

## Capítulo V

# La provincia en la configuración y ordenación territorial de las comunidades autónomas

### 1. La organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978

#### 1.1. La diversidad de las comunidades autónomas españolas como punto de partida

La diversidad es la palabra que de forma más precisa define la organización autonómica española. La existencia de diecisiete comunidades autónomas responde con mayor o menor justificación, según los casos, a una variedad arraigada en la historia, la lengua, la economía y la rivalidad potenciada por la vecindad. Desde una óptica puramente geográfica, el mapa español se compone por dos comunidades insulares, ocho comunidades autónomas marítimas y siete comunidades autónomas interiores. Si se atiende al número de provincias que las integran, la variedad oscila entre las nueve de Castilla y León, las ocho de Andalucía, las cinco de Castilla-La Mancha, las cuatro de Cataluña y de Galicia, tres comunidades autónomas con tres provincias, en las que se incluyen Aragón, Comunidad Valenciana y País Vasco, y dos comunidades compuestas por sólo dos provincias –Extremadura y Canarias–. Las siete restantes son uniprovinciales. Estas diferencias geográficas y numéricas con respecto al número de provincias se extienden también a otras características predicables de las mismas tales como la población y el nivel de renta.

Ante este panorama, la reforma territorial del Estado constituyó una de las tareas más difíciles del nuevo Estado democrático. Durante sus primeros años de andadura, una batería de leyes contribuyó decisivamente a sentar las bases sobre las que construir el nuevo Estado autonómico. Entre ellas se encuentran leyes tan importantes como la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (1979), entre cuyas funciones se incluye la de solventar los conflictos de competencias, la Ley orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum autonómicos (1980), para poder iniciar el procedimiento constitucionalmente previsto y la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (1980), para asegurar los recursos de las nacientes comunidades autónomas.

Las diferencias entre las nacionalidades y regiones marcaron igualmente los diversos procedimientos de acceso a la autonomía: País Vasco, Cataluña y Galicia lo hicieron acogiéndose a la disposición transitoria segunda de la CE y según el

procedimiento previsto en el artículo 151.2 de la CE; Andalucía fue la única comunidad autónoma que lo hizo por la vía del artículo 151.1 de la CE, mediante un proceso no exento de dificultades; Navarra lo hizo acogándose a la disposición adicional primera y la disposición transitoria cuarta; Canarias y Valencia en virtud del artículo 146 de la CE y de la disposición transitoria primera consiguieron equiparar su estatus competencial al de las comunidades autónomas mencionadas; las diez comunidades restantes tuvieron que conformarse con el procedimiento previsto en el artículo 143 de la CE. Al igual que en Canarias, Valencia y Navarra, los estatutos de autonomía de estas comunidades autónomas no tuvieron que ser sometidos a referéndum, pero sí aprobados como el resto mediante leyes orgánicas. Dentro de este grupo se encuentran Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia.<sup>434</sup>

## 1.2. El derecho a la autonomía como principio dispositivo. El artículo 137 de la CE

Por exigencia del principio de descentralización, las diferentes administraciones territoriales que integran el Estado tienen que articularse de forma que puedan funcionar autónomamente en sus propios ámbitos. Esta exigencia encuentra su fundamento constitucional en el principio de autonomía, en el valor superior del pluralismo político y en el carácter democrático del Estado. Por esta razón, el título VIII de la Constitución organiza territorialmente el Estado “en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (artículo 137 de la CE).

Sin embargo, antes de su plasmación definitiva en el texto fundamental, la afirmación contenida en el artículo 137 de la CE fue objeto de un arduo debate entre las diferentes fuerzas políticas del momento. La razón es que no existía un consenso sobre la forma en la que podían hacerse compatibles la democracia y autonomía como principios dinamizadores de la nueva organización territorial del Estado.<sup>435</sup> En este contexto político se explica que los preceptos constitucionales relativos a la configuración constitucional de la estructura territorial del Estado autonómico buscaran una solución de carácter general con el objeto de dar cabida a las diferentes posturas. De este modo, la solución aportada pasaba por crear un Estado de las autonomías en el cual el acceso de las nacionalidades y regiones al mismo se hiciese desde la igualdad, la democracia y el autogobierno defendidos por el PSOE, pero al ritmo cauteloso y ponderado que imponía la UCD.<sup>436</sup> El resultado final fue lo que el diputado Hernández Gil denominó como una “Constitución políticamente tradicional y socialmente progresista”.<sup>437</sup>

434. GUAITA MARTORELL, A., “Panorama provincial desde los estatutos de autonomía. Una síntesis *ad usum italarum*”, en *La provincia (IX Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo)*, Granada, p. 311-323.

435. Para una visión pormenorizada de los debates constitucionales sobre el régimen local en general y la provincia en particular, *vid.* el detallado estudio de M<sup>ra</sup>. T. CARBALLEIRA RIVERA, “*La provincia en el sistema autonómico español*”, Universidad de Santiago-Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 21 a 75.

436. Así lo apunta la profesora CARBALLEIRA, *ibídem*, p. 31.

437. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 68, de 31 de octubre de 1978, p. 3396.

Desde esta concepción, no es difícil imaginar que el punto fuerte de la nueva organización del Estado lo constituyeran las nacionalidades y regiones. Las razones eran obvias. El Estado autonómico se identificaba con el ideal de Estado democrático y descentralizado, mientras que las provincias eran consideradas unas instituciones heredadas del pasado y vinculadas al centralismo del siglo XIX. Estas premisas explican el porqué la Administración local, y en particular la provincia, como plataforma para la instauración del Estado de las autonomías, no fueron objeto de un cambio sustancial tras el paso de un régimen fuertemente centralizado a una organización democrática y autonómica.<sup>438</sup> Este proceso tiene un claro reflejo en la Constitución, en la que resulta evidente el parco tratamiento que se hace de las entidades locales frente a la minuciosidad y el detalle que ofrece la regulación constitucional de las comunidades autónomas.<sup>439</sup>

Aun así, no puede negarse que el modelo territorial establecido en la Constitución española es un modelo abierto, puesto que, aunque el artículo 137 de la CE se limita a reconocer las entidades locales desde una perspectiva estática, sin embargo, no pone trabas a las relaciones que puedan establecerse entre ellos. De este modo, para una interpretación adecuada del artículo 137, hay que partir necesariamente del modo en el que el constituyente decide sobre la integración y proyección territorial del Estado. A este respecto, el artículo 137 se refiere a unas colectividades territoriales integradas dentro de la organización estatal a través de instituciones propias y, en consecuencia, representativas de su territorio. Los municipios y las provincias no van a ver limitada su actividad a labores meramente administrativas como antaño, sino que van a asumir, sobre todo, una dimensión representativa en su territorio. Lo que se trata es de incorporar dentro de la organización territorial del Estado las diferentes colectividades territoriales, uniendo a su dimensión administrativa otra más importante, la representativa.

A partir de la Constitución española de 1978, las entidades locales se configuran como entes necesarios de la organización territorial del Estado, lo que, implícitamente, conlleva un cambio en la concepción del mismo que se presenta como un ente compuesto por una pluralidad de entes territoriales.<sup>440</sup> Se rompe así con la concepción de las entidades locales como meros agentes del Gobierno, abandonando la tradicional concepción centralista de la función de representación de la colectividad a través de un órgano único personalizado en el Estado

---

438. De manera muy gráfica esta idea fue expresada por R. PARADA VÁZQUEZ de la siguiente forma. Se trata de “crear un nuevo edificio sin resolver el problema de la forma de derribar el antiguo que ocupa el mismo solar y sin decidir el destino que había de darse a los materiales de desecho”. *Vid.* “Constitución, burocracia y comunidades autónomas”, DA, núm. 182, 1979, p. 71.

439. En este aspecto incide MARTÍN-RETORTILLO en el estudio detallado que realiza sobre la regulación de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1978, incluido en su libro *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, p. 62 y ss.

440. Como ha señalado SÁNCHEZ MORÓN, “el texto de 1978 no es ni conservador ni progresista, sino todo a la vez. Ha creado instituciones nuevas y mantiene las viejas creando una notable confusión”. “Las comunidades autónomas y las provincias. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencias de las diputaciones catalanas a la Generalidad”, REDA, núm. 32, 1982.

que había estado vigente desde 1812.<sup>441</sup> La idea de Estado-organización se muestra insuficiente, ya no resultan válidos los mecanismos de articulación entre la sociedad y el Estado a través de una única instancia de representación plasmada en el Parlamento nacional. Las demandas de un nuevo diseño en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil para combatir la excesiva estatalización de la vida pública requiere como primer paso un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La creación de los parlamentos regionales a lo largo y ancho de la geografía española<sup>442</sup> contribuirá poderosamente a impulsar este cambio.

### 1.3. Las comunidades autónomas como nuevo escalón intermedio interpuesto entre el Estado y las provincias

La Constitución española de 1978 configura el Estado de las autonomías partiendo de una distribución vertical del poder público entre las entidades garantizadas constitucionalmente en el artículo 137. Algunas de estas entidades gozaban ya de una larga tradición histórica (Estado, provincias y municipios) pero otras van a ser de nueva creación (las comunidades autónomas). Las comunidades autónomas se conciben como un nuevo escalón territorial que, situado por debajo del Estado y por encima de la provincia, tendrá que estar necesariamente en constante relación con ambas entidades. Ahora bien, la Constitución española de 1978 no especifica de manera minuciosa los aspectos relativos a la organización de las comunidades autónomas, de modo que establece diferentes opciones en el proceso de institucionalización de las autonomías regionales, básicamente plasmado en los artículos 143 y 151, y plantea algunas diferencias en cuanto al diseño institucional de unas y otras. Para las comunidades autónomas de autonomía "reducida", según las previsiones del artículo 143 de la CE, la norma fundamental se limita a una remisión al Estatuto de autonomía en cumplimiento de la previsión del artículo 147.2 para que sean éstos los que regulen los aspectos organizativos de la comunidad. No ocurre igual con las comunidades autónomas de autonomía plena que hayan optado por la vía del artículo 151 de la CE porque, en este caso, la Constitución sí contiene algunas previsiones que se concretan en el artículo 152 de la CE, relativas a:

- (i) La necesidad de que exista un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente elegido por la Asamblea de entre sus miembros, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno.
- (ii) Una Asamblea legislativa de elección popular.

441. A este respecto, L. MORELL sostiene que "desde el lado de la representatividad, el artículo 137 hace frente a la problemática actual de la crisis del Estado, en su concepción centralizadora clásica, como centro de imputación del acontecer político construido a base de una única instancia de representatividad". "El régimen local en la estructura del Estado", DA, núm. 232-233, p. 332-333.

442. En efecto, la incorporación de las entidades locales a la organización territorial del Estado y la creación del nivel regional habilitan nuevos cauces de participación que van a suponer un giro trascendental en las relaciones centro-periferia. En palabras del profesor MORELL, "la organización territorial del Estado queda, en fin, constituida por una red de instituciones destinadas a la representación de la sociedad y no sólo un conjunto de administraciones públicas". *Vid.* "El régimen local en la estructura del Estado", *op. cit.*, p. 333.

(iii) Un Presidente y miembros del Consejo, que serán responsables políticamente ante la Asamblea legislativa de la propia comunidad.

En virtud del reconocimiento que la Constitución hace de la autonomía política y administrativa de las comunidades autónomas, éstas gozan de potestad organizativa propia que les permite configurar su estructura interna y sus servicios.<sup>443</sup> Es decir, no existe a priori un modelo constitucional sobre el que basar la organización del nivel de gobierno regional, estableciendo tan sólo unas directrices generales que deberán ser adoptadas por todas las administraciones públicas del país y cuya concreción se deja al nivel autonómico.<sup>444</sup> Las nacionalidades y regiones cuentan con dos posibilidades en la regulación de este aspecto:

(i) Hacer una regulación exhaustiva de la estructura administrativa de la comunidad autónoma en el propio Estatuto de autonomía.

(ii) Hacer un desarrollo posterior mediante una ley ordinaria emanada de la propia comunidad autónoma.

Ahora bien, dentro de cada una de estas posibilidades tienen cabida otras alternativas. En el primer caso, la regulación que se haga de este tema en los estatutos de autonomía puede ser de signo muy variado. Se puede optar por una regulación de carácter general, por unas directrices estatutarias muy rígidas o, incluso, por el establecimiento de opciones concretas a las que deberán atenerse las comunidades autónomas en el ejercicio de su potestad organizativa. Cualquiera de estas posibilidades, para ser valorada en sus justos términos, tendrá que pasar por el tamiz del respeto a la autonomía regional, en cumplimiento de la previsión constitucional del artículo 148.1.1, según el cual las comunidades autónomas podrán asumir competencias en la “organización de sus instituciones de autogobierno”, sin olvidar que esa potestad nunca podrá quedar al margen de las previsiones estatutarias, que tendrán que incluir necesariamente la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias [artículo 147.2.c) de la CE].<sup>445</sup> La Constitución pretende de este modo consagrar el Estatuto como norma básica de la comunidad autónoma, encargada de preservar ciertas características propias de la región que no sean susceptibles de cambios atendiendo a criterios estrictamente políticos.

