativa, dotada de autonomía y suficiencia para el ejercicio de sus competencias, que han de tener un cariz global y huir de fórmulas sectoriales y compartimentadas que no permiten la coherencia de conjunto en el ejercicio de las tareas de gobierno de una comunidad territorial; además, la descentralización debe permitir la participación, cooperación e integración de los ciudadanos representados directamente o mediante los grupos políticos locales o territoriales que consideren que nada más obteniendo cuotas de poder político en su territorio podrán impulsar su recuperación económica y social superando la crisis de legitimidad del sistema.

b) Crisis económica, política, social y equilibrio interterritorial. La crisis económica plantea nuevos requerimientos territoriales y administrativos basados en la difusión de las actividades y la diversidad de demandas sociales. Actualmente hay tal diversidad de situaciones a nivel territorial, las cuales hacen convivir situaciones de relativo crecimiento económico y prosperidad con otras difíciles y sumergidas, que esta circunstancia pide políticas orientadas a áreas específicas que den soporte a los procesos de desarrollo endógeno y reequilibrio interlocal. Igualmente, la concentración de relaciones sociales y personales en el ámbito local y la diversidad de situaciones de colectivos específicos definidos por situaciones de marginación y paro estructural piden una acción pública ágil y cercana a la población. Todo esto teniendo en cuenta la verdadera crisis de recursos que padecen nuestras

administraciones públicas locales, crisis financiera que acentúa la necesidad de programación y planificación proyectada de recursos, que cada día son más escasos y socialmente más necesarios.

c) Nuevos problemas y demandas. A diferencia de la sociedad de los años treinta, aparecen nuevos objetivos y nuevas solidaridades colectivas en torno a temáticas tan esenciales como el medio ambiente y la calidad de la vida, la conservación de recursos no renovables, el ocio o los problemas relacionados con el derecho a la información y a la autogestión de iniciativas comunitarias o cooperativas.

De esta forma, la lógica democrática de la descentralización y el criterio de eficacia social en la administración, juntamente con la necesidad de reforzar el papel de los poderes locales para luchar contra la crisis y el deterioro social, aparecen como los principales factores de los cambios institucionales y territoriales producidos en los últimos años en el horizonte europeo.

Es en este marco determinado donde tenemos que situar el debate sobre el ente intermedio creado en los países europeos tras la estructuración de los poderes federales y regionales fundamentados en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Teniendo en cuenta que cualquier recurso a los sistemas comparados debe considerar la peculiar articulación de los poderes públicos en el seno de cada sistema y que, por lo tanto, las comparaciones que se desarrollan se han de abordar desde lógicas funcionales (pero sin olvidarr el entorno constitucional legal de cada modelo administrativo), hay que resaltar que en Italia las regiones ordinarias carecen de competencias sobre régimen local; en Francia, el modelo regional es un modelo basado en un principio de descentralización administrativa que no política; en Quebec se plantea un modelo dual de administración local supramunicipal, y en Alemania, además de existir una gran variedad de agrupaciones municipales, se mantienen con fuerza las facultades de intervención de los *Lands* hacia los gobiernos locales —según la tipología de competencias establecida.

Hay que señalar, desde el principio, que en todos los países europeos la Provincia, el Departamento y la institución paralela representativa en el país de origen del ente intermedio (fundamentado en el viejo modelo napoleónico) no han disfrutado de una excesiva popularidad, y han sido vistos más como un obstáculo para las reformas institucionales y territoriales, que como un elemento de las mismas.

Respecto a la provincia, se ha aducido que su ámbito anacrónico y geométrico no respetaba las identidades históricas surgidas en el transcurso de los siglos anteriores a la Revolución francesa, su tradición de administración instrumental del poder central, sus competencias sectorializadas y especializadas; se ha hablado de la provincia-recipiente, y de su legitimidad democrática si la consideramos como instrumento de las burguesías periféricas más conservadoras y más estatalistas. Pero también hay que añadir que las viejas estructuras intermedias, a pesar de haber sido muy criticadas, se han mantenido en todos los países latinos, en parte por imperativos constitucionales, pero

también porque el transcurso del tiempo ha permitido a la provincia, creada por los intereses del gobierno central, asumir una fisonomía propia, como un grupo social territorial. En palabras de Giannini: la provincia que ha existido en virtud de los hechos históricos artificiales ha acabado por crear situaciones poco artificiales.

Si repasamos la literatura francesa o italiana, nos encontraremos con trabajos que encabezan sus tesis con títulos tan sorprendentes como el nuevo departamento (Pontier), o la nueva provincia (Rapporto Aniasi). Creemos que la situación es lo suficientemente importante como para que dediquemos algunos párrafos, fundamentalmente en el caso de Italia y de Francia, dos de los países más cercanos cultural e institucionalmente.

En Italia, el debate sobre la conveniencia de la supresión de la organización provincial se inició a raíz de la discusión de la actual Constitución republicana; este debate se resolvió organizando territorialmente el estado en regiones, provincias y municipios. A pesar de la aprobación constitucional, el debate sobre la provincia se mantuvo: las posiciones contrarias a ella continuaron alegando su carácter artificial y la inutilidad de su conservación, ya que creían que las regiones habían absorbido las funciones que tradicionalmente eran de competencia provincial. La discusión se acrecentó en los años setenta, cuando se planteó la reforma regional; esto reforzó las posiciones antiprovincialistas, de acuerdo con las cuales el Parlamento del Estado aprobó la institución de la *Comunità Montane* en el año 1971, y los legislativos de las regiones crearon los *comprensori*.

La experiencia de los *comprensori* tiene su máximo desarrollo en los años 75 y 76. El *comprensori* se plantea como un nuevo organismo de carácter programador y planificador que intenta racionalizar y coordinar las funciones públicas locales de forma global, a la vez que le permite a la Región la programación y la planificación territorial con la participación de los entes locales existentes: la idea del *comprensori* es la de un interlocutor sintético entre la región y el municipio.

Pero, además, la institución comprensorial debe impedir la estatalización de los poderes regionales. Hay que tener en cuenta que el artículo 117 de la Constitución italiana asigna a las Regiones, como principal función, la legislativa; asimismo, les corresponde la alta administración de los intereses de su territorio. No queda tan claro que la administración ordinaria de los servicios regionales se lleve a cabo mediante una administración propia: el artículo 118 establece que las Regiones ejercerán «normalmente» sus funciones administrativas delegándolas a los entes locales, o valiéndose de sus órganos.

En la práctica, la delegación no sistemática de servicios que respondió a las necesidades funcionales y específicas de cada rama de la administración regional, la tensión interna dentro de la institución comprensorial entre predominio de los municipios pequeños-predominio de los municipios grandes, y la falta de recursos financieros y personales propios hizo estallar la institución comprensorial, que, por otra parte, tenía un ámbito territorial demasiado pequeño para el desarrollo de la planificación territorial ambiental y falta de los medios financieros necesarios para someter a una programación indicativa el conjunto de obras y servicios de las entidades locales de base. Hay

que añadir que la prestación de los servicios supramunicipales nunca fue eficaz y prácticamente no tuvo importancia.

Este hecho hizo que la discusión sobre el ente intermedio quedase abierta, y sometida la experiencia comprensorial a toda clase de críticas, basadas en una fuga institucional hacia adelante que había hecho caer a muchos de los nuevos poderes regionales en un incrementalismo nominalista de los entes existentes que provocaba solapamientos, complejidades innecesarias, tensiones entre los diferentes niveles, aumento del personal político y administrativo, consolidación de una estructura administrativa «irresponsable», etc.

A pesar de lo anteriormente mencionado, parece que la vida de los *comprensori* se va prolongando hasta principio de los años 80, donde, finalmente, el tema comprensorial, y con él el debate sobre el ente intermedio, acaba coincidiendo con el del nuevo papel de la estructura provincial, a la que diferentes poderes regionales han ido delegando funciones.

Signo evidente de la nueva situación es la aprobación de una serie de leyes regionales sobre la reordenación de las competencias de los entes regionales e infraregionales, en las que juega un papel piloto la de *Emilia-Romagna* de 1984. En su artículo 1 se declara que la Región asume la programación como método de gobierno; señalándose en su artículo 2 que la Provincia ejercerá, entre otras, la generalidad de las funciones de programación de orden económico, social y territorial propio del ámbito de sus competencias, la coordinación de las intervenciones públicas en su territorio y la mediación entre la Región y sus municipios. Desaparece aquí, formalmente, el *comprensori*: sus funciones pasan a la Provincia y se podría decir que se dibuja institucionalmente el concepto de «nueva provincia», adelantado por el *Rapporto 1982 sulla stato delle autonomie* del Ministro para los Asuntos Regionales, Aldo Aniasi, que parte de la modificación territorial, institucional y, sobre todo, funcional de las tradicionales áreas de intervención pública de la entidad provincial en favor de una nueva provincia que debe encontrar su lógica institucional en la elaboración de los instrumentos de programación, especialmente en los sectores de desarrollo económico y en los de ordenación y defensa del territorio, constituyendo un punto de relación entre la posición regional y la intervención de nivel local.

Actualmente, se confía la superación de la excesiva fragmentación municipal a asociaciones intermunicipales voluntarias de carácter general y polivalente, con la esperanza de que progresivamente las asociaciones que libremente se crean acaben transformándose en municipios comarcales, los cuales tendrían, como función principal, la prestación de los servicios supramunicipales. Un intento de mancomunar forzosamente a los municipios, llevado a cabo en la Región Toscana por Ley —con fechas de 17 de agosto de 1979—, ha sido muy criticado, y prácticamente la asociación coactiva impuesta por la Región no se ha llevado a término; en vista de ello, la propia mayoría política ha aprobado, con fecha de 24 de marzo de 1986, la transformación de la agrupación voluntaria.

La concepción de la nueva provincia italiana tiene un fiel reflejo en el Proyecto de ley sobre la autonomía local, que actualmente está pendiente de aprobación en el Pleno del Senado italiano. Se hace necesario considerar

la nueva organización provincial desde el aspecto territorial y desde el de las competencias.

a) En el aspecto territorial, la Provincia se define como una circunscripción territorial dentro de la cual se desarrollan la mayor parte de las relaciones socio-económicas e histórico-culturales de la población residente. Este territorio, por otra parte, ha de tener una dimensión tal en extensión, población, actividad productiva existente o posible que le permita aprobar un programa de desarrollo que favorezca el reequilibrio económico, social y cultural de la población provincial y regional.

Sobre estas bases, el Proyecto prevé la posibilidad de una nueva modificación del mapa provincial, con ciertos límites:

1. Para cada región, el número de provincias no puede superar, en una tercera parte, lo que existía el 1 de enero de 1985.

2. La población resultante de la modificación territorial no puede ser inferior, para cada provincia, a los 200.000 habitantes.

El procedimiento para la modificación puede ser comenzado por iniciativa de los municipios o de la Región. Del Gobierno de la Región pasa la propuesta a una Comisión parlamentaria para cuestiones regionales, la cual la informa; la modificación tiene que ser aprobada por el Gobierno central.

Como una particularidad dentro de este esquema provincial está la provincia metropolitana: cuando un área metropolitana coincide con el territorio de una provincia. Estas provincias se caracterizan por un notable refuerzo de su origen de atribuciones.

b) En el aspecto de las competencias, a la Provincia se le atribuye un doble género de ellas: las que la Ley le asigna como propias y las que las Regiones le delegan, de acuerdo con el mandamiento establecido por el artículo 118 de la Constitución italiana.

Como competencias propias se establecen a favor de la Provincia:

1. Colaboración en la formación del programa económico y territorial de la Región, y en este aspecto:

- Coordinar las propuestas presentadas por los municipios en relación con dicho programa.
- Concurrir a las determinaciones del propio programa.
- Formular el propio programa plurianual, de acuerdo con el regional, y promover la coordinación de las actividades de programación de los municipios.

2. Adopción de un plan territorial de coordinación en función del programa y la legislación regionales, en el cual se establecen los asentamientos de interés general y en particular:

- Los diversos destinos del territorio provincial.
- La localización de infraestructura y de las vías de comunicación.
- Las líneas de intervención para la sistematización hidráulica, hidro-

geológica, hidráulico-forestal y, en general, para la consolidación de los suelos y la regulación de las aguas.

- Las áreas en las que sea oportuna la declaración de parques o reservas naturales.

El programa plurianual y el plan territorial tiene que ser remitido a la Región, que puede pedir los cambios necesarios para su conformación con los objetivos regionales de programación socioeconómica y territorial.

3. La asistencia técnica y económica a los municipios para la ejecución del mencionado programa; así como la realización por cuenta de los municipios de las obras del mismo que, por su naturaleza o dimensión, abarcan zonas intercomunales o todo el territorio provincial en los sectores siguientes:

- Defensa del suelo, tutela y valorización de los recursos hídricos.
- Saneamiento de las aguas y de las emisiones atmosféricas y sonoras.
- Residuos sólidos.
- Protección de la flora y de la fauna, parques y reservas naturales.
- Tutela y valorización del ambiente.
- Promoción de la actividad cultural, social y deportiva y de la formación profesional.

4. El resto de las funciones que tradicionalmente tenía asignadas, con la excepción de las de beneficencia y sanidad. Concretamente:

- Vialidad y transporte de interés provincial.
- Caza y pesca en aguas interiores.
- Recogida y elaboración de datos.
- Competencias conexas con la instrucción secundaria, atribuidas por la legislación del Estado.

En definitiva, por lo tanto, la «nueva provincia» es una esmerada síntesis de las diferentes propuestas formuladas y el producto de quince años de experiencias fallidas en la búsqueda de un modelo ideal de ente intermedio que, si lo identificamos con la propuesta italiana, lo podríamos definir con los siguientes rasgos:

A) Carácter de entidad local autónoma, con el que fue concebida por la Constitución, y, como tal, indisponible para el legislador ordinario.

B) Reestructuración territorial de la provincia para hacerla coincidir con un espacio en el que se desarrollan la mayor parte de las relaciones socioeconómicas e histórico-culturales de una población, a la vez que debe ser suficiente para consentir una programación que permita su reequilibrio económico, social y cultural.