La situación así descrita no debe conducir, sin embargo, al equívoco de que las comunidades autónomas tengan que hipotecar su organización y funcionamiento

---

443. Con la salvedad, de lo dispuesto en el artículo 152.1 de la CE para las comunidades autónomas que, como la andaluza, hayan accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la CE.

444. En este aspecto concreto conviene hacer notar que la Constitución española no sigue las pautas establecidas en la Constitución italiana, de la que se ha servido como modelo en otros muchos puntos. De este modo, el artículo 118.3 establece las reglas que debe seguir la administración regional: “La región ejercerá normalmente sus funciones administrativas delegándolas en las provincias, en los municipios y en otras entidades locales o valiéndose de sus oficinas.” Sin embargo, esta previsión constitucional italiana se ha caracterizado por el incumplimiento sistemático que de la misma han hecho las regiones.

445. Los estatutos de autonomía con total unanimidad establecen como competencia exclusiva de las comunidades autónomas la organización de sus instituciones de autogobierno razón por la cual el hecho de que el Estado tenga que intervenir necesariamente en su aprobación, al tratarse los estatutos de autonomía de una norma estatal, no impide que los criterios organizativos de la comunidad se adapten a sus necesidades.

a las previsiones contenidas en el Estatuto. La práctica ha puesto de manifiesto cómo la tendencia seguida en la elaboración de las normas autonómicas ha sido establecer criterios amplios y generales que, sin agotar la materia, permitan un margen de actuación a las comunidades autónomas dentro del cual, de acuerdo a sus necesidades, sean las nacionalidades y regiones las que vayan desarrollando, mediante leyes propias, la organización de sus servicios y su estructura interna, sin menoscabo de los mecanismos de reforma estatutaria que se incluyan en el propio Estatuto, de conformidad con el artículo 147.3 de la CE.

Aun así, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer el contexto constitucional general en el que tendrá que desarrollarse la actividad de las administraciones públicas, pero dejando abierto, tal como se señalaba, un campo de actuación particular a las comunidades autónomas en el que éstas puedan desarrollar su funcionamiento y organización conforme a los criterios organizativos que juzguen más oportunos en virtud del principio de autonomía a ellas reconocido. Igualmente conforme al artículo 103 de la CE el Estado tiene que garantizar un funcionamiento y una organización descentralizada de los diferentes niveles de gobierno (estatal, autonómico o local) potenciando el derecho a la autonomía de los entes territoriales de ámbito infraestatal que participen, de este modo, en la satisfacción de los intereses generales. Estrechamente vinculado al principio de autonomía y descentralización está el principio de eficacia, del que se hace eco el mismo artículo 103 de la CE. Este precepto parte de la concepción de que un sistema será tanto más eficaz cuanto mayor capacidad tenga para simplificar las estructuras administrativas propias.

De poco sirvieron las recomendaciones dadas en el sentido contrario. Ya en 1981, en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, se hacía un llamamiento a las comunidades autónomas para evitar que éstas adoptaran el mismo esquema organizativo de la Administración del Estado con el siguiente argumento:

“La formación de un aparato administrativo extenso debe evitarse tanto en los niveles centrales como en los periféricos. La mayor parte de las provincias que van a quedar integradas en las nuevas comunidades autónomas soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional [...]. Las diputaciones deben quedar convertidas en el escalón intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización a los servicios periféricos de que se ha desprendido la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de servicios que están encomendados a la gestión regional.”

A esta consideración ha de añadirse la que proporciona la Ley de 14 de octubre de 1983, que establece la conexión entre las diputaciones provinciales y la organización administrativa de las comunidades autónomas mediante la asunción por parte de las primeras de la gestión ordinaria de las competencias de la comunidad. Es más, en la propia sentencia de 5 de agosto de 1983, en la que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad de la LOAPA, se afirmaba

que el Estado era competente para establecer el esquema de relaciones entre las comunidades autónomas y sus provincias.<sup>446</sup>

Con posterioridad, pero en términos muy semejantes, se pronunciaba la LRBR en sus artículos 7.3, 8 y 37, reconociendo de nuevo a las diputaciones provinciales la potestad de realizar la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los estatutos de autonomía y la legislación de las comunidades autónomas.

Quizás, la razón que explique el caso omiso a estas llamadas sea que ha persistido entre las diferentes administraciones un recelo hacia sus inmediatas inferiores en la escala administrativa territorial, a las que se ha considerado antes como competidoras que como partes del mismo conjunto estatal.<sup>447</sup> Esta dinámica ha dificultado que se haya producido una verdadera descentralización de funciones en sentido descendente que hubiera evitado la duplicidad de administraciones públicas sobre un mismo territorio, lógica esta, por lo demás, totalmente contraria al principio de eficacia.

Otra posibilidad, aunque con mayores dificultades jurídicas, podría haber sido reducir la Administración provincial hasta el máximo permitido por su autonomía. Sin embargo, los intentos llevados a cabo en esta línea fueron más allá de lo constitucionalmente permitido, vulnerando la concepción que de la provincia se predica en la Constitución tal como ocurrió en Cataluña, conflicto que dio lugar a una de las primeras sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la protección de la autonomía local (STC de 28 de julio de 1981).

Por su parte, los principios de colaboración entre las diferentes administraciones públicas y de participación y acercamiento de la Administración a los ciudadanos

---

446. Los comentarios a esta sentencia no por ser muy conocidos dejan de ser una referencia necesaria para los estudiosos de la provincia. MUÑOZ MACHADO, A., "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las comunidades autónomas", REDA, núm. 30, 1981, p. 551 y ss.; PIÑAR MAÑAS, J. L., "De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia", RAP, núm. 96, 1981, p. 267 y ss.; COCA VITA, E., "La sentencia de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales", REDA, núm. 31, 1981, p. 709 y ss.; SÁNCHEZ MORENO, "Las comunidades autónomas y las provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las diputaciones catalanas a la Generalidad", REDA, núm. 32, 1982, p. 867 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales", REDA, núm. 34, 1982, p. 455 y ss.; ORTEGA, L., "La ley 6/1980, de 7 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad", en *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, 1988, p. 166 y ss.; MARTÍN-RETORTILLO, S., *La provincia. Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 95-128.

"Por lo que respecta a las normas relativas a las comunidades pluriprovinciales, puede encontrarse en el artículo 149.1.18 de la CE la habilitación que permite al legislador estatal dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo, a él corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas en favor de las diputaciones." *Vid.* sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983.

447. Las previsiones de la LOAPA en el sentido de transferir o delegar competencias a las provincias o a los municipios fueron en su mayor parte ignoradas por las comunidades autónomas que estaban más preocupadas por afianzarse como entes intermedios en la estructura territorial del Estado que en redefinir el papel de la entidad provincial con una experiencia mucho más dilatada en esos trances.

para la consecución de intereses públicos implican un ahondamiento en los principios vistos de descentralización y eficacia, y se sintetizan en el principio de subsidiariedad. Ahora bien, todos los principios mencionados requieren para su correcto ajuste en el modelo de Estado implantado con la Constitución española de 1978 una adecuada coordinación entre las diferentes administraciones implicadas con el objeto de evitar que las transferencias de funciones y servicios de las comunidades autónomas a las entidades locales se produzcan sin tener en cuenta las capacidades reales de gestión y de recursos de los que disponen las diferentes entidades locales para poder acometerlos.

Parece claro cómo desde la legalidad estatal los principios básicos que prefiguran la articulación de las relaciones entre las administraciones públicas por sí mismos no ofrecen una visión acabada de la posición y el papel que desempeñan las comunidades autónomas como nuevo escalón intermedio interpuesto entre el Estado y las provincias. Es necesario descender a la plasmación material que de la misma se hace en los diferentes estatutos de autonomía y en las leyes de relación entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales para acercarse al verdadero estado de la cuestión. Las relaciones entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales de su territorio y la comparación entre unas regiones y otras atendiendo al modo en cómo se produzcan las mismas se hará tomando como referencia los principios de descentralización, coordinación, cooperación y control, por entender que a partir de los mismos se pueden obtener las principales y más interesantes pautas de comparación.

#### 1.4. Pautas para la organización del territorio autonómico

La ordenación del territorio autonómico tiene que venir desarrollada en los respectivos estatutos de autonomía, que se definen según el artículo 147.1 de la CE como “la norma institucional básica de cada comunidad autónoma”, que será reconocida y amparada por el Estado como parte integrante de su propio ordenamiento jurídico. En el apartado segundo de este mismo artículo, se hace mención a los contenidos que obligatoriamente tienen que contemplarse en el Estatuto de cada comunidad, y entre los que se enumera en su apartado b) la delimitación del territorio. El territorio de la comunidad autónoma aparece de este modo como un conjunto de espacios social y políticamente organizados a través de sus correspondientes entidades locales, entre las cuales necesariamente tendrá que estar presente el municipio y la provincia. Esta última no puede ser suprimida ni desfigurada por la legalidad ordinaria, tanto si procede del legislador estatal como si procede del legislador autonómico (STC 28 de julio de 1981).

En principio podría parecer que si las comunidades autónomas integran formalmente en sus respectivos estatutos de autonomía la provincia como parte de su estructura organizativa es porque son conscientes de la importancia y la sustantividad que las mismas jugaron durante el pasado y pueden tener en el presente y en el futuro. Sin embargo, la realidad legislativa posterior niega este planteamiento.



Como ha señalado el profesor Morell,<sup>448</sup> incluso en aquellas regiones en las cuales las provincias habían tenido históricamente un papel más activo y habían contribuido de manera eficaz a la consolidación de la propia región, en el ordenamiento autonómico posterior se las ha seguido considerando como parte de una estructura propia sin ninguna concesión a su sustantividad.

Otra de las tendencias más difundidas entre las comunidades autónomas ha sido la de considerar las entidades locales como meras circunscripciones administrativas sujetas en su funcionamiento a las directrices dadas desde la capitalidad regional obviando, en consecuencia, la autonomía de ellas predicada por la Constitución y por la LRBRL.<sup>449</sup> Criterio, este último, que retoma miméticamente los postulados que guiaron la organización administrativa del Estado durante el siglo XIX.

En ambos casos, lo que resulta evidente es que se está ignorando la dimensión de las entidades locales como conjunto social y políticamente organizado llamado a integrar junto con las comunidades autónomas la organización territorial del Estado. No resulta gratuito hacer esta matización, porque cuando el artículo 137 de la CE menciona la provincia, el municipio y la comunidad autónoma lo hace para definir la forma en la que va a organizarse territorialmente el Estado y no simplemente su administración. Además, conviene no olvidar que cuando se aprueba la Constitución de 1978, las comunidades autónomas autónomas todavía no se habían constituido como tales<sup>450</sup> y tampoco existía ningún mandato constitucional en ese sentido.<sup>451</sup> Ésta es la razón por la cual el mencionado artículo se pronuncia aludiendo a “las comunidades autónomas que se constituyan”. No ocurre igual con los municipios y las provincias (artículos 140 a 142), que desde el principio se entienden asentados por todo el territorio nacional y que son la base sobre la cual necesariamente debe organizarse territorialmente el Estado y, por ende, las comunidades autónomas.

## 2. Constitución, estatutos de autonomía y reforma estatutaria

La Constitución insta en el artículo 147.2.c) a que las comunidades autónomas regulen en sus estatutos “la denominación, organización y sede de las institucio-

---

448. MORELL L., “El estado de las autonomías territoriales. Aspectos institucionales”, *Pasado, presente y futuro de las comunidades autónomas*, S. Martín-Retortillo (dir.), Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 160-161.

449. La concepción constitucional de las autonomías locales que tiene en el artículo 137 de la CE su más claro respaldo garantiza la autonomía de los para la gestión de sus intereses. Ha sido este artículo es el que ha impulsado desde diversas normativas de carácter parcial pero, sobre todo, a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este tema la depuración de los elementos incompatibles entre la legislación del régimen local y el principio de autonomía local.

450. Recordemos que los primeros estatutos de autonomía que se aprueban son los del País Vasco y Cataluña en 1979, a los que posteriormente les seguirán en un intervalo de cuatro años los de las quince restantes comunidades autónomas. Posteriormente, en 1995 se aprobarán los estatutos de autonomía para Ceuta y Melilla.

451. El artículo 143.1 de la CE resulta sumamente claro en este aspecto utilizando el tiempo futuro: “podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos.”

nes autónomas propias”, y el artículo 148.1.1 establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en la organización de sus instituciones de autogobierno. Según esto, se deja abierta la posibilidad para que las comunidades autónomas, a través de sus estatutos de autonomía, regulen y organicen la estructura organizativa que estimen más conveniente, sin más límites que los constitucionalmente previstos en los artículos 9 y 103 de la CE.<sup>452</sup> Ahora bien, al tratarse el Estatuto de una norma estatal, no puede imponer un sistema cerrado de organización que prive a la comunidad de esta potestad, puesto que si así fuera se estaría vulnerando la autonomía de sus órganos de autogobierno, así como la potestad que poseen las comunidades autónomas para optar por la organización administrativa que estimen más conveniente para su funcionamiento. Por esta razón, el sistema más respetuoso con la Constitución y con las propias comunidades autónomas es aquel en el que los estatutos de autonomía ofrecen varias alternativas posibles, entre las cuales los órganos de la comunidad podrán optar a la hora de diseñar su sistema organizativo, pero sin imponer ninguno de ellos de forma previa. En virtud del artículo 148.1.1 de la CE, todos los estatutos de autonomía han incluido la organización de las instituciones de autogobierno en sus textos como competencia exclusiva de la comunidad, competencia que las comunidades autónomas han ido desarrollando e implantando en el ejercicio de sus potestades ejecutivas y legislativas.