C) Asignación de un conjunto de competencias en las que se engloban las que tradicionalmente había ostentado, con excepción de las de beneficencia y sanidad, las que se habían fijado para los suprimidos *compronsori* y las operativas en el campo del medio ambiente, la promoción de la actividad

cultural, social, deportiva y de formación profesional cuando excedan del ámbito local.

En Francia, la posición del Departamento francés se diferencia de la de la Provincia italiana y española. Si bien ha sido atacada por su artificialidad, nunca ha sido cuestionada frontalmente; sobre todo porque los miembros de los Consejos Generales Departamentales han jugado un papel de «notables territoriales» que les ha permitido presentarse ante sus conciudadanos como intercesores, mediadores y arregladores de equívocos cerca de la poderosa administración periférica del Estado central francés. Además, en un país con 36.394 municipios se ha desarrollado una fuerte cooperación intermunicipal, muy heterogénea, pero que dispone del instrumento esencial de las mancomunidades de vocación múltiple que han eliminado muchos de los problemas de minifundismo local que, en otros países, han provocado con fuerza el debate sobre el ente intermedio.

No obstante, hay que tener en cuenta que la institucionalización de los poderes regionales en Francia ha ido acompañada de una intensa remodelación del papel del Departamento, que deja de ser una institución de mediación y de redistribución de los recursos estatales para convertirse en un nuevo departamento.

La Ley de Descentralización de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, los departamentos y las regiones, no ha creado ningún organismo nuevo, pero sí ha hecho, por el contrario, un gran cambio interno en los existentes y en sus relaciones con la administración central. De esta forma, la Región, que sólo era un establecimiento público, ahora ha pasado a ser una entidad territorial; han desaparecido las tutelas administrativas, correspondiendo el control legislativo a los tribunales y el control financiero a las Cámaras Regionales de Cuentas.

Las Leyes posteriores, de 1983 (enero y julio), empiezan a desarrollar la Ley de 1982 en lo que hace referencia a la nueva distribución de competencias, fundamentándose en los principios siguientes:

A) Subsidiariedad: el Estado tiene que delegar en las colectividades territoriales todas aquellas competencias que éstas están en condiciones de asumir.

B) Legitimidad: los entes locales están preparados para asumir los asuntos que correspondan al interés público local; por lo tanto, la tutela estatal es innecesaria y debe ser sustituida por la acción de los tribunales contenciosos y la de las Cámaras Regionales de Cuentas.

C) Especialidad: la competencia será atribuida a la institución con «vocación» dominante.

D) Suficiencia: la transferencia de competencias comporta también la de medios para su ejecución.

En el marco del nuevo sistema, la posición del Departamento sufre un

proceso de reestructuración que es el que ha permitido hablar del nuevo departamento y de una nueva época de la institución departamental. Concretamente, los cambios introducidos son los siguientes:

A) Un ejecutivo departamental propio. La nueva legislación ha roto con una anomalía frecuente: la ausencia de un ejecutivo designado por la asamblea departamental para la gestión de los asuntos del departamento. El prefecto, funcionario estatal —antiguo ejecutivo real del departamento—, ha sido sustituido por el Presidente del Consejo General. Esta sustitución ha provocado cambios importantes en los servicios periféricos del Estado que el Presidente del Departamento puede utilizar para el ejercicio de las competencias que le han sido encomendadas, sin excluir la posibilidad de transferencia de los mismos, en función de la futura consolidación del reparto de competencias que se vaya produciendo.

B) Conferirle preeminencia jurídica a la tarea de asistencia técnica, jurídica y financiera en favor de los municipios o de las asociaciones intermunicipales, mediante una agencia departamental, creada en forma de establecimiento público, que permite la participación de los ayuntamientos o las mancomunidades de los municipios que lo designan.

C) Refuerzo de las posibilidades de intervención económica de los Departamentos, con el objetivo de:

- Favorecer el desarrollo económico mediante la concesión de ayudas directas o indirectas previstas en la planificación económica estatal.
- Proteger los intereses económicos y sociales de la población, acordando ayudas directas a las empresas con dificultades.
- Asegurar el mantenimiento de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población rural en caso de ausencia o fallo de la iniciativa privada.
- Competencias de gestión en la ordenación del suelo, transporte escolar, policía del dominio público, enseñanza secundaria, servicios sociales, etc. Se trata de competencias sectoriales con frecuencia concurrentes con las desarrolladas por la Región o los municipios. Como bloques homogéneos, hay que hacer referencia al de vialidad y carreteras, y al de prevención y extinción de incendios y tareas de salvamento.

Lo expresado hasta el momento nos permite diseñar una imagen diferencial de la anterior institución departamental. El nuevo perfil del Departamento se centraría en los siguientes rasgos:

A) El Departamento sería una administración local autónoma y democrática que gestiona sus propios asuntos bajo la responsabilidad de sus órganos de gobierno.

B) El Departamento asume la tarea de asistencia técnica, jurídica y financiera de los municipios y sus asociaciones.

C) Asimismo también, entre sus funciones, la del desarrollo económico y la lucha contra los efectos de la crisis —tarea común de la Región y el municipio—; pero con una especificidad propia: garantizar el mantenimiento de los servicios necesarios para la población rural. Por igual lógica, el Departamento concurre con los municipios capital de departamento, los de más de 100.000 habitantes y los asociados en una carta de desarrollo y planteamiento de la formación del Plan de Desarrollo Regional.

D) Mediante la legislación sobre competencias y la sectorial, el Departamento asume las funciones de la administración periférica del Estado en su ámbito territorial, lo que justifica la utilización de los servicios periféricos del mismo y su posible transferencia.

Relacionado con el sistema francés, pero en un contexto federal, el territorio de Quebec, en Canadá, ha sido dividido a partir de 1966 en una docena de regiones administrativas que se crearon después de una serie de estudios de zonas de influencia de los principales centros urbanos, con la finalidad de permitir la desconcentración de las actividades y los servicios gubernamentales de la provincia de Quebec. En el ámbito local, la legislación tradicional distinguía dos tipos de entidades: los núcleos urbanos, que estaban regidos por la Ley de ciudades e islas, y el núcleo rural, que lo estaba por la legislación municipal que establece los Consejos de Condado. En el año 1970, siguiendo el ejemplo del territorio de Ontario que había creado en los años 50 municipalidades regionales dotadas de cierto número de poderes supramunicipales, Quebec crea las comunidades urbanas de Montreal, de Quebec y la comunidad regional y de Ottawa por parte de la región metropolitana de la capital federal. Estos poderes supramunicipales desarrollan actividades principalmente de planeamiento territorial y prestan servicios de policía, bomberos, escuelas, etc. Se trata de entidades supramunicipales para zonas con grandes concentraciones urbanas. Para las zonas rurales funcionan las llamadas municipalidades regionales de condado, que subdividen el conjunto del territorio en 94 unidades que incluyen una media de población global de 40.000 habitantes y una media de 15 municipios, teniendo en cuenta que el territorio municipalizado comprende el 12 % del territorio total: 180.000 km<sup>2</sup> donde existen 1.530 municipios. La finalidad principal de estas nuevas entidades es asegurar la capacidad técnica y económica de los municipios. Se trata, por lo tanto, de un modelo tardío de organizaciones intermedias que pretende, precisamente, en palabras de Cermakian (profesor de la Universidad de Quebec), ser la instancia de cooperación intermunicipal y de representación de intereses comunes, respetando el papel de los municipios.