Pero el paso de un Estado fuertemente centralizado a un Estado descentralizado ha sido el fruto de un proceso no exento de dificultades. El primer paso fue pasar de la concentración del poder en sede estatal al reparto del mismo entre diecisiete nacionalidades y regiones, fase que exigió la modificación de una gran parte de las leyes preconstitucionales y de un nuevo diseño institucional de las administraciones públicas autonómicas de nueva creación.

Hoy, tras más de dos décadas de funcionamiento del sistema autonómico, las reformas estatutarias inicialmente previstas en la Constitución se han llevado a cabo. Sin embargo, no se puede hablar de un proyecto concluido. El sistema autonómico sigue abierto y los próximos años ya se anuncian cruciales en las reformas de los estatutos de autonomía.

## 2.1. Génesis del proceso autonómico

### 2.1.1. Primera fase. Los Pactos Autonómicos de 1981

El proceso de elaboración de los estatutos de autonomía se inicia con la aprobación de los estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña. Este acontecimiento provoca los primeros conflictos políticos entre el Gobierno y las comunidades

---

452. Estos dos artículos son los límites más claros a la potestad estatutaria de organización y constituyen el marco básico al que deben sujetarse todos los poderes públicos en su actuación. Sobre el valor de los mismos, *vid.* ARGULLOL MURGADAS, E., “Organización administrativa de las comunidades autónomas”, DA, núm. 182, 1979, p. 42 y ss. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5ª edición, Civitas, Madrid, 1989, p. 114 y ss. También la STC de 14 de julio de 1981.

autónomas de Galicia y Andalucía, que pretendían elaborar sus estatutos de autonomía siguiendo las mismas pautas competenciales reconocidas para los estatutos vasco y catalán. Tanto en uno como en otro caso, pese a las reticencias iniciales manifestadas desde el Gobierno central de la UCD, se aprobaron los estatutos de autonomía asumiendo el máximo techo competencial según el precedente sentado por los estatutos vasco y catalán.

En 1981, el intento del golpe de Estado y las dificultades experimentadas en los procesos estatutarios seguidos por Galicia y Andalucía favoreció que los dos partidos mayoritarios en las Cortes en ese momento –UCD y PSOE– firmaran lo que se conoció como los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981. Mediante este acuerdo político, se pretendían sentar las bases y encontrar una postura consensuada que ayudara a determinar la vía más adecuada a seguir por el resto de las comunidades autónomas en la elaboración de sus respectivos estatutos de autonomía.

El contenido fundamental de los Pactos se centró en la decisión sobre el número de comunidades autónomas que se crearían, en la fijación de un sistema institucional común a todas ellas (Asamblea legislativa, Presidente y Gobierno autonómico) y en el reconocimiento de un ámbito competencial menos generoso del que disfrutaban las cuatro comunidades autónomas ya constituidas. Como resultado de estos acuerdos, se consiguió la aprobación de todos los estatutos de autonomía pendientes, pero, como contrapartida, hubo que introducir algunas particularidades inicialmente no previstas por la Constitución. Estas peculiaridades se aplicaron a las comunidades de Valencia, Canarias y Navarra. En el caso de las dos primeras, se justificaron porque ya habían iniciado el proceso para acceder a la autonomía por la vía reforzada antes de que tuvieran lugar los Pactos Autonómicos. De este modo, aunque inicialmente siguieron la vía ordinaria de acceso a la autonomía, el Parlamento acordó la aprobación de sendas leyes orgánicas de transferencias, LOTRAVA y LOTRACA,<sup>453</sup> respectivamente, de manera simultánea a la aprobación del Estatuto, mediante las cuales estas dos comunidades autónomas accedían directamente al máximo techo competencial. En el caso de Navarra se acudió a la disposición adicional primera de la Constitución (derechos históricos de los territorios forales) para la aprobación del Estatuto, denominado Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA), que fue negociado entre el Gobierno central y el Gobierno pre-autonómico de Navarra y sometido a una única votación de ratificación de las Cortes. Para el resto de los estatutos de autonomía se siguieron los acuerdos, lo que significaba que se generalizaba para todas ellas un mismo sistema institucional, pero que disfrutarían de un sistema competencial diferente.

Una vez aprobados los diecisiete estatutos de autonomía, el territorio del Estado quedaba organizado en comunidades autónomas, entre las que claramente podía distinguirse entre dos grupos diferentes en función del sistema de asunción de competencias definido en sus estatutos. Así, se diferenciaba entre *comunidades de primer grado* y *comunidades de segundo grado*. Las primeras estaban integradas

---

453. Ley orgánica de transferencias a la Comunidad Valenciana y Ley orgánica de transferencias a Canarias.

por aquellas regiones que tuvieron desde el primer momento la oportunidad de incorporar a su Estatuto las competencias enumeradas en el artículo 148.1 de la CE y las no reservadas expresamente al Estado en el artículo 149.1. Por otro lado, estaban las comunidades de segundo grado, que durante esa primera fase sólo pudieron asumir estatutariamente las competencias establecidas en el artículo 148 de la CE. Terminado el proceso, el mapa autonómico se dividía en siete comunidades autónomas que disfrutaban del máximo techo competencial y diez comunidades autónomas que transitoriamente gozaban de un nivel inferior de competencias.

Sin embargo, el sistema diseñado por los Pactos Autonómicos no consiguió todos los objetivos previstos. Aunque se logró la aprobación consensuada de todos los estatutos de autonomía, la Ley con la que se pretendía articular todo el proceso (LOAPA) fue en gran parte anulada por el Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983, por el doble carácter orgánico y armonizador que se le quiso otorgar a la Ley y por querer actuar como norma interpretadora de la Constitución. Sin embargo, posteriormente, la jurisprudencia derivada de esta sentencia ha sido decisiva para la configuración del Estado autonómico, estableciendo, por ejemplo, la primacía de los estatutos de autonomía con respecto a las demás leyes o el carácter indisponible de las competencias que sólo pueden ser reformadas por la vía de la reforma constitucional o estatutaria.<sup>454</sup> Tras los pronunciamientos del Tribunal Constitucional con motivo de la LOAPA, se consolida la idea del Estado autonómico como un Estado compuesto en el que los estatutos de autonomía se constituyen como normas derivadas de la Constitución y sometidas a ésta que no podrán verse afectadas por ninguna ley estatal, integrando el *núcleo duro* del denominado *bloque de constitucionalidad*.

De este modo, la primera fase de construcción del Estado de las autonomías puede decirse que abarca el período comprendido entre la celebración de las primeras elecciones autonómicas del mes de marzo de 1980, en las que se aprobaron los estatutos de autonomía vasco y catalán, hasta las elecciones celebradas el 8 de mayo de 1983, fecha en la que se convocaron elecciones en el resto de las comunidades autónomas.

### 2.1.2. Segunda fase. Los Pactos Autonómicos de 1992

Los Pactos Autonómicos de 1981 sentaron las bases para la evolución de las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE, si bien otorgándoles de manera transitoria un *quantum* competencial inferior al atribuido desde el comienzo a las comunidades autónomas de vía rápida.<sup>455</sup> Por esta razón, la profundización en el autogobierno autonómico se ha centrado fun-

454. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, p. 65.

455. Esta descentralización de tipo gradual ha sido objeto de estudio en importantes trabajos entre los que merecen ser mencionados F. TOMÁS Y VALIENTE, "La primera fase de construcción del Estado de las autonomías (1978-1983)", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, p. 45-67; L. LÓPEZ GUERRA, "La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías", en el mismo número de la citada revista, p. 69-80. De todo el período en las valoraciones generales que desde el año 1992 realiza E. AJA en el *Informe sobre comunidades autónomas*.

damentalmente sobre la vertiente competencial, como un modo de asumir nuevos títulos materiales y funcionales sin prestar, hasta hace relativamente poco tiempo, atención al marco institucional. No obstante, hay que señalar que las primeras reformas estatutarias aprobadas en 1991 incidieron directamente en algunos aspectos institucionales tendentes a unificar la fecha de celebración de las elecciones autonómicas en las comunidades del 143 y de la Comunidad Foral de Navarra.<sup>456</sup>

Lento y complejo está siendo el proceso de igualación competencial entre las comunidades autónomas. Durante el período 1987-1989, una vez cumplido el plazo constitucionalmente establecido para que se produjera la equiparación entre todas las comunidades autónomas, comenzaron las demandas por parte de las comunidades autónomas de vía lenta para la ampliación de su techo competencial basándose, para ello, en lo dispuesto en el artículo 148.2 de la CE. Pese a que el articulado de la Constitución resultaba bastante claro al respecto, entre las diferentes fuerzas políticas se produjeron discrepancias sobre la conveniencia o no de realizar nuevas transferencias competenciales, aduciendo como argumentos bien la incapacidad de algunas regiones para hacerles frente, o bien la debilitada posición en la que quedaba el Gobierno central, que ante esta situación tendría que abordar una reforma de su Administración.<sup>457</sup> Pero, sin duda, el principal problema era la inexistencia de un modelo de Estado autonómico que permitiera prever las consecuencias de tales transferencias en el conjunto del Estado.

Pese a las reticencias mencionadas, un nuevo pacto político firmado en 1992<sup>458</sup> entre el PSOE y el PP permitió dar una respuesta positiva al deseo de ampliación competencial de las diez comunidades autónomas del artículo 143 de la CE y garantizar para todas ellas un proceso de reforma de sus estatutos que les permitiera asumir nuevas competencias.

En 1994 culmina el proceso de reforma de los estatutos que se inició con la aprobación de la Ley orgánica 9/1992, de transferencias de competencias, y con el planteamiento en sus respectivos parlamentos autonómicos por parte de las diez comunidades autónomas beneficiarias de la transferencia de la reforma proyectada para su envío y aprobación por las Cortes, en un clima de elecciones generales. La aprobación de las leyes orgánicas de 1, 12 y 24 de marzo pone punto a la última fase prevista en los Pactos Autonómicos de 1992.

---

456. Para un estudio en detalle de las últimas reformas operadas en el marco institucional de los estatutos de autonomía, puesto que este estudio se va a centrar preferiblemente en los aspectos competenciales, puede consultarse URRETAZAVICAYA AÑORGA, I., "Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: Un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las autonomías", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 46, p. 9-57.

457. Sobre los posicionamientos de las diferentes fuerzas políticas al respecto, *ibídem*, p. 69.

458. Sobre los Acuerdos de 1992 y su influencia en la definición territorial del Estado, *vid.* HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, M<sup>a</sup>. A., "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: Negociación, contenido y desarrollo", *DA*, núm. 232-233, p. 134-183; RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., "Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿Una alternativa constitucional adecuada?", *REP*, núm. 81, 1993, p. 103-128; Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, *Puesta en práctica de los acuerdos autonómicos de 1992 y sus efectos sobre el Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996.

Este proceso sienta las bases para igualar los techos competenciales de todas las comunidades autónomas, con la excepción de la competencia de sanidad, parcialmente el régimen local, provisionalmente la educación no universitaria y las competencias que reflejan hechos diferenciales, se supera la primera fase de desarrollo constitucional, que se había caracterizado por la existencia de dos velocidades en la asunción autonómica de competencias.<sup>459</sup>

Esta igualación competencial debería haber servido para desterrar la clásica diferenciación entre autonomías de *vía rápida* y de *vía lenta* y de todos los términos que se han venido empleando para marcar las diferencias entre las comunidades autónomas, trayendo a primer plano la capacidad de autogobierno y de gestión de cada comunidad autónoma. Pero todavía, aunque se han acercado distancias, dentro de esta igualdad formal es posible encontrar diferencias entre unas comunidades autónomas y otras, no sólo en virtud de los llamados "hechos diferenciales", sino también y, principalmente, atendiendo a la capacidad de cada comunidad autónoma a la hora de ejercer las competencias que tenga encomendadas sobre un ámbito material determinado.<sup>460</sup>

### 2.1.3. Tercera fase. Nuevas reformas estatutarias y propuestas de futuro

Una vez encauzado el proceso de ampliación competencial, los esfuerzos de las comunidades autónomas del 143 se orientaron a impulsar una revisión con detalle del aparato institucional autonómico con el objeto de insertar en los estatutos de autonomía, mediante un nuevo proceso de reforma, nuevos mecanismos para reforzar los sistemas parlamentarios respectivos y, por ende, el propio modelo autonómico. En 1996, las reformas institucionales operadas en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas de Canarias y Aragón supusieron para ambas comunidades, pero muy principalmente para el conjunto del Estado, la manifestación de la consolidación institucional y competencial del sistema en cuanto que la reforma respondía a la voluntad expresada por las fuerzas políticas de ambas comunidades de mejorar substancialmente sus estatutos. En el primer caso, la reforma fue producto de un amplio consenso y de una concienzuda elaboración, puesto que, a diferencia de otras comunidades que aplicaron los Pactos Autonómicos de

459. Mencionar que las leyes orgánicas de reforma de los estatutos de autonomía de vía lenta aprobadas en 1994 reconocían de forma más o menos explícita, tanto en sus preámbulos como en sus exposiciones de motivos, el carácter estrictamente competencial de las reformas operadas. Vid. AJA, E., *Informe comunidades autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, p. 31.