En Alemania, juntamente con los municipios —núcleos básicos de administración local—, se reconoce también constitucionalmente la existencia de agrupaciones municipales, fundamentalmente de distritos; teniendo en cuenta que además existen otras agrupaciones, todas ellas de una importancia menor en relación con los primeros entes mencionados y de una gran variedad, de *Land a Land*, en cuenta a su configuración. Los Distritos o Departamentos asumen aquellas tareas que sobrepasan la capacidad municipal, a

pesar de lo cual hay ciudades independientes que, por reconocimiento legal expreso, no pertenecen a ningún distrito.

Los Distritos asumen las funciones que les atribuye cada ley estatal. En general, sus competencias responden a un tripe criterio de atribución. En primer lugar, funciones de carácter supramunicipal, como la construcción y mantenimiento de carreteras comarcales, los grandes centros hospitalarios, los transportes interurbanos o la vigilancia de la contaminación atmosférica. En segundo lugar, funciones complementarias respecto a aquellos municipios sin capacidad suficiente para asumirlas por sí solos. Éste es propiamente un supuesto de sustitución en el ejercicio de competencias municipales, que varía, en cuanto a su contenido, de municipio a municipio. Y, finalmente, funciones de soporte en el ejercicio de competencias propias de los municipios, de un alcance muy diverso, y que encuentran su justificación en el principio de solidaridad que ha presidido las relaciones entre los entes públicos.

Por último, y como un caso paradigmático, hay que mencionar el portugués: en la Constitución de 1976 ha afirmado la supresión de la provincia con el fin de permitir el desarrollo de las instituciones regionales. Sin embargo, las Regiones sólo se han fundamentado en los territorios insulares (Azores y Madeira), mientras que en el continente se han quedado sobre el papel, y el sistema provincial sigue en funcionamiento. En cambio, fuera del área latina, Inglaterra y los Países Escandinavos han sustituido las provincias por instituciones de nueva planta.

De todo lo que se ha dicho hasta el momento se desprende que los procesos de reestructuración territorial en la Europa de los 80 se han inspirado en principios básicos como el de descentralización, democratización, participación, lucha contra la crisis económica y sus consecuencias, planificación y programación concertada de la actividad pública, y defensa de las prestaciones personales y de los derechos colectivos propios de un estado social moderno. Así mismo, el perfil del nuevo ente intermedio se desprende de la aplicación de estos principios en la realidad histórica e institucional de cada país; pero tiene unos rasgos característicos que podríamos explicitar en los apartados siguientes:

A) El ente intermedio es un ente autónoma descentralizado, que gestiona sus asuntos bajo su propia responsabilidad, organizado territorialmente en unidades relativamente grandes y homogéneas.

B) El ente intermedio es un eslabón de síntesis entre la Región y los municipios, a efectos de planificación y programación de la actividad pública local: recoge los intereses y objetivos de las comunidades de base, los integra en la planificación y programación regional y colabora en el desarrollo de las acciones planeadas o programadas intentando evitar las incoherencias, funcionales o territoriales, del sistema.

C) El ente intermedio contribuye al desarrollo económico y social de su territorio, procurando su equilibrio y prestando especial atención a las áreas menos articuladas y más desfavorecidas.

D) El ente intermedio da soporte técnico, jurídico y económico a las unidades locales de base y a sus asociaciones.

E) El ente intermedio asume como propios los servicios y las obras, principalmente en aquellas materias relativas a las condiciones de vida colectiva o de competencia local y de carácter intermunicipal.

F) El ente intermedio asume, por delegación o transferencia, competencias sectoriales de la administración periférica del Estado o de las regiones que pasan a depender de un ejecutivo elegido o representativo.

Los principios mencionados quedan ampliamente traducidos en nuestra Constitución, que califica al Estado español como un estado social y democrático de derecho, adjetivación que se traslada a la estructura y funcionalidad de todos los poderes públicos del Estado como una ordenación organizada en diversos niveles territoriales y abierta al conjunto de la sociedad.

Esta calificación constitucional se pondera desde su perspectiva social en la implantación de un principio de igualdad, es decir, de corrección de las desigualdades reales y efectivas, que pide un orden económico y social justo, basado en un equilibrio regional y personal equitativo, que tiene como consecuencia la regulación del proceso económico mediante los oportunos instrumentos de planificación y el reconocimiento de determinados derechos y libertades de claro contenido social (Seguridad Social, educación, vivienda, sanidad, medio ambiente, juventud, consumo, tercera edad).

Así mismo, la definición democrática del Estado debe garantizar la interposición de los grupos institucionalizados (recordemos que el municipio ha sido definido como un punto de confluencia entre la sociedad civil y el Estado), capaces de mediar entre los ciudadanos y las administraciones públicas. El Estado español es, actualmente, una democracia parlamentaria tendente al establecimiento de una sociedad democrática avanzada que pide una participación activa en todos los niveles. No es necesario advertir que el mandato constitucional se extiende a todos los poderes públicos, y que esto se traduce en la ampliación del ámbito funcional del Estado (función asistencial, intervención y tutela de la economía, defensa de los derechos difundidos, remodelación social) y en su propia estructura, que se quiere descentralizada y participativa.

De esta forma, en lo que se refiere al tema tratado, no es suficiente afirmar el principio de autonomía local contenido en los artículos 137, 140, 141 de la Constitución; sino que, además, hay que tener en cuenta el artículo 9.2, que se refiere a la igualdad real y efectiva de los ciudadanos y a su participación en la vida política, económica, cultural y social. Pero, sobre todo, artículos como el 40, que asigna a los poderes públicos la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica y plena ocupación; el 130, que establece el desarrollo económico como una tarea de los poderes públicos; el 131, según el cual corresponde al Estado la planificación de la economía, o todos aquellos artículos que en el Capítulo III del Título I empiezan con cláusulas

como «los poderes públicos promoverán...», «el Estado velará...», etc., referidos a la Seguridad Social, la cultura, el medio ambiente, la vivienda, el consumo, la juventud, etc.

El artículo 137 de la Constitución organiza territorialmente el Estado en un modelo tripolar: municipios, provincias y comunidades autónomas; pero el 141 abre la posibilidad de una organización territorial cuatripolar al admitir en su párrafo 3 la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

Así, el Estatuto de Cataluña estructura su organización territorial en municipios y comarcas, sin perjuicio de la organización de la provincia, como entidad local y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. También se podrán crear demarcaciones supracomarcas y agrupaciones basadas en aspectos urbanísticos y metropolitanos, y otras de carácter funcional e incluso específico. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, debe tener una especial trascendencia en todo proceso de reestructuración territorial que se plantee sobre la base de modificar la estructura de los gobiernos locales existentes en estos momentos en nuestro país.