460. Sobre los llamados hechos diferenciales existen importantes estudios. Vid. GONZÁLEZ ENCINAR, J., "El Estado federal asimétrico", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995, p. 267-282; AJA, E., "La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado autonómico", *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, p. 163-185; REQUEJO, F., "Diferencias nacionales y federalismo asimétrico", *Claves de la Razón Práctica*, núm. 59, 1996, p. 24-37; LEGUINA VILLA, J., "La reforma del Senado y los hechos diferenciales", *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, p. 7-27; LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 148 y ss.; ALLIARANGUREN, J. C., "Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos (identidad, hechos diferenciales y asimetría)", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 25, 1998, p. 52-149. Más recientemente, la imprescindible aportación de E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999.

1992, Canarias no había reformado su Estatuto en 1994. En el segundo caso, la nueva reforma del Estatuto de Aragón respondía a un deseo que ya había sido puesto de manifiesto cuando se aprobó la llamada *reforma corta* en 1994 y que se hizo realidad en 1996 mediante la aprobación, por unanimidad, de la denominada *reforma amplia*, que afectaba al Estatuto de manera mucho más profunda. Se abre así un camino que está siendo seguido por el resto de comunidades autónomas.<sup>461</sup>

En esta ocasión, no se produjo un pacto explícito entre el PP y el PSOE, pero sí tácito, de forma que, una vez que los cambios fueron consensuados en los respectivos parlamentos autonómicos, se dejó vía libre para su aprobación por las Cortes.<sup>462</sup> No obstante, la peculiaridad de estas reformas frente a las anteriores reside, al margen de su contenido, en que todas ellas han sido puestas en marcha por iniciativa de cada Asamblea autónoma, dato este que revela el interés de las propias comunidades autónomas por dar respuesta, a través de sus propias instituciones, a los problemas particulares que les pudieran ir surgiendo.

Las modificaciones institucionales operadas han sido muy semejantes. Estas similitudes derivan principalmente de dos factores: por un lado, un mismo punto de partida en lo que a las limitaciones institucionales se refiere y, por otro, la coincidencia existente entre los dos grandes partidos de implantación nacional a la hora de poner en marcha las reformas.<sup>463</sup> Con estos cambios se culmina el proceso diseñado por el artículo 148.2 de la CE, de forma que el sistema no sólo se ha generalizado sino que en su mayor parte también se ha homogeneizado. Las reformas afectan tanto al ámbito institucional como al competencial, hecho que refleja la trayectoria similar que han experimentado ambos campos en las comunidades autónomas de vía lenta.<sup>464</sup> Precisamente son estas modificaciones estatutarias iniciadas en 1994 las que ponen en alerta a las comunidades autónomas del 143 sobre

---

461. Por orden cronológico se han reformado los estatutos de autonomía de Canarias (Ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), Aragón (Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre), Castilla-La Mancha (Ley orgánica 3/1997, de 3 de julio), Murcia (Ley orgánica 1/1998, de 15 de junio), Madrid (Ley orgánica 5/1998, de 7 de julio), Cantabria (Ley orgánica 11/1998, de 30 de diciembre), Asturias (Ley orgánica 1/1999, de 5 de enero), La Rioja (Ley orgánica 2/1999, de 7 de enero), Islas Baleares (Ley orgánica 3/1999, de 8 de enero), Castilla y León (Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero) y por último Extremadura (Ley orgánica 12/1999, de 6 de mayo).

462. La necesidad de planteamientos renovadores en materia institucional como un paso imprescindible para la consolidación del Estado autonómico han sido puestos de manifiesto por la doctrina en numerosas ocasiones. Sin embargo, los esfuerzos desplegados por el Gobierno del Partido Popular en este sentido, para suscribir con el PSOE un nuevo Pacto Autonómico destinado a revisar los estatutos de autonomía del 143 conforme a los parámetros seguidos en las reformas de los estatutos de autonomía de Canarias y Aragón en 1996, fueron desoídos por el principal partido de la oposición debido a la negativa del PP de incluir la reforma del sistema de financiación autonómica como tema de debate. *Vid. AJA, E., "Valoración general", Informe comunidades autónomas 1997*, vol. I, p. 23.

463. URRETAIVIZCAYA AÑORGA, I., "Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico...", *op. cit.*, p. 31.

464. Esta constatación es criticada por URRETAIVIZCAYA, para quién este paralelismo es absolutamente innecesario si se tiene en cuenta que si bien en el ámbito competencial existía un mandato constitucional expreso plasmado en el artículo 148.2, que obligaba a las comunidades autónomas de vía lenta a pasar por un período transitorio de cinco años antes de acceder al máximo techo competencial, no ocurría igual en el plano institucional. Por tanto las restricciones institucionales que desde el principio arrastraron estas comunidades autónomas no tenían una justificación constitucional expresa como las primeras y, en consecuencia, no tiene fundamento la correlación que se estableció desde el primer momento entre autonomías de nivel competencial inferior con limitaciones en el plano institucional para estas mismas comunidades. *Ibidem.* p. 48-49.

la necesidad de eliminar las disfunciones existentes en su sistema institucional, acentuadas con los nuevos traspasos de competencias. Pero va a ser en 1996 cuando algunas comunidades autónomas den los primeros pasos para fortalecer el régimen jurídico de sus instituciones. En muchos casos las reformas serán aprovechadas también para incluir nuevos títulos competenciales que les permitan aumentar el número de sus funciones con nuevas atribuciones. Se puede hablar entonces de una segunda fase que, bajo la excusa de la ordenación institucional, complementa la iniciada en 1994 en lo relativo a la ampliación competencial.

Los últimos cambios se han orientado principalmente hacia un reforzamiento de las sedes de autogobierno, eliminando las restricciones que diferenciaban a las comunidades autónomas de vía lenta de las de vía rápida (entre otras, prohibición de remuneración fija y máximo de dos meses de reuniones en los períodos ordinarios) y permitiendo la capacidad de disolución del Parlamento al Presidente de la comunidad autónoma, potestad que con anterioridad era solamente tributaria de algunas comunidades autónomas, con precauciones para evitar su abuso y garantizando la celebración de las elecciones en la misma fecha cada cuatro años.<sup>465</sup> Las reformas estatutarias han potenciado también la creación y constitución de nuevos consejos consultivos en las comunidades autónomas (Aragón, Galicia, Castilla-La Mancha y La Rioja), en un proceso que ha supuesto la generalización de esta figura ya existente en las comunidades autónomas de Cataluña, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Baleares. En los dos primeros casos, su creación responde a una previsión estatutaria, mientras que en el resto ha sido impulsada a raíz de la STC 204/1992, en cuanto plantea a las comunidades autónomas la alternativa de requerir un dictamen consultivo al Consejo de Estado, para las disposiciones y actos administrativos que su ley orgánica establece, o bien recabarlos de un órgano consultivo equivalente de las comunidades autónomas. Ahora bien, como la sentencia no fija las condiciones de esa equivalencia, el panorama actual de los órganos consultivos autonómicos es bastante complejo, con diferencias importantes en cuanto a su composición, sistema de nombramiento de sus miembros, etcétera.<sup>466</sup>

Más recientemente, la reforma operada en la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional mediante la Ley 7/1999, de 21 de abril, otorga otra importante función a los órganos consultivos de las comunidades autónomas (artículo 75.3 de la LOTC), permitiendo que de manera previa a la formalización de un conflicto en

---

465. A este respecto se ha señalado la paradoja —explicada desde diversas perspectivas y apoyada en un variado número de argumentos— de que las comunidades autónomas del 143, con menor nivel competencial inicial, gozan sin embargo, frente a las de vía rápida, de una mayor libertad a la hora de establecer su forma de gobierno, ya que no existe en principio un precepto constitucional que condicione el ejercicio de su capacidad de autoorganización. *Vid.* Ruíz-Rico, G., “La forma del gobierno autonómica en España”, en la obra colectiva *Formas de gobierno y sistemas electorales*, G. Ruíz-Rico y Silvio Gambino (coords), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 528.

466. Sobre los consejos consultivos autonómicos pueden verse los trabajos incluidos en el libro colectivo *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, XIX Jornadas de Estudio de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia-BCH-Civitas, Madrid, 1998, p. 145-196.



defensa de la autonomía local se solicite “un dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, al Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente comunidad autónoma [...]. En las comunidades autónomas que no dispongan de órgano consultivo el dictamen corresponderá al Consejo de Estado”. Se ofrece con esta modificación la opción para buscar la solución al conflicto entre el Gobierno autonómico y los gobiernos locales allí ubicados en el seno de cada comunidad autónoma, alejando la sospecha de un control centralista por parte de los órganos generales del Estado y buscando un procedimiento más acorde con la lógica de la subsidiariedad: solucionar el conflicto en la instancia más cercana al litigio.

Se constata, además, que todos los estatutos de autonomía se inauguran con un preámbulo o una exposición de motivos de contenido muy semejante. Por lo que respecta a la definición que se hace de las competencias consideradas como exclusivas, concurrentes y ejecutivas, varían de unas normas estatutarias a otras en la medida en la que se incluyen, en diferentes categorías, las mismas competencias que con carácter general han sido objeto de transferencia para todas las comunidades. Merecen una mención especial los estatutos de autonomía de Aragón y Extremadura, que asumen las competencias exclusivas “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 140 y 149 de la Constitución”, expresión muy considerada con la autonomía local, que de este modo queda a salvo de las interferencias que el ejercicio de las competencias legislativas autonómicas pudieran causarle.

En el plano competencial, todos los estatutos reordenan sus competencias ajustándolas a la clásica definición de *competencias exclusivas, concurrentes* (leyes de bases y de desarrollo) y *compartidas* (legislación-ejecución). En algunos casos, la tendencia es aumentar artificiosamente los títulos competenciales para dar la impresión de que se aumenta también el número de competencias. También suele ser muy frecuente catalogar como exclusivas competencias que en realidad tienen otra naturaleza, o dividir un mismo título competencial en ámbitos materiales distintos con las consecuentes disfunciones que estas diferentes denominaciones pueden originar desde un punto de vista formal.<sup>467</sup> Por otro lado, aunque el sistema de ampliación competencial seguido por las comunidades autónomas del 143 se ha hecho en función de un procedimiento común, es decir, transferencia de competencias sobre la base de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la CE, seguida a corto plazo por la tramitación de las reformas de los estatutos de autonomía como pasos previo a la asunción estatutaria de las competencias transferidas, sin embargo no se puede hablar de una identidad en lo que respecta a los contenidos de las diversas leyes orgánicas de reforma de los estatutos.

Las razones apuntan a que el proceso de aprobación de cada Estatuto de autonomía, aun basándose en todos los casos en el texto de la Ley orgánica 9/1992, ha permitido introducir algunas diferencias de redacción, tal como se apuntaba más arriba y, además, la diferente situación de partida de las comunidades autónomas ha hecho que el ritmo de asunción de competencias sea también diferente, por lo que está todavía pendiente de conclusión.

---

467. AJA, E., *Informe comunidades autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, p. 22.

De manera paralela a la ampliación competencial que tenía lugar en las diez comunidades autónomas mencionadas, las comunidades autónomas del 151, aprovecharon la oportunidad para retomar sus demandas sobre las transferencias pendientes al Estado central.<sup>468</sup> Los presidentes autonómicos de las comunidades autónomas del 143 han interpretado estas demandas como una estrategia de las comunidades autónomas del 151 para seguir manteniendo la asimetría competencial que las había diferenciado, precisamente en el momento en el que se estaban sentando las bases para conseguir una relativa igualación.<sup>469</sup> No obstante, hay que aclarar que los traspasos demandados por las comunidades autónomas del 151 corresponderían también al resto de las comunidades autónomas, aunque, lógicamente, para las comunidades autónomas del 143 esta asunción se vería retrasada en el tiempo, al tener que enfrentarse primero a la batería de competencias otorgadas con los recientes traspasos, situación ya superada por las comunidades del 151 de la CE. Pero, en todo caso y desde un plano formal, en lo relativo a la petición de traspasos pendientes, siempre que sea en cumplimiento de la Constitución y de los estatutos de autonomía, no se pueden introducir diferencias entre unas comunidades autónomas y otras.

En 1997, la aprobación de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), supuso un paso importante en la reforma de la Administración central, permitiendo adecuar la organización periférica estatal a los cambios producidos durante estos años por los traspasos de competencias a las comunidades autónomas. El aumento competencial, sobre todo de tipo ejecutivo, de las comunidades autónomas tenía que ir acompañado necesariamente de una disminución de la Administración periférica estatal, siendo éste uno de los objetivos básicos que se plantean en la ley. Con este objeto, se potencia la figura del Delegado del Gobierno en la comunidad autónoma que suprime, aunque sea de manera meramente simbólica, al Gobernador Civil, encargado de la dirección de la Administración periférica y de la coordinación de la Administración central con la autonómica y la local.

Sin embargo, paralelamente a esta reducción de la Administración periférica estatal, se ha ido fomentando desde mediados de los años noventa la Administración periférica autonómica. Pasos significativos en este aspecto se han dado en Andalucía con la creación de la figura del Delegado del Gobierno autonómico en la provincia; Aragón ha abierto oficinas delegadas en Huesca y Teruel; la Comunidad Valenciana ha formado delegaciones territoriales del Gobierno en las tres provincias, y en la misma dirección ha actuado Extremadura. Estas medidas se

---

468. Para AJA, la petición de "transferencias pendientes" supone que la comunidad autónoma reprocha al Estado central un traspaso insuficiente de medios personales y materiales que le corresponderían para poder desempeñar las competencias reconocidas en el Estatuto. A este respecto hubiese sido muy favorable que el Tribunal Constitucional se hubiese decantado por definir de quién es la titularidad de la competencia, ayudando a agilizar los traspasos. *Vid. Informe comunidades autónomas 1993*, valoración general, vol. I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, p. 32.

469. AJA, E., *ibidem*, p. 33.

suman a las ya iniciadas durante los años anteriores, de manera que parece clara la tendencia al fortalecimiento de una Administración periférica propia en cada comunidad autónoma, descartando, en consecuencia, la idea de una administración indirecta que permitiría a las comunidades autónomas realizar su gestión a través de las diputaciones o los ayuntamientos.

Estrechamente relacionado con este tema está el de la disponibilidad que las comunidades autónomas tienen sobre el régimen local, puesto que tras los procesos de igualación competencial tienen todas ellas una gran capacidad de intervención sobre las entidades locales de su territorio. Con carácter general, la concreción que se hace del principio de autonomía en el Estatuto a través de la potestad de organización autonómica encuentra su límite en el respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada. Hoy, las reformas operadas en los estatutos de autonomía del 143 han equiparado jurídicamente el techo competencial de todas las comunidades autónomas, asumiendo todos ellos, entre otras muchas competencias, la competencia normativa autonómica en materia de régimen local, que hasta este momento era propia solamente de las comunidades autónomas de autonomía plena.<sup>470</sup> A raíz de esta disponibilidad, no han sido muchas las comunidades autónomas que han puesto en marcha intervenciones decididas orientadas a consolidar en el nivel intermedio a otras estructuras propias diferentes a la provincia que, como la comarca, le permitan reforzar el sistema municipal respectivo. Iniciativas en esta dirección se han llevado a cabo, al menos en el plano legislativo, además de en Cataluña, en Aragón y Galicia.<sup>471</sup>

## 2.2. Las previsiones constitucionales de ampliación competencial y las reformas estatutarias como criterios de diferenciación entre las comunidades autónomas

En este punto interesa destacar si las reformas estatutarias llevadas a cabo hasta la fecha (Pactos Autonómicos de 1981 y Pactos Autonómicos de 1992), así como las reformas estatutarias posteriores, permiten hablar de una igualación entre las comunidades autónomas que configuran el Estado o si, por el contrario, siguen existiendo factores que, aunque de manera más atenuada que en la diferenciación inicial entre comunidades autónomas de régimen especial y de régimen común, perpetúan las diferencias entre unas y otras. Con este objeto, antes de analizar de manera exhaustiva cómo se articulan las relaciones entre las comunidades autó-

---

470. En efecto, inicialmente, la competencia sobre esta materia era tributaria solamente de las comunidades autónomas de máximo techo competencial, de modo que sólo estas comunidades autónomas tenían reconocida potestad para regular el régimen jurídico de las administraciones públicas locales, reservándose el Estado "las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas [...], un procedimiento administrativo común [...], sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas" (artículo 149.1.18). Por su parte, las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 encontraban su techo competencial en el listado de competencias especificado en el artículo 148 de la CE y, en consecuencia, el tratamiento que podían hacer del régimen local en sus estatutos de autonomía estaba sujeto a la transferencia de una habilitación específica por parte de la Ley de régimen local (artículo 148.1.2 *in fine*).

471. Sobre esta cuestión se incidirá de forma detallada en los próximos epígrafes de este estudio.

nomas y las diputaciones provinciales en los estatutos de autonomía y en las leyes de relación entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales, parece conveniente partir de las directrices constitucionales que determinan la potestad organizatoria de las comunidades autónomas y, a partir de las mismas, concretar el alcance y contenido de las normas estatutarias a la hora de influir sobre el régimen local.<sup>472</sup>

La razón de utilizar este punto de partida es poner de manifiesto que, tal como se afirmaba en el Informe de la Comisión de Expertos que sirvió como base a los Acuerdos Autonómicos de 1981, la existencia de diferencias entre unas comunidades autónomas y otras no es una exigencia constitucional:

“Es preciso poner todo el énfasis en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de comunidades autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único, tránsito que sólo dispensa a algunos territorios [...]. El acceso al techo constitucional de la autonomía pasa por un inevitable período transitorio [...].”

Antes de las reformas comentadas, las previsiones constitucionales establecían una serie de reglas que operaban por igual en todas las comunidades autónomas, independientemente de la vía seguida para su acceso a la autonomía, y otras que se aplicaban de manera diferente en función de este mismo factor. De este modo, aunque hoy todas las comunidades autónomas han alcanzado *de facto* el mismo techo competencial *de iure*, aún puede establecerse diferencias entre ellas atendiendo a esta misma razón.

La Constitución española se limita a efectuar una revisión general de los estatutos de autonomía en lo que se refiere a su procedimiento de reforma, remitiendo al sistema establecido en los mismos y exigiendo una ley orgánica para la aprobación de la reforma (artículo 147.3). Para las comunidades autónomas que hayan aprobado sus estatutos por la vía del artículo 151, se exige la necesidad adicional de que se celebre un referéndum obligatorio en la propia comunidad autónoma (caso de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía).<sup>473</sup> Para las comunidades autónomas del artículo 143, el proceso de reforma está previsto en los artículos 147.3 y 148.2 de la CE, el primero referido a la reforma estatutaria en general y el segundo

---

472. ESCRIBANO COLLADO, P. y RIVERO YSERN, J. L., “La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA”, *op. cit.*, p. 96.

473. Este procedimiento ha sido criticado por R. MARTÍN MATEO, para quien esta previsión podría entenderse como una contradicción al artículo 1.2 de la CE en la medida en la que puede afectar a la soberanía de las comunidades autónomas mencionadas o producir un choque de normas autonómicas y estatales que dilatara la reforma del Estatuto en el supuesto de que exista acuerdo para la aprobación de una reforma estatutaria en las Cortes Generales y en los respectivos parlamentos autonómicos y que, sin embargo, no superase el trámite referendario en una comunidad autónoma determinada. La solución que aporta este autor es que “la consulta popular realizada a escala de una comunidad autónoma no debería invalidar la decisión de la comunidad global representada en las Cortes. Esta objeción puede no obstante orillarse si la Ley orgánica aprobatoria de la reforma se autolimita, supeditando su vigencia a la ratificación plebiscitaria”. *Vid. Manual de Derecho Autonómico*, 2ª edición, Publicaciones Abella, Madrid, 1986, p. 90.

a una reforma específica que tenga como objeto el aumento de las competencias estatutarias hasta alcanzar el límite establecido por el artículo 149.

Para las comunidades autónomas del artículo 143, los Pactos Autonómicos de 1981 fueron la base sobre la que diseñaron las posibles ampliaciones de techos competenciales en sus estatutos. En el punto 3 de estos acuerdos, relativo a las competencias, se abría la posibilidad de que en la redacción inicial de los estatutos, las comunidades autónomas incluyeran, en un artículo aparte, aquellas competencias que no pudiesen desempeñar en ese momento por superar el contenido del artículo 148 pero que sí estuviesen dispuestas a asumir en el futuro. El proceso de asunción de nuevas competencias, una vez pasado el plazo establecido, podía hacerse de acuerdo a dos procedimientos diferenciados. El previsto en el artículo 148.2 de la Constitución, por el cual se exige el transcurso de un período de cinco años, acuerdo de la Asamblea autonómica adoptado por mayoría absoluta y ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, como pasos previos antes de que las comunidades autónomas puedan alcanzar el techo competencial establecido en el artículo 149 de la CE.<sup>474</sup> Y un segundo procedimiento según el cual durante los primeros tres años desde la aprobación del Estatuto, mediante leyes sectoriales de delegación o transferencia, se podían recibir nuevas competencias a través de la vía del artículo 150.2, o en su caso, según lo previsto en el artículo 150.1 de la CE.<sup>475</sup> La iniciativa de dicha transferencia o delegación podría ser adoptada por el Gobierno, las Cortes Generales o la respectiva Asamblea legislativa de cada comunidad autónoma en los términos contenidos en el artículo 87 de la CE.

Estos acuerdos se vieron reflejados en los estatutos aprobados por la vía del artículo 143: artículo 13.2 del Estatuto de Asturias; artículo 25.2 del Estatuto de Cantabria; artículo 11.2 del Estatuto de La Rioja; artículo 13.2 del Estatuto de Murcia; artículo 37.2 del Estatuto de Aragón; artículo 35.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha; artículo 35 del Estatuto de Canarias; artículo 10.2 del Estatuto de Extremadura; artículo 16.2 del Estatuto de Baleares; artículo 29.1.2 y 3 del Estatuto de Madrid, y artículo 29.2 del Estatuto de Castilla y León. Mención especial merece el Estatuto de Valencia, en cuyo artículo 43 no se hace ninguna alusión a la reforma estatutaria como instrumento de ampliación competencial, refiriéndose sólo a esta posibilidad mediante las leyes de transferencia y delegación del Estado. Ahora bien, con carácter general, en la mayoría de los estatutos de autonomía cuando se menciona el procedimiento de reforma de sus estatutos no se contempla como tal el sistema previsto en el artículo 148.2 de la CE.

---

474. Como señala Ortega, aunque la idea está implícita no se menciona en este procedimiento el concepto de reforma estatutaria. Vid. ORTEGA, L., "La reforma estatutaria", en *Estudios sobre el Estatuto de Castilla-La Mancha*, L. Ortega (dir.), Cortes de Castilla-La Mancha, 1995, p. 280.

475. El profesor García de Enterría ha establecido las diferencias existentes entre ambos mecanismos del siguiente modo: "Las leyes del artículo 150.2 pueden ser [...] un instrumento positivo de ampliación del nivel de competencias y del principio autonómico, pero conviene añadir con claridad que no podrán pretender ser el instrumento final y definitivo. El mandato del artículo 148.2 seguirá abierto y él ordena la reforma de los estatutos para consumir su mandato de aplicación competencial y de final homogeneización del sistema, aunque no imponga fecha fija para la misma". Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La revisión del sistema de autonomías territoriales*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1988, p. 81-82.

La celebración en 1992 de unos nuevos Acuerdos Autonómicos puso en marcha, como ya se ha hecho mención, otro proceso de reforma estatutaria en un conjunto muy amplio de comunidades autónomas. El instrumento fue la aprobación de la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, Ley que regulaba las transferencias de competencias a las comunidades autónomas del artículo 143. Este nuevo proceso se concretó en el aumento de los techos competenciales de estas comunidades, pero sin incluir nuevas reformas institucionales. También pretendía servir de factor uniformizador del nivel de competencias de todas las comunidades autónomas implicadas, con el objeto de lograr un funcionamiento más eficaz del Estado de las autonomías.<sup>476</sup> En definitiva, se trataba de transferir un conjunto de competencias a las comunidades autónomas entre las que necesariamente se incluyeran materias de competencia exclusiva, materias de desarrollo legislativo y de ejecución o materias de simple ejecución.

La estrategia de utilizar una misma ley de transferencias para todas las comunidades autónomas perseguía garantizar la uniformidad del nivel de competencias en todas ellas, evitando nuevos desequilibrios competenciales.<sup>477</sup> Es decir, la Ley orgánica 9/1992 buscaba configurar una base homogénea sobre la que cada comunidad autónoma diseñara su proyecto de reforma estatutaria, proyecto que posteriormente tenía que ser aprobado por las respectivas asambleas legislativas y remitido a las Cortes Generales para obrar la modificación del Estatuto.<sup>478</sup> Con esta fórmula se conseguía intervenir en el proceso, pero sin interferir en el principio de disponibilidad del que gozan las competencias en el sistema.

---

476. La Ley 9/1992, como resultado de un pacto político, le daba rango legal a la primera fase del acuerdo de las fuerzas políticas mayoritarias, cuyo objetivo era evitar que se iniciaran de manera simultánea diez procesos de reforma estatutaria paralelos. Además se trataba de racionalizar el proceso de ampliación de competencias autonómicas evitando situaciones diferenciadas entre comunidades autónomas que desembocarían en enfrentamientos o disfuncionalidades entre los diferentes poderes públicos. *Vid. Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas 1992*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1993.