Antes de analizar la configuración de la institución provincial en el mencionado texto, hay que considerar que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local afirma el derecho de las Corporaciones Locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximo que requiere la existencia de intereses propios, en cualquier asunto público que afecte directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles competencias en función de las características de la actividad pública de que se trate y de la capacidad de gestión de la entidad local, teniendo en cuenta que, según el artículo 2 de la Ley, en la atribución de competencias juegan un papel determinante los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, de tal manera que, según el artículo 27 de la Ley, uno de los principios que recomienda la delegación de competencias de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de otras entidades locales en favor del municipio, es la eficacia de la gestión pública, pero también la participación ciudadana.

Sin embargo, sorprende que la técnica de planificación y programación no haya sido incorporada al texto básico como uno de los factores estructurales de la acción pública en el *continuum* de administraciones territoriales. Las referencias expresas a la planificación y programación se agotan en el artículo 4, como potestades de cada administración local en la administración y ejecución de los servicios, y en el artículo 7.2, donde se produce una asimilación importante de la técnica de programación con la de coordinación —referencia que, al hablar de las competencias provinciales y de facultades de coordinación de las Comunidades Autónomas sobre la actividad de la administración local, veremos que tiene su interés diferencial.

Por último, hay que hacer mención a que la nueva regulación del régimen local posibilita la existencia de una pluralidad de instancias administrativas dotadas de facultades de autogobierno y autoadministración para la gestión de sus intereses, de unos intereses que a menudo serán superpuestos

o concurrentes con otras entidades públicas; por ello la misma Ley prevé la articulación de las diferentes acciones mediante un conjunto de técnicas, relaciones interadministrativas, como se expresa con corrección en el artículo 10 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y se modula en el Capítulo II del Título III.

### III. EL CONCEPTO DE LA PROVINCIA EN LA LEY 7/1985

El perfil de la institución provincial de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local nos es especificado por los artículos 31 y 36-37 del mencionado texto, teniendo en cuenta que se trata de definiciones cualitativamente diferenciadas, ya que el artículo 31 explicita los fines propios y específicos de la Provincia que constituyen su núcleo esencial, mientras que los artículos 36 y 37 atribuyen a las Diputaciones las competencias instrumentales necesarias para el cumplimiento de sus finalidades básicas. Desde esta óptica hay que entender la nueva institución provincial definida por el artículo 31.1 como entidad local determinada por la agrupación de municipios, lo que tiene consecuencias evidentes en su estructura y funcionalidad, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, es decir, dotada de autonomía propia.

El artículo 31.2 de la mencionada norma confía a la provincia la responsabilidad de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, en el marco de la política económica y social.

El concepto de solidaridad es recogido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia y la doctrina en una triple acepción:

a) La solidaridad se utiliza como un principio finalista que debe conseguir un objetivo económico o social, como «el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo», previsto en el artículo 138 de la Constitución.

b) La solidaridad actúa como un principio inspirador de otros, como el de eficacia o el de coordinación, sobre todo para con aquellos servicios o infraestructuras que beneficien o perjudiquen una comunidad territorial en detrimento o en favor de otras colectividades; a la vez, el principio de solidaridad vertebrará una política de inversión pública determinada por recursos escasos que han de ser utilizados ópticamente.

c) El principio de solidaridad actúa como principio integrador de un sistema basado en la autonomía, pero que se quiere unitario. Dicha actuación se debe producir en un doble sentido:

1. La solidaridad tiene que permitir el refuerzo de la autonomía; también que entidades formalmente iguales, pero sustancialmente desiguales en función de sus recursos, sigan ejerciendo competencias y responsabilidades que, sin recurrir a la solidaridad, no podrían ser ostendidas con eficacia.

2. El concepto de solidaridad actúa como un límite negativo en el

ejercicio de las propias competencias, como una obligación positiva de entendimiento y colaboración entre diferentes poderes públicos que ha de permitir la conservación del sistema, implicando un comportamiento que evite toda actuación propia que no tenga en cuenta los intereses de los demás.

Es con esta lógica como hay que entender el artículo 2 de la Constitución, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las naciones y regiones que la integran, y la solidaridad entre ellas.

Así, del enunciado del artículo 31.2 de la Ley 7/1985 debemos entender que la Provincia tiene que desarrollar una actuación dirigida a promover el equilibrio intermunicipal de su territorio, que pasa por garantizar unos mínimos estándar en la presentación de los servicios públicos locales en su ámbito territorial y, una vez conseguidos, proceder a una cierta corrección de los desequilibrios en el mayor número de campos económicos y sociales posibles. De entrada, por lo tanto, la idea de reequilibrio intermunicipal de acción sobre el territorio pasa a ser básica en la definición del papel que la Ley atribuye a la Provincia. Esta misma idea comporta otra igualmente básica: concretamente, la de que el mencionado territorio, por su extensión, población, actividad productiva y posibilidades de localización y crecimiento, tiene que ser suficiente para que permita una acción de desarrollo que favorezca el reequilibrio económico y social de dicho territorio y para que se optimicen los recursos destinados al mismo. Ahora bien, tal acción de equilibrio territorial no es de libre diseño por parte de la Provincia, ya que el mencionado artículo 31.2 la sitúa en el marco de la política económica y social que ha de ser definida por las administraciones superiores mediante los instrumentos que después mencionaremos. Desde otra perspectiva, el principio de solidaridad, para una provincia que se quiere agrupación de municipios, significa posibilitar el buen funcionamiento del sistema local, sin incoherencias ni disfuncionalidades que lo perturben o entren en contradicción con los intereses de la administración autonómica o estatal, actuando como un elemento sintetizador entre las administraciones superiores y los entes locales, garantizando siempre la autonomía y la suficiencia de los municipios para hacer frente a las responsabilidades que les corresponden en el gobierno de sus asuntos propios y exclusivos.

De esta forma se hace evidente que la garantía de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, como se menciona en el mismo artículo 31.2, actúa asegurando la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio provincial, de los servicios de competencia municipal, fundamentalmente, y tal como se dispone en el artículo 26.3 de la Ley, de los denominados servicios públicos mínimos, y participando en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado, coordinación que se expresa en un doble sentido: *a)* favoreciendo una actuación conjunta de las entidades que forman parte de la misma estructura local compatible con los objetivos y prioridades; *b)* recogiendo y ordenando las aspiraciones e intereses de las Corporaciones Locales de su territorio.

A título de ejemplo, podemos afirmar que la acción de equilibrio territorial de la Provincia en el campo económico y social se debería insertar den-

tro del ámbito de planeamientos del desarrollo regional realizado por la administración de la *Generalitat*, así la Provincia, en su ámbito y con la aportación de sus recursos, contribuiría a operaciones integradas de reequilibrio territorial. Pero, al mismo tiempo, en una concepción cooperativa del sistema, por simple racionalidad, la Provincia debería concurrir y participar en su elaboración.

Una vez hemos intentado definir los fines esenciales e irrenunciables que configuran el perfil de la institución provincial, hay que ver cuáles son los instrumentos con que han estado dotadas las Diputaciones para hacer frente al núcleo primario de sus responsabilidades, instrumentos contenidos en el artículo 36 del texto que comentamos.

Siguiendo el modelo de la Ley de Bases Reguladora del Régimen Local, a las Diputaciones les corresponden las competencias propias que les atribuyen las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, competencias que deberán estar en relación con los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal y referidas a los diferentes sectores de la acción pública local.

En todo caso, y en plena congruencia con lo expuesto hasta el momento, a la Diputación le corresponde la coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integrada y adecuada, en la totalidad del territorio provincial, de los servicios de competencia municipal; coordinación que, en este caso, está exenta de todo matiz jerárquico, y tiene como principal instrumento la planificación a través del plan provincial de cooperación en las obras y servicios de competencia municipal; coordinación que, de acuerdo con la lógica de la Ley, se quiere concertada con los municipios que han de participar en la elaboración del Plan y con la Comunidad Autónoma que asegura en su territorio la coordinación de los diferentes planes provinciales.

A la Diputación le corresponde también la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad técnica y de gestión, a fin de asegurar el acceso de la población al conjunto de servicios mínimos de competencias locales. Cooperación entendida como una necesidad estructural del funcionamiento del sistema local, como un acceso de todos los ciudadanos a los servicios mínimos locales, lo que permite, de acuerdo también con los principios de mayor eficacia y economía en la prestación de los servicios, utilizar cualquiera de las fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios (convenios administrativos, consorcios, etc.).

En favor de este principio de mayor eficacia y economía, es decir, de optimización de recursos, y teniendo en cuenta la existencia de servicios o prestaciones de uso colectivo y competencia local que han de generar utilidades para colectivos de ciudadanos más amplios que los que forman la comunidad local, la Ley habilita a las Diputaciones para la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y, en todo caso, supracomarcal.

Por último, la cláusula general del fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia nos permite llegar con rapidez a dos conclusiones: la existencia de una comunidad provincial que gestione en régimen de autonomía sus asuntos propios y la primacía que en la institución

provincial se da a las tareas de promoción de actividades que permitan superar los desequilibrios territoriales existentes, no sólo mediante la transferencia de recursos, sino también mediante el aprovechamiento y fomento de los existentes.

Haciendo breve referencia al artículo 37, se ha de partir de los principios de descentralización y democracia formulados a lo largo de este texto. La referencia a la delegación y encomienda de funciones de las Comunidades Autónomas y del Estado en favor de las Diputaciones, en los términos y conclusiones previstos en esta disposición, ha sido vista en el mejor de los casos por los administradores políticos y los tratadistas como una mera declaración de voluntad que pretendía evitar una inflación burocrática que, tarde o temprano, se acabaría producido. Creemos que el problema es otro: se trata de decidir si la descentralización es un principio esencial de nuestra estructura administrativa y de si es bueno que la gestión ordinaria de los servicios dependa de ejecutivos representativos, responsables políticamente, y no de funcionarios territoriales que ejerzan un conjunto de funciones descentradas. Lo que no es admisible es defender un modelo de administración indirecta a nivel regional mediante el cual no hay casi administración periférica del Estado y ésta queda absorbida por la Comunidad Autónoma, considerando, al mismo tiempo, que cada Comunidad Autónoma debe estructurar su red de servicios territoriales. Sería lógico que el principio de descentralización no se aplicase única y exclusivamente a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que, por tanto, la administración periférica comunitaria fuese la administración local en los ámbitos más idóneos para la prestación de los servicios correspondientes.

En el marco de la Ley 7/1985, hay que hacer mención de las comarcas que, según el artículo 42, pueden crear en su territorio las Comunidades Autónomas de acuerdo con aquello que disponen sus estatutos; teniendo en cuenta que, según el Estatuto de Cataluña, la comarca, como entidad territorial dotada de autonomía, es una entidad necesaria, es decir, todo el territorio catalán, además de otras divisiones, se ha de distribuir en circunscripciones comarcales.

En el párrafo 2 del artículo anteriormente citado, se prevé que la iniciativa para la creación de una comarca puede partir de los municipios interesados, y que su creación tiene que contar con el consentimiento de un determinado porcentaje de municipios y, en el supuesto que la comarca agrupase municipios de más de una provincia, con el informe favorable de las Diputaciones de su ámbito territorial. Las leyes de las Comunidades Autónomas han de determinar el ámbito territorial de las comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como los recursos y las competencias que les correspondan; teniendo en cuenta que la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida para los municipios de su competencia para prestar los servicios mínimos, ni privar a los mismos de toda participación en las materias definidas como sectores de intervención de la acción pública local.

En Cataluña es fundamental tomar en consideración lo que determina la Disposición Adicional 4.<sup>a</sup> de la Ley 7/1985, que permite constituir por

Ley del Parlamento de Cataluña, aprobada por mayoría absoluta, la comarca o las comarcas necesarias para extender esta estructura territorial a toda Cataluña en caso de que, de acuerdo con lo que se prevé en el número 42 de dicha Ley, se impidiese de forma parcial y minoritaria la organización comarcal del conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.

De las disposiciones mencionadas sólo debemos hacer dos observaciones:

a) La necesidad de un acuerdo institucional que permita superar los obstáculos formales que supondría un desacuerdo municipal sobre la mayoría de las comarcas a constituir para la generalización de la institución comarcal, desacuerdo que entendemos estaría en contradicción con el espíritu del Estatuto, así como creemos que forma parte de la disposición citada anteriormente.

b) Subrayar que los municipios conservarán su competencia sobre los denominados servicios mínimos y un nivel de interacción indeterminado sobre los sectores materiales de acción local, con el que la comarca se tendrá que abastecer de aquellas competencias que se le atribuyan por parte de la legislación autónoma y pasar a ser un organismo de segundo grado en el *continuum* de administraciones locales; lo cual prefigura un sistema con dos entidades intermedias que hay que diferenciar funcionalmente.

Bajo este punto de vista, creemos que la Provincia debe tener reservadas todas las competencias precisas para actuar en sus fines propios y específicos, que tienen que hacer posible la solidaridad y equilibrio intermunicipal dentro de la planificación económica y social de la *Generalitat* y del Estado. En este sentido, corresponde a las Diputaciones la formación y ejecución de los programas que sean precisos, así como el establecimiento y gestión de los servicios territoriales previstos en los mencionados programas, que se tengan que fijar para atender áreas territoriales o servicios de consumo colectivo, que encontramos, en su nivel óptimo de prestación, en territorios amplios y homogéneos de geometría variable.

Por el contrario, la comarca debe atender todos aquellos servicios que se presten directamente a favor de las personas y que no pueden ser atendidos de forma correcta por parte de los municipios, ya por falta de medios o por razones de economía de escala. En estos casos, la inmediatez que la gestión comarcal comporta es una garantía de mejor prestación, que no puede asumir una gestión centralizada desde la cabecera de la Provincia.

#### IV. CONDICIONANTES DE LA LEY DE BASES DEL RÉGIMEN LOCAL SOBRE EL PROYECTO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA

Como señala el profesor Ignacio de Otto, «las bases son, como un derecho del Estado, normas de validez general que crean un denominador común normativo, un derecho que responde al principio de la unidad como un límite al de la circunscripción a que da lugar la pluralidad de ordenamiento jurídico en nuestro sistema constitucional».