477. Este proceso de traspaso generalizado de competencias a todas las comunidades autónomas del artículo 143 ha sido duramente criticado por el profesor RUBIO LLORENTE, para quién, pese a la buena intención que guió los acuerdos de 1992, sin embargo con ellos no se llega a la solución del problema y, bajo su criterio, se opta por una solución equivocada. "Las competencias de las comunidades autónomas figuran en sus estatutos y, en consecuencia, el procedimiento normal para ampliarlas es la reforma de éstos. Sucede no obstante que este procedimiento regulado de manera meticulosa y en general razonable en los respectivos estatutos, ha sido condenado a priori como políticamente inconveniente o impracticable. Para sustituirlo se preconiza como alternativa más conveniente la de las leyes de orgánicas previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. El razonamiento que fundamenta la condena y abona la alternativa es, en definitiva, el de que es imposible operar un traspaso ordenado de las competencias estatales a las comunidades autónomas mediante la negociación separada con cada una de ellas. El de que es mejor llevar a cabo este traspaso de un modo planificado, por grandes sectores de actuación pública y de un modo uniforme, es decir, mediante decisión unilateral." Y continúa su argumentación: "Las leyes de derogación o transferencia no permiten, en definitiva, dar por cerrado el proceso constituyente, recurrir a ellas no significa otra cosa que eludir, una vez más, la decisión definitiva y prolongar la provisionalidad. [...] la equiparación de todas las comunidades autónomas, o el establecimiento, ya con carácter definitivo, de dos niveles distintos de autonomía, en el segundo e inferior de los cuales quedarían instaladas las comunidades que hoy son provisionalmente inferiores." *Vid. "Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma"*, *Clave de la Razón Práctica*, núm. 25, 1992, p. 10-14.

478. ORTEGA, L., "La reforma estatutaria", *op. cit.*, p. 283 y ss.

La transferencia de competencias (exclusivas, legislativas o de ejecución) se realizó a las diez comunidades autónomas del artículo 143 de la CE, que según las previsiones constitucionales tenían que esperar el transcurso de un período de cinco años antes de poder modificar sus estatutos. Ahora bien, la transferencia de competencias específicas a algunas comunidades autónomas, junto con la utilización de un sistema de transferencia homogéneo por bloques, sin acudir al texto de los respectivos estatutos, ha provocado que en algunos casos se hayan realizado por la Ley 9/1992 transferencias de competencias que ya formaban parte de las competencias asumidas estatutariamente por la comunidad.

Junto con la transferencia de diferentes materias, la Ley presta una especial atención a la delimitación, contenido y condiciones del ejercicio de algunas de ellas. Estas previsiones legales pueden afectar en algunos casos a todo el abanico competencial objeto de delegación con independencia del carácter exclusivo, de ejecución o de desarrollo legislativo de la competencia. La razón es que al tratarse de competencias que se asumen por vía extraestatutaria tienen que sujetarse a las exigencias de control que el Estado estime convenientes (artículo 150.2), si bien la propia Ley establece que estas técnicas de control quedarán sin efecto en el momento en el que las competencias se incorporen a los estatutos.

De este modo, aunque la Ley 9/1992 y la reforma de los estatutos de autonomía han ampliado considerablemente el elenco competencial de las comunidades autónomas del 143, suprimiendo las diferencias generadas por la distinta situación de partida en la que se encontraban con las comunidades del 151, sin embargo, no ha conseguido la igualación total de los techos competenciales de todas las comunidades autónomas, ni en sus aspectos cuantitativos ni en sus aspectos cualitativos, que era el objetivo inicial. Así las cosas, persiste la diferencia.

### 2.3. Algunas reflexiones sobre las reformas estatutarias efectuadas

El alcance de las reformas operadas en los diez estatutos de autonomía del artículo 143 merece unas reflexiones. Con carácter general, se puede afirmar que la equiparación competencial producida entre estas comunidades autónomas y las de vía rápida ha sido bastante completa en la materia de régimen local. Sin embargo, esto no significa que no persistan diferencias entre unas comunidades autónomas y otras, tal como anteriormente se apuntaba. La consecuencia inmediata es que, en ciertos casos, la ampliación competencial puede ir incluso más allá de lo que se expresa literalmente en las leyes, siempre que se respeten los límites constitucionalmente impuestos. Los partidos nacionalistas de las comunidades autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia siguen demandando mayores cuotas de autogobierno, amparándose en los llamados “hechos diferenciales” o circunstancias particulares de carácter histórico, lingüístico, cultural, etc. La particularidad de este tipo de competencias, características de algunas comunidades autónomas, es que previamente han tenido que ser reflejadas en sus respectivos estatutos de autonomía y que pueden ser objeto de un desarrollo ulterior sin que exista la obligación de generalizarlas al resto de las comunidades autónomas. Por la misma razón, y a

*sensu contrario*, deben evitarse las demandas de competencias que, auspiciándose en estas particularidades, no persigan más objetivo que el de lograr la diferenciación del resto de las comunidades autónomas.

Por otro lado, la igualación competencial está teniendo efectos beneficiosos para la consolidación y funcionamiento del Estado autonómico. En el plano jurídico, supone el reconocimiento de capacidad legislativa a todas las comunidades autónomas para el desarrollo de las leyes básicas estatales, reduciendo al mínimo la aplicación de las normas supletorias estatales, bajo el argumento del diferente nivel competencial entre unas comunidades autónomas y otras que permitía al Estado la aplicación de la cláusula de supletoriedad. En el plano administrativo, la igualación competencial ha tenido su reflejo en la reforma de la Administración central del Estado, que ha ido, aunque lentamente, posibilitando la adaptación de la estructura estatal a las nuevas funciones transferidas. Aun así, y tras la reforma, siguen existiendo diferencias entre unos estatutos de autonomía y otros que encuentran su explicación tanto en la redacción inicial de los estatutos como en la capacidad de cada comunidad autónoma a la hora de ejercer sus competencias sobre un determinado ámbito.<sup>479</sup>

Por su parte, la potenciación de la Administración periférica autonómica sigue siendo una constante a la que no se resigna ninguna comunidad autónoma. Sólo en los últimos años, primero a raíz del documento "Bases para la negociación del Acuerdo para el desarrollo del Pacto Local" (1997) y, posteriormente, con la aprobación del paquete de medidas legislativas para el desarrollo del Pacto Local (1999), negociado entre la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Estado, se han adoptado algunas medidas que fortalecen competencial e institucionalmente a los municipios, pero que en mucha menor medida implican cambios de importancia para las diputaciones.

Todavía queda por concretar en la mayoría de las comunidades autónomas estudiadas los pactos locales autonómicos, en los que se tendrán que ir concretando temas básicos del régimen local como la financiación, atribución de competencias sectoriales y redefinición de las estructuras territoriales locales, que corresponde regular a las comunidades autónomas. Corresponde ahora a las comunidades autónomas poner en funcionamiento una auténtica descentralización de funciones de las comunidades autónomas en favor de las entidades locales,<sup>480</sup> inspirada en los procesos de traspasos de competencias que ya han tenido lugar entre el Estado y las comunidades autónomas.

479. Para el profesor Aja, las diferencias también pueden derivarse de las deficiencias técnicas que se observan en el articulado de algunos estatutos de autonomía. Según su parecer, en estos casos correspondería al Tribunal Constitucional aplicar el principio de "Interpretación conforme a la Constitución" y utilizar el artículo 149.1 como parámetro de las competencias autonómicas. Vid. AJA, E., *Informe comunidades autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, p. 33.

480. Hace unos años se dio un paso positivo en este sentido votándose la creación de una Comisión de Entes Locales en el Senado. Este acuerdo parlamentario tiene una importancia simbólica al ser el primero en el que coinciden populares y socialistas frente a los nacionalistas (fue rechazado por CiU, PNV y Coalición Canaria) y da respuesta a un pacto previo que cerraron en la FEMP, su antigua presidenta Rita Barberá, del PP, y su vicepresidente, Antoni Ciurana, del PSC-PSOE. Vid. *El País*, jueves, 12 de octubre de 2000.



Otra de las consecuencias que directamente se derivan del proceso de reforma estatutaria es que una vez concluida podrá considerarse zanjado el carácter transitorio con el que se concibió el artículo 148 de la CE, de modo que el único límite constitucional a la asunción estatutaria de competencias sea el listado del artículo 149 de la CE.<sup>481</sup> El proceso de reformas estatutarias acometido entre finales de 1998 y durante el año 1999 ha colocado a todas las comunidades autónomas en una situación competencial similar, razón por la cual hoy se puede afirmar sin temor a equivocación que la única lista competencial válida es la del artículo 149 de la CE.<sup>482</sup>

### 3. La articulación de la provincia con las comunidades autónomas en el ordenamiento autonómico

Tal como se desprende de las previsiones constitucionales, al margen de la autonomía de organización de la que gozan las comunidades autónomas, es preciso establecer un sistema de relación entre las distintas entidades territoriales del Estado, lo que incluye un sistema de conexión entre las comunidades autónomas y las entidades locales de su territorio. De este modo, el artículo 137 de la CE, además de constitucionalizar una nueva estructura territorial del Estado, incide de manera decisiva en las relaciones de poder que se establecen entre las entidades por él reconocidas, lo que exige un nuevo planteamiento en sus relaciones, así como una redistribución de las funciones y competencias que hasta ese momento se repartían entre el Estado y las entidades locales. Esta revisión competencial afecta en principio a todos los órganos generales del Estado, pero muy particularmente a la provincia, que va a ser la entidad que de forma más acusada verá interferidas sus funciones y competencias por la creación de las comunidades autónomas.

Según esto, como ya se había apuntado, la estructura territorial del Estado no queda definitivamente cerrada con la Constitución de 1978. Lo que hace el texto fundamental es mencionar una tipología de entidades locales constitucionalmente garantizadas y que necesariamente tienen que ser respetadas por las comunidades autónomas en la configuración de su territorio. Sin embargo, al mismo tiempo, deja abierta la posibilidad de crear otra serie de entidades cuya constitución y reconocimiento se deja a la libre elección y designio de la legislación autonómica. La cobertura constitucional para esta posibilidad se encuentra en la genérica previsión del artículo 141. 3 de la CE.<sup>483</sup> Con este sistema se favorece el principio de

---

481. TORNOS MAS, J., "La actividad del Estado respecto a las comunidades autónomas", en *Informe comunidades autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1995, p. 56.

482. TORNOS MAS, J., "La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución", en *El funcionamiento del Estado autonómico*, 2ª edición corregida y ampliada, MAP, Madrid, 1999, p. 133.

483. "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia". Previsión posteriormente desarrollada por la Ley de bases del régimen local en sus artículos 3 y 42 al 45, en los cuales se hace referencia de manera concreta a las comarcas, las áreas metropolitanas y mancomunidades como entidades territoriales de ámbito superior al municipal y a las parroquias, aldeas, pedanías, etc., como entidades de ámbito inferior al municipal.

descentralización, manteniendo los principios de uniformidad y variedad que rigen el espíritu de la nueva organización del Estado. Se abren para el legislador autonómico diferentes posibilidades para que éste pueda acomodar, en el desarrollo de los estatutos de autonomía, las estructuras locales a las características propias de su región, pero siempre, y a menos que la Constitución sea modificada, con el límite y la exigencia de mantener en su territorio a las entidades locales de obligada existencia según el artículo 137 de la CE.<sup>484</sup>

Por lo que respecta a la autonomía, garantizada por el artículo 137 para la gestión de sus respectivos intereses, ésta se predica por igual para todas las entidades territoriales. Sin embargo, en el caso de la provincia, su autonomía podrá verse afectada de manera desigual tanto desde las entidades de ámbito supraprovincial como por las entidades de ámbito infraprovincial. Desde el primero, la autonomía real de la que gocen las provincias va a depender fundamentalmente de la configuración territorial que adopten las comunidades autónomas. A este respecto, las posibilidades recogidas en la Constitución española son básicamente dos: como comunidades pluriprovinciales o uniprovinciales. En el primer caso, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, “parte de las competencias que hasta el momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de las comunidades autónomas, a las que habrá de atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y lógicamente los servicios de esta naturaleza”. En el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, supondrá “un mayor nivel de autonomía, estando, en este caso, confiado su gobierno y administración a la comunidad”. Desde el ámbito infraprovincial, la autonomía provincial también puede verse afectada por la previsión constitucional del artículo 141.1.3, que abre la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia.<sup>485</sup>

Pero la Constitución no recoge el sistema de relaciones provincia/comunidades autónomas, por lo que resulta obligado acudir a los respectivos estatutos de autonomía o al legislador autonómico para conocer la concreción de las mismas. El artículo

484. Ésta fue la respuesta del Tribunal Constitucional a la Ley 6/1980, de 7 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad, de la cual se han derivado toda una serie de principios que son los que han marcado, a partir de entonces, los límites jurídicos a los que deben sujetarse las comunidades autónomas a la hora de decidir la ordenación local de su territorio. Los comentarios a esta sentencia no por ser muy conocidos dejan de ser una referencia necesaria para los estudiosos de la provincia. *Vid.* MUÑOZ MACHADO, A., “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las potestades legislativas de las comunidades autónomas”, REDA, núm. 30, 1981, p. 551 y ss.; PIÑAR MAÑAS, J. L., “De nuevo en torno al carácter indispensable o no de la provincia”, RAP, núm. 96, 1981, p. 267 y ss.; COCA VITA, E., “La sentencia de 28 de julio de 1981 y su alcance para otras leyes de transferencias parciales de competencias provinciales”, REDA, núm. 31, 1981, p. 709 y ss.; SÁNCHEZ MORENO, “Las comunidades autónomas y las provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las diputaciones catalanas a la Generalidad”, REDA, núm. 32, 1982, p. 867 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Notas sobre la sentencia de las diputaciones provinciales”, REDA, núm. 34, 1982, p. 455 y ss.; ORTEGA, L., “La Ley 6/1980, de 7 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad”, en *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, 1988, p. 166 y ss.