Esta unidad se podría asumir siguiendo dos sistemas:

a) Mediante la formulación de unos principios generales, no aplicables directamente, que veíamos desarrollados por la legislación de las Comunidades Autónomas.

b) Mediante la aprobación de una regulación concreta y detallada de determinados aspectos de un sector, los cuales quedarían sujetos a la competencia de las Comunidades Autónomas.

Tal planteamiento ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional de tal forma que no es necesario que una norma básica fije los mencionados principios, sino que puede regular directamente determinadas materias, y, en este caso, dicha regulación sería de aplicación inmediata; por lo cual el Tribunal se decanta en favor del segundo de los dos sistemas.

Por otra parte, se ha planteado la cuestión de cuáles son los requisitos que una norma ha de reunir para que pueda ser considerada como básica. Ante esta cuestión han aparecido dos posiciones:

a) Concepción formal. Para esta posición una norma solamente puede ser básica cuando se apruebe con este carácter, haciéndose constar así expresamente, o cuando una norma otorga el carácter de básica a alguna otra preexistente.

b) Concepción material. La norma básica solamente tiene esta naturaleza cuando realmente lo es, con independencia de si ha sido declarada como tal por el legislador. Esta concepción presupone poder fijar unos criterios que permitan conocer cuando una norma puede ser básica. A este respecto se señala que la Constitución, en su artículo 149.1, ha pretendido que en ciertos sectores del ordenamiento jurídico haya una regulación parcialmente igual para todo el Estado y parcialmente diversificada. De esta forma, la Constitución configura un régimen de competencias compartido: el Estado puede imponer una normativa igual a todo el país, condicionando a la legislación autonómica, a la vez que las Comunidades Autónomas disponen de un espacio propio que condiciona al legislador estatal. Las normas básicas serán las que servirán para establecer precisamente el régimen unitario, en tanto que las normas estatales no básicas serán las de posible modificación por parte del legislador autonómico para establecer la legislación diversificada.

El Tribunal Constitucional ha ido profundizando sobre estas cuestiones y así, después de unas vacilaciones iniciales, ha llegado a identificar la norma básica con toda aquello que tienda a velar por el interés general común a todos los españoles.

A la vista de esta jurisprudencia constitucional, y por lo que se refiere al concepto del «régimen jurídico de las administraciones públicas» y, en concreto, de las entidades locales, debemos concluir que actualmente la legislación básica del Estado en materia de entidades locales abarca la composición de órganos de gobierno, la estructura, las nociones de intereses peculiares, las competencias propias y los servicios mínimos, el procedimiento

y el régimen de recursos, la organización en un sentido amplio, que comprende también las relaciones administrativas; en definitiva, se ha de centrar en determinados aspectos organizativos y de competencias contenidos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

De esta forma, el legislador comunitario podría haber regulado la parte de la materia que le correspondiese y complementar la regulación básica del Estado. Así, en la materia que nos ocupa, podría haber ordenado las condiciones de subsidiariedad entre las diferentes administraciones locales; las formas y condiciones de la participación de las Diputaciones en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado; las fórmulas y condiciones de la coordinación de los servicios municipales entre sí; los términos en que se ha de prestar la asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios; las condiciones para el establecimiento y gestión de los servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; las técnicas de fomento con las que sirven los intereses peculiares de la provincia, y, de forma especial, el alcance y consecuencias prácticas del principio de solidaridad y equilibrio intermunicipal, regulando la forma de articular la planificación y programación de la actividad pública local en los sectores económicos y sociales con el planeamiento del desarrollo regional y territorial. Todo esto, teniendo en cuenta que las competencias son indisponibles y que se ha de permitir el cumplimiento de sus fines a las entidades locales, articulando su actuación mediante procedimientos que les permitan actuar como una estructura pública local, como un todo unitario, respetando siempre la autonomía y responsabilidad de cada entidad, velando por el buen funcionamiento del sistema y por su conservación.

Teniendo en cuenta que el bloque normativo autonómico no desplaza al bloque normativo estatal considerado como básico, sino que se produce una competencia normativa de directa aplicación, en el mejor de los casos, la falta de integración normativa de ambas leyes puede provocar la aparición de dos subsistemas locales, que entrarían en contradicción dispersando los esfuerzos y recursos públicos, o solapando actuaciones y haciendo inviable el funcionamiento de un sistema cuatripolar de administración catalana que ya de por sí es de difícil articulación.

## V. LAS PROPUESTAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA PRESENTADAS HASTA EL MOMENTO

Nos proponemos, en este apartado, pasar revista a las diversas concepciones sobre la Provincia incorporadas a las proposiciones de ley o documentos de trabajo presentados en el Parlamento de Cataluña sobre organización territorial, concretamente los del Grupo Parlamentario del PSUC, Grupo Parlamentario Popular y el Documento de Trabajo presentado por el Consejo Ejecutivo.

Respecto a la Proposición de Ley sobre Organización Territorial y División Administrativa de Cataluña, presentada por el Grupo Parlamentario

del PSUC, poco es lo que se puede decir, ya que parte de una provincia única, aprobada por Ley Orgánica en las Cortes Generales, hecho que responde a una decisión política que todavía no se ha producido.

En relación con los otros textos mencionados, conceptualmente podríamos distinguir los siguientes apartados:

### 1. *Concreción conceptual de la Provincia*

Aunque el documento del Grupo Parlamentario Popular reproduce literalmente en su artículo 54 las finalidades propias y específicas de la Provincia, como lo es garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, ignoran que estos principios se desarrollan en el marco de la política económica y social, y que tienen un claro límite en la planificación que sobre los mencionados sectores llevan a término la administración de la *Generalitat* y la del Estado. Más delicada nos parece la posición del Documento de Trabajo del Consejo Ejecutivo, no tanto por lo que dice como por lo que silencia. Dicho silencio puede tener una doble interpretación: se puede creer que se produce la no definición de los fines propios y específicos de la provincia por entender que hay una sumisión directa a la Ley 7/1985, o bien, lo que parece más lógico de acuerdo con el contenido de la Exposición de Motivos, creer que se desconocen porque se quiere una institución instrumental privada de todo contenido material y reducida al mínimo en sus posibilidades de actuación. En cualquiera de las dos opciones, hay que tener en cuenta que un ente cobra sentido en relación con sus fines, y sus capacidades y competencias las tiene para el cumplimiento de sus fines. Si se prescinde de los fines, se está prescindiendo del ente; si se alteran sustancialmente sus fines, se está alterando sustancialmente una entidad garantizada intitucionalmente por la Constitución.

### 2. *Cordinación y cooperación económica: técnicas de planteamiento y programación*

La coordinación no orgánica se produce mediante técnicas de cooperación económica que utilizan el planeamiento como sistema de fijación de objetivos y prioridades de la acción pública local, a la que se obliga también la administración de la Comunidad Autónoma que ha de aprobar su formulación.