485. El Tribunal Constitucional, en la STC de 28 de julio de 1981, se refiere a estas agrupaciones de municipios diferentes a la provincia como entidades “cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica”.

148.1.1 de la CE autoriza a las comunidades autónomas a asumir competencias en la organización de sus instituciones de autogobierno, pero, a su vez, el Estado, mediante la Ley de armonización 12/1983, de 14 de octubre, ya mencionada, permite la gestión ordinaria de los servicios propios de las comunidades autónomas por las diputaciones provinciales, respetando para ello los términos contenidos en los estatutos de autonomía respectivos y las leyes emanadas de las comunidades autónomas.

En función del tratamiento que de este tema han hecho los diferentes estatutos de autonomía y de cómo las comunidades autónomas lo han ido concretando en las leyes de relación con las diputaciones provinciales de su territorio, se puede establecer una clasificación de las comunidades autónomas españolas en función del tratamiento que en cada una de ellas se otorga a la entidad provincial. En este estudio se prescindirá de las comunidades autónomas uniprovinciales, de los archipiélagos balear y canario, y de los regímenes forales del País Vasco y Navarra. En el primer caso, porque el impacto de la creación de la comunidad autónoma sobre la provincia es máximo. El artículo 9 de la Ley de 14 de octubre de 1983 (LOAPA) dispone que los órganos políticos de la Diputación provincial (Pleno, Presidencia y Comisión de Gobierno) quedan *disueltos*; su administración queda *integrada* en la Administración autonómica y sus competencias y recursos son asumidos por la comunidad autónoma. Además, como se desprende del artículo 141.2 de la CE, las comunidades autónomas uniprovinciales no pierden el carácter de entidades representativas, puesto que sus servicios administrativos siguen constituyendo la base de la administración regional.<sup>486</sup> Con la *integración* de la provincia en la comunidad autónoma, esta última adquiere el carácter de entidad representativa al que se refiere el artículo 141.2 de la CE.<sup>487</sup> En los dos últimos, porque las particularidades insula-

---

486. El debate sobre esta cuestión se suscitó con motivo de la implantación del Estado regional en España. Sobre el mismo versó el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, que ya se planteaba la problemática de la coincidencia de regiones y provincias en un mismo territorio. La solución que se aportaba en el Informe y que posteriormente fue retomada en el proyecto de la LOAPA para estos casos era la *integración* de las diputaciones provinciales en comunidades autónomas. Esta solución fue declarada constitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de agosto de 1983, incorporándose a la LOAPA en su actual artículo 9. De este modo, en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, de 19 de mayo de 1981, este extremo se contemplaba del siguiente modo: "En el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales que puedan constituirse es preciso asegurar la integración de la Diputación y las instituciones políticas de aquéllas, pero preservando, en todo caso, los servicios administrativos propios de la Diputación para que sean el soporte de toda acción ejecutiva a desarrollar por la comunidad autónoma." Posteriormente, la LRBRLL, de 2 de abril de 1985, en su artículo 40 dispone que: "Las comunidades autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra, asumen las competencias, los medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las diputaciones provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio." A este respecto, la disposición transitoria novena del Estatuto balear recoge que: "Al promulgarse el presente Estatuto, las instituciones de autogobierno de las Islas Baleares habrán de respetar las competencias que los consejos insulares hayan recibido del ente preautonómico." Y conforme al artículo 39 del Estatuto: "Los consejos insulares, además de las competencias que les correspondan como corporaciones locales tendrá la facultad de asumir en su ámbito la función ejecutiva y de gestión."

487. L. López Rodó ha criticado la utilización en la LOAPA de la frase "la Diputación provincial quedará integrada", puesto que lo que se integra debería seguir conservando su identidad, cosa que no ocurre con la Diputación provincial, que pierde sus órganos de representación y gobierno. Esta es la razón por la que a su parecer se hubiera ajustado más a la realidad el empleo de otro término como el de *sustitución* para indicar que

res y forales requieren por sí mismas un estudio de caso aparte, lo que no será impedimento para hacer las alusiones que se estimen pertinentes en la comparación que se propone. A partir de esta aclaración previa, el estudio va a quedar circunscrito a las comunidades autónomas pluriprovinciales de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia y Comunidad Valenciana.

### 3.1. Clasificación de las comunidades autónomas pluriprovinciales atendiendo al rol atribuido a la provincia en sus estatutos de autonomía

Atendiendo al sistema de relación que establecen las comunidades autónomas pluriprovinciales con la provincia en sus respectivos estatutos de autonomía, se puede hacer una primera clasificación de las comunidades autónomas en dos grupos atendiendo a un criterio puramente cronológico. Así, la primera diferenciación importante entre comunidades autónomas se establece a partir de la fecha en la que se fueron aprobando los diferentes estatutos de autonomía, puesto que, en función de la misma, los estatutos se encontrarán más o menos influidos por los Pactos Autonómicos y por el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, que son los dos procesos que marcaron el sistema de relaciones entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales antes de las modificaciones estatutarias posteriores.<sup>488</sup>

En el primer grupo se integran los estatutos de autonomía de las tres comunidades históricas que fueron aprobados entre diciembre de 1979 (Cataluña y País

---

la Diputación provincial desaparece en favor de la comunidad autónoma uniprovincial. Vid. LÓPEZ RODÓ, L., "La provincia en las comunidades autónomas uniprovinciales y en Canarias", en *Homenaje a Carlos Ruíz del Castillo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 290.

488. La relación de los estatutos de autonomía por orden de aprobación es la siguiente:

1. Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de autonomía para el País Vasco (BOE 22-12-79).
  2. Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de autonomía de Cataluña (BOE 22-12-79).
  3. Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia (BOE 28-4-81).
  4. Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de autonomía para Andalucía (BOE 11-1-82).
  5. Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de autonomía para Asturias (BOE 11-1-82).
  6. Ley orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de autonomía para Cantabria (BOE 11-1-82).
  7. Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de autonomía para La Rioja (BOE 19-6-82).
  8. Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de autonomía para la Región de Murcia (BOE 19-6-82).
  9. Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 10-7-82).
  10. Ley orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de autonomía de Aragón (BOE 16-8-82).
  11. Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha (BOE 16-8-82).
  12. Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de autonomía de Canarias (BOE 16-8-82).
  13. Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (BOE 16-8-82).
  14. Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de autonomía de Extremadura (BOE 26-2-83).
  15. Ley orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de autonomía para las Islas Baleares (BOE 1-3-83).
  16. Ley orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE 1-3-83).
  17. Ley orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de autonomía de Castilla y León (BOE 2-3-83).
- Por su parte, las Ciudades de Ceuta y Melilla aprueban sus estatutos de autonomía según el siguiente orden:
1. Ley orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Ceuta (BOE 14-3-95).
  2. Ley orgánica 2/1983, de 13 de marzo, de Estatuto de autonomía de Melilla (BOE 14-3-95).

Vasco) y abril de 1981 (Galicia). El segundo se compone del resto de los estatutos de autonomía que fueron viendo la luz entre diciembre de 1981 y febrero de 1983. La aprobación del Estatuto de autonomía andaluz –que será el último tramitado por la vía del artículo 151 de la CE– coincide con la entrada en vigor de los estatutos de Asturias y Cantabria. El siguiente grupo se integra por los estatutos aprobados entre los meses de junio a agosto de 1982, entre los que figuran el de Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias y Navarra. Los últimos aprobados fueron los estatutos de Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León.

Los datos que aportan esta primera diferenciación cronológica no van a resultar especialmente interesantes, pero sirven para incidir en la importancia que tuvieron, tanto los Pactos Autonómicos como el *Informe de la Comisión de Expertos*, como contexto normativo para las comunidades autónomas que aprobaron sus estatutos en el marco de estos procesos y que asumieron como propios los modelos de organización de la Administración local en ellos propuesta. Se optó por estructuras administrativas ya existentes, canalizando la gestión de las políticas públicas propias del nivel regional a través de las diputaciones provinciales. Sin embargo, el hecho de que estas decisiones legislativas se produjeran debido a una determinada coyuntura política más que por una verdadera convicción o reflexión sobre la mejor forma de estructurar la Administración de la comunidad autónoma, ha llevado, como se tendrá ocasión de mostrar de forma más detallada a continuación, a una escasa o más bien nula realización práctica de las previsiones estatutarias generalizadas durante los primeros años de funcionamiento del Estado autonómico, que se ha manifestado en algunos casos en las leyes de relación entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales aprobadas por las comunidades autónomas con posterioridad, en la reforma de los preceptos del Estatuto relativos a la organización de la Administración periférica y, en otros, en una simple inobservancia de los estatutos.

Sin ánimo de adelantar conclusiones, pero como una primera reflexión sobre este proceso, puede afirmarse que ha existido una tendencia por parte de las comunidades autónomas de crear y desarrollar sus competencias ejecutivas y de gestión mediante un aparato administrativo propio y diferente a la institución provincial, con independencia de sus previsiones estatutarias iniciales sobre esta cuestión. En principio, esta forma de proceder puede considerarse un proceso lógico de autoafirmación de las comunidades autónomas en el nivel intermedio que, consecuentemente, lleva a minusvalorar las posibilidades de intermediación de otras estructuras territoriales intermedias, como las provincias, entidades territoriales dotadas de autonomía por la propia Constitución.

### 3.2. Desarrollo estatutario e integración de la provincia en la organización territorial de las comunidades autónomas pluriprovinciales

La naturaleza de la provincia como parte integrante de la Administración local y su posición en la organización territorial del Estado en la Constitución ha sido, y es, un tema controvertido sobre el que ya se ha tenido ocasión de tratar en capítulos

anteriores y sobre el que ahora se incidirá desde la óptica de los estatutos de autonomía.<sup>489</sup>

La Constitución de 1978 no delimita el territorio de las diferentes comunidades autónomas, sino que adjudica tal función a los estatutos de autonomía según se desprende del artículo 147.2.b) de la CE. De este modo, el estudio de la naturaleza del territorio del Estado y de los entes territoriales que lo integran ha girado tradicionalmente en torno a dos teorías: la que considera el territorio como elemento constitutivo esencial del Estado y la segunda la que considera el territorio como ámbito competencial o ámbito material de validez de las normas. No es la finalidad de este punto profundizar en la polémica que entre la doctrina se ha desatado en torno a estas diferentes consideraciones,<sup>490</sup> sino que se trata de resaltar el hecho de que la delimitación del territorio autonómico ha sido considerada por la Constitución como una "reserva estatutaria" (STC 99/1986, de 11 de julio), y que en función de la misma la delimitación del territorio de la comunidad se convierte en un contenido estatutario imprescindible.<sup>491</sup> De este modo, en la delimitación del territorio, el legislador estatutario necesariamente tiene que tener en cuenta la realidad provincial sobre la que se asienta la comunidad autónoma según se desprende del artículo 143 de la CE.

Con carácter general todos los estatutos de autonomía dedican una parte de los mismos, o en su defecto algún artículo, a la organización territorial de la comunidad autónoma, lugar en el que las instancias territoriales locales ocupan la posición principal. Normalmente, se alude en primer lugar a las entidades locales constitucionalmente previstas (municipios y provincias) y seguidamente a aquellas de creación autonómica (comarcas, comunidades supramunicipales, agrupaciones municipales) o a aquellas de carácter tradicional propias de la región.<sup>492</sup> Ahora bien, la

489. El Tribunal Constitucional también se ocupó de este tema en la STC de 23 de diciembre de 1982, en la que se destacaba el "carácter bifronte" del régimen jurídico de las entidades locales pero sin ofrecer soluciones convincentes a la posición que ocupan los entes integrantes de la Administración local dentro del conjunto del Estado.

490. Así por ejemplo, A. NIETO proponía muy tempranamente el concepto de "comunidad" como una superación dialéctica del principio territorial. Su razonamiento lo basaba en el hecho de que cuando se habla de intereses, no se habla de los intereses de un territorio, ni de intereses de un grupo determinado por un territorio, sino que lo más usual es referirse a los intereses de una comunidad. *Vid.* "Entes territoriales y no territoriales", RAP, núm. 64, 1971, p. 32 y ss. Años más tarde, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, extrapolando la doctrina francesa al caso español, incidía en la idea de que más que de entidades territoriales había que hablar de "colectividades públicas", produciéndose, de este modo, una preferencia por el elemento población en detrimento del elemento territorio. *Vid. Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 5ª edición, Civitas, Madrid, 1989, p. 386-388.