Ahora bien, los requisitos para el establecimiento de esta planificación son, de acuerdo con la sistemática de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, los siguientes:

a) Cuando se trate de actividades o servicios que sobrepasen el interés propio de las correspondientes entidades, reduzcan o condicionen claramente los de la administración comunitaria, o sean concurrentes o complementarios con los de ésta.

b) Cuando los objetivos pretendidos no puedan ser asumidos mediante técnicas de cooperación voluntaria, que es la regla general de actuación para la coordinación.

c) El ámbito de planificación es el de materias, servicios o competencias concretas y determinadas. No se puede ir hacia una coordinación orgánica de carácter global.

d) El plan se ha de limitar a la fijación de objetivos y determinación de prioridades de la acción pública en la materia o sector correspondientes.

e) La ley habilitadora del plan ha de contener el suficiente grado de detalle sobre las condiciones y límites de la coordinación.

Además, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local establece la exigencia de que los planes o las directrices generales en que se concretan los objetivos y prioridades comunitarias deben elaborarse con la participación de las Administraciones Locales en su formulación y aprobación.

Concretando, o comparando lo que dispone la Ley de Bases con los documentos de trabajo presentados, encontramos que el artículo 128 del texto de Coalición Popular se ajusta estrictamente con lo dispuesto por el artículo 59 de la mencionada Ley, mientras que en el Documento del Consejo Ejecutivo se establece el Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña con carácter imperativo y global, no con carácter indicativo y supletorio, ni se refiere a materias determinadas o concretas, tampoco llega el texto a elaborar objetivos y prioridades, ni a contener el suficiente grado de detalle sobre las condiciones y límites de la coordinación; eso sí, queda garantizada la participación de los Consejos Territoriales en la elaboración y ejecución del Plan.

Sorprende, sin embargo, que el texto haya olvidado toda referencia a la integración de la actuación de los Consejos Territoriales en la planificación de desarrollo regional, sobre todo si se pretende que esta planificación sea descentralizada e incorpore a los principales bloques inversores, entre los que se encuentran los Consejos Territoriales y los municipios pequeños y medianos. En buena lógica, la integración de los Planes Regionales debería comportar la integración de la planificación local, particularmente los planes y programas que los Consejos Territoriales elaborasen en el uso de sus facultades de coordinación, y los de los municipios de una determinada dimensión, sobre todo si tenemos en cuenta que los P.R.D. requieren la especificación tanto de las ayudas como de las inversiones que programa o decide cualquier nivel de gobierno, entre ellos, los gobiernos locales. También cabe considerar que el artículo 58 de la Ley de Bases del Régimen Local permite una participación de las Entidades Locales en la formulación y aprobación de los instrumentos de planificación que redacten las Administraciones superiores.

Igualmente, se hace necesario añadir que las pretensiones coordinadoras del Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña no han alcanzado las exigencias que plantea un proceso de planificación integral, ya que han olvidado las ayudas que los diferentes Departamentos de la *Generalitat* otor-

gan a los municipios sin estar incluidas en ningún instrumento de planificación y programación, desconociendo la finalidad propia de los Consejos Territoriales de «participar en la coordinación de la administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado» (art. 31.2.6, L.R.B.R.L.).

### 3. *Servicios supramunicipales y servicios supracomarcals*

Tanto en el Documento de Trabajo del Consejo Ejecutivo, como en la proposición del Grupo Popular, se opera una división de trabajo entre la comarca y el Consejo Territorial que se debe reconocer como evidente en función de los ámbitos territoriales de ambas entidades. A la comarca le corresponde la prestación de los servicios supramunicipales, mientras al Consejo Territorial el estancamiento y gestión de los supracomarcals; solamente parece recomendable que se establezca un principio de cooperación técnica y económica del Consejo Territorial para con la comarca para la constitución y mantenimiento de los mencionados servicios, que se proceda a una diferenciación funcional de los ámbitos materiales de los servicios supramunicipales y supracomarcals, y que se reconozca un principio de subsidiariedad de los Consejos Territoriales hacia la comarca que permite mantener la prestación de los servicios supramunicipales en manos de las administraciones locales.

### 4. *Asistencia técnica y jurídica*

Por los términos planteados en los documentos de trabajo, se entiende que lo que se dispone constituye un desarrollo del artículo 36.1.b) de la Ley de Bases del Régimen Local. Su única transcendencia está en la circunstancia de que tales funciones deben realizarse prioritariamente en función de la comarca y, por otra parte, en que se las considera complementarias y, en su caso, subsidiarias de las mismas funciones que desarrolla la institución comarcals; en último término, el problema se reduciría a una buena articulación y relación en la prestación de estas funciones entre el Consejo Territorial y la comarca.

### 5. *Delegaciones y funciones encomendadas*

El Documento de Trabajo del Consejo Ejecutivo permite que la comarca ejerza las competencias que le delegue o le asigne la *Generalitat*. El mismo documento establece la posibilidad de realizar transferencias o delegaciones «ascendentes», o sea, desde el Consejo Territorial a la *Generalitat*.

Nada se puede oponer a las operaciones previstas, sobre todo si se piensa que la fórmula es concebida como facultativa; solamente habría que tener en cuenta la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pudiese delegar competencias en los Consejos Territoriales, así como encomendarles la

gestión ordinaria de servicios propios, cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.

#### 6. *Redistribución de competencias*

El concepto doctrinal y las técnicas previstas en la Ley de Bases de Régimen Local no autorizan la redistribución de las competencias sectoriales, que actualmente corresponden a la Provincia, en favor de la Administración de la *Generalitat* y de los entes locales, en la forma de la Administración en el Documento de trabajo del Consejo Ejecutivo.

El artículo 108.2 establece que la titularidad de las competencias que amparan a los servicios provinciales actualmente existentes pasa a ser de la *Generalitat*. No obstante, el Parlamento delega la gestión de dichos servicios en los Consejos Territoriales.

Aquí se confunde la titularidad de una competencia con la de un servicio. Una Administración puede pasar a asumir una competencia en un momento determinado, pero la titularidad de las actividades y servicios creados antes de realizar esa asunción se mantiene a favor de los antiguos titulares, en tanto no se hayan cumplido los mecanismos de traspaso de la titularidad por medio de cualquier forma de adquisición de dicha titularidad prevista en la Ley. No es posible, en cambio, que una norma prive, sin ninguna compensación, a una persona pública o privada, de servicios que le son propios.

El artículo 108 contiene, además, una segunda particularidad. Una vez asumida la competencia por la *Generalitat*, los Consejos continuarán prestando los servicios de los que son titulares, no como titulares sino por medio de la delegación, que en buena lógica requeriría la previa dotación o incremento de medios económicos para el desarrollo de sus competencias, que puede ser abocada libremente por la *Generalitat*. La técnica utilizada para proceder a la apropiación del servicio se estima que no es correcta por cuanto:

- a) quien delega es el Parlamento, y quien aboca es la Administración;
- b) el abocamiento, de acuerdo con el artículo 27.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, no es libre, sino que solamente es posible delante de un incumplimiento de las directrices emanadas del órgano delegante.

Queda abierto así un nuevo proceso de vaciado de competencia, constitucionalmente de difícil defensa.