491. Sobre el papel del elemento territorio en la formación y funcionamiento de la comunidad autónoma, *vid.*, LARUMBE BIURRUN, *El territorio de la comunidad autónoma: Notas jurídicas*, IVAP, Oñati, 1988, p. 1332; Díez-PICAZO, L. M., "Sobre la delimitación estatutaria del territorio de las comunidades autónomas y la rigidez de los estatutos", REDC, núm. 7, p. 152-155.

492. Así por ejemplo, en el Estatuto de autonomía de Castilla y León, en el artículo 25 hace referencia al carácter básico de los municipios y provincias para remitir en los apartados 3 y 4 del mismo artículo a una Ley de las Cortes de Castilla y León para la regulación de la organización y funcionamiento de las comarcas, así como para la regulación de las entidades locales menores y otras formas tradicionales de organización municipal. También la creación y el reconocimiento de las mancomunidades y de otras agrupaciones de municipios. Por su parte, el Estatuto de autonomía de Galicia en el artículo 2.2 se refiere a que "La organización territorial tendrá en cuenta la distribución de la población gallega, y sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento", y en el mismo artículo 2, apartado 3, remite a una Ley del Parlamento para regular la organización territorial de Galicia de acuerdo con el presente Estatuto. Esta Ley fue aprobada el 22 de julio de 1997.

Administración local en su conjunto, en cuanto parte del modelo territorial del Estado globalmente considerado (artículo 137 de la CE), constituye una pieza territorial común tanto del Estado como de las comunidades autónomas, que tendrán que respetar la autonomía de ella predicada en la Constitución.

En este sentido, la tendencia más generalizada en los estatutos de autonomía ha sido la de considerar los municipios y las provincias como los elementos sobre los que se sustenta la organización territorial de la región, extrapolando, al ámbito estatutario, los postulados constitucionales de los artículos 137, 140 y 141 de la CE. De este modo, el territorio y la población, tanto de municipios como de provincias, pasan a integrar los de la propia comunidad autónoma. De la Constitución se desprende que ambas entidades son componentes necesarios de la organización territorial de la comunidad autónoma de forma que se elimina la disposición del poder regional sobre su existencia. Ahora bien, el papel que juegan tanto los municipios como las provincias en el funcionamiento y organización de la comunidad autónoma puede variar substancialmente de unas regiones a otras. Por lo que respecta al resto de entidades locales de carácter supramunicipal o infraprovincial, su presencia o no en el territorio autonómico se convierte en una opción político-administrativa para cada comunidad autónoma; es decir, y a diferencia del carácter necesario que caracteriza a municipios y provincias, en este segundo caso, se trataría de entes complementarios sobre los cuales las regiones tienen plena disposición en la medida en la que su existencia o no determinará las peculiaridades propias de cada comunidad.

De este modo, aunque constitucionalmente el territorio regional es el resultado de la suma de los territorios de las provincias que se han constituido en comunidad autónoma (artículo 143 de la CE), sin embargo, la función que puede cumplir la entidad provincial en la determinación del territorio regional y en la organización administrativa de ésta varía de una comunidad autónoma a otra. Se ha propiciado así que haya sido tradicional entre la doctrina hacer una distinción entre comunidades autónomas "provincialistas" y comunidades autónomas "antiprovincialistas".<sup>493</sup> Con mayor o menor intensidad, pueden calificarse de provincialistas la mayor parte de las comunidades autónomas pluriprovinciales. En el otro extremo se encuentran Cataluña y Canarias, aunque en este caso por razones diferentes. En Cataluña la aversión a la provincia se encuentra enraizada en razones históricas y en el centralismo que Barcelona ha venido desempeñando tradicionalmente frente a las otras tres provincias catalanas. En Canarias, por su parte, también hay una tendencia a omitir la existencia de la provincia, pero en este caso se explica por el mayor peso que tiene la realidad insular. De este modo, en la Comunidad Canaria, aparte de los municipios, las verdaderas entidades locales son las islas y sus cabildos, tal como se manifiesta en la legislación autonómica que acalla, casi hasta su desaparición, a las provincias y a las mancomunidades.

---

493. Se observa un sentimiento antiprovincialista dominante durante los primeros momentos del proceso estatutario que motivó que en los primeros estatutos, concretamente el vasco y el catalán, evitasen la referencia a la provincia a la hora de delimitar su ámbito territorial; a partir del Estatuto gallego la referencia a la provincia es ya frontal. *Vid. SANTAMARÍA PASTOR, Fundamentos de Derecho Administrativo*, tomo I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 1081-1082.

Según esto, aunque el elemento básico y fundacional de las comunidades autónomas lo constituyen las provincias (artículo 143 de la CE), sin embargo, las fórmulas que emplean las comunidades autónomas al definir el territorio que integra su respectiva región varía de manera muy significativa. Entre las comunidades autónomas que forman parte de este estudio, la comunidad autónoma gallega menciona directamente la provincia como presupuesto de formación de la comunidad autónoma en el artículo 2.1: “El territorio de Galicia es el comprendido por las actuales provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.” La referencia a las *actuales provincias*, como dato puramente geográfico es también utilizada en el artículo 2 del Estatuto andaluz. Con esta técnica se pretende, en palabras del Tribunal Constitucional, introducir por medio del Estatuto “una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la comunidad autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica”.<sup>494</sup>

Otra posibilidad, que es además la más utilizada por los textos estatutarios que se comentan, es la de referirse al territorio de la comunidad haciendo mención al de los municipios integrados en las correspondientes provincias. En este segundo supuesto se alude, en primer lugar, al territorio de los municipios, es decir, el de sus respectivos términos municipales y, en segundo lugar, se fija la condición de que los municipios pertenezcan a las respectivas provincias, cumplimentando de este modo la exigencia constitucional contenida en los artículos 143, 146 y 147.2.b) de la CE.<sup>495</sup> Así ocurre en los estatutos de autonomía de Andalucía,<sup>496</sup> Aragón,<sup>497</sup> Castilla-La Mancha,<sup>498</sup> Castilla y León,<sup>499</sup> Comunidad Valenciana<sup>500</sup> y Extremadura.<sup>501</sup>

494. STC 99/1986, de 11 de julio, fundamento jurídico 4.

495. Según estos artículos se reconoce a la provincia o provincias interesadas la iniciativa del proceso autonómico y la redacción del proyecto de Estatuto de autonomía.

496. “El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla” (artículo 2 del EAA).

497. El artículo 2 del EAAR antes de la reforma acometida del mismo por la Ley orgánica 5/1996 tenía el siguiente contenido: “Las provincias de Huesca Teruel y Zaragoza se constituyen en la Comunidad Autónoma de Aragón”, añadiendo en un apartado segundo que “El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios que integran dichas provincias”. La nueva redacción integra ambos apartados en uno solo quedando como sigue: “El territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón comprende el de los municipios que integran las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza”.

498. En la primitiva redacción del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, la provincia ocupaba una posición hegemónica puesto que el territorio de la comunidad autónoma se entendía como el resultado de la suma de los territorios provinciales (artículo 2.1 de la Ley orgánica 9/1982): “El territorio de la región de Castilla-La Mancha es el comprendido en las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.” Sin embargo, las modificaciones operadas en el Estatuto con motivo de la aprobación de la Ley 3/1997 han afectado al apartado 1º de este artículo, que ha adoptado la misma redacción que la de los estatutos mencionados: “El territorio de la región de Castilla-La Mancha corresponde al de los municipios que integran las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo.”

499. El artículo 2 del EACL, que también ha sido objeto de modificación, sólo se incluye con respecto al texto anterior la provincia de Segovia.

500. “El territorio de la comunidad autónoma comprende el de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia” (artículo 3 del EACV).

501. Define el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura como “el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres en el momento de la promulgación del este Estatuto”.



Sin embargo, la referencia preferente a los municipios o a las provincias no tiene una especial significación en la determinación del territorio autonómico, puesto que de una u otra opción no puede desprenderse ninguna consideración de interés con respecto a la interiorización que finalmente la comunidad autónoma haga de las instancias locales provinciales y municipales, salvo en lo referente a la identidad entre territorio y población existente entre la comunidad autónoma y las entidades locales básicas.<sup>502</sup> Además, en el segundo caso comentado, la provincia, a pesar de la mención a los municipios, sigue considerándose como la estructura territorial básica sobre la que se diseña la división territorial de la comunidad, de acuerdo con la definición que en la Constitución se hace en el artículo 141 de la provincia como agrupación de municipios.

La diferencia en este punto la aporta el Estatuto de autonomía de Cataluña, en cuyo artículo 2 define el territorio catalán como “el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto”. En este caso, son las comarcas, y no las provincias, las que van a definir el territorio de la comunidad autónoma.<sup>503</sup>

Estas diferentes posibilidades responden a una tendencia natural durante la redacción de los estatutos de autonomía por definir el ámbito territorial en el que el Estatuto iba a ser de aplicación y permite un primer diagnóstico sobre las posturas existentes en torno a la mejor forma de organizar el propio territorio. En las comunidades autónomas pluriprovinciales objeto de este estudio, se observa una tendencia a considerar el territorio de las mismas como el constituido por la suma de los municipios que integran las provincias, de forma que la agregación de los territorios provinciales coincide con el territorio de la comunidad autónoma. Frente a estas comunidades autónomas, la comunidad autónoma catalana y la gallega favorecen estatutariamente a la comarca u otras formas tradicionales de asentamiento en detrimento de la provincia y del municipio.

No obstante, este panorama puede cambiar significativamente con las reformas estatutarias que se anuncian, que ya son una realidad en el caso de las comunidades autónomas de Cataluña y de Valencia.<sup>504</sup>

---

502. Así, por ejemplo, el EAG aunque se refiere de manera exclusiva a las provincias a la hora de determinar su territorio, sin embargo, favorece estatutariamente a la parroquia como forma tradicional de asentamiento de la población en el territorio gallego. *Vid.* MEILÁN GIL, “El territorio de las comunidades autónomas (el caso de Galicia), *Homenaje a Ruíz del Castillo*, IEAL, Madrid, 1985, p. 393-394.

503. La alusión en la última frase del artículo 2 “al momento de promulgarse el presente Estatuto” se empleará posteriormente en el Estatuto de autonomía de Extremadura que se refiere al territorio de la comunidad como “el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres en el momento de la promulgación de este Estatuto”. En este Estatuto la especificación, en un mismo párrafo, de los límites provinciales como los existentes en el momento de la aprobación del Estatuto no encuentra la justificación que sí tenía en el Estatuto catalán. En la fecha en la que se aprueba el Estatuto de autonomía de Cataluña (18 de diciembre de 1979) se quería dejar patente el deseo de sustituir la provincia por la comarca como ente intermedio, pero la realidad extremeña en el momento de aprobarse su Estatuto de autonomía distaba mucho de este propósito. *Vid.* MUÑOZ BLANCO, R. E., “Comentario al artículo 2 del Estatuto de autonomía de Extremadura”, *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, MAP, 1992, p. 32.

504. VELASCO CABALLERO, F., “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña: Límites constitucionales”, en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, p. 283 y ss.

### 3.3. Una primera aproximación a los factores que influyen en el debilitamiento de la entidad provincial en el sistema autonómico

Las comunidades autónomas pueden organizar la Administración local de su territorio sin más límites que el respeto a la autonomía local y a la capacidad legislativa a ellas reconocida. Evidentemente, aun así, las comunidades autónomas gozarán de una mayor capacidad dispositiva sobre las entidades locales de ámbito supramunicipal o inframunicipal de creación potestativa para ellas que sobre los municipios y las provincias directamente garantizados por la norma fundamental y en consecuencia de obligada presencia.<sup>505</sup> De esta forma, cuando los estatutos de autonomía remiten a una ley autonómica la determinación de la organización territorial de la región, tal previsión no puede implicar, en ningún caso, una disponibilidad absoluta sobre su organización territorial, sino que tiene que respetar el mandato constitucional de que exista un régimen básico estatal para toda la Administración local (artículo 149.1.18).<sup>506</sup> Según esto, la competencia legislativa para definir el estatuto institucional de los entes locales mencionados en el artículo 137 de la CE está repartida entre el Estado central y las comunidades autónomas.

Pero al margen de las cuestiones estrictamente legales, la presencia mayor o menor de la entidad provincial en la estructura político-organizativa de las comunidades autónomas depende, además de la legislación desarrollada al respecto por el Estado y las comunidades autónomas, de la percepción que de esta entidad se tenga en cada comunidad autónoma y la funcionalidad que sea capaz de cumplir en el sistema organizativo territorial diseñado por cada región. Así, parece claro que desde el punto de vista organizativo la provincia es un ámbito de desconcentración administrativa y, en principio, idóneo para el establecimiento de la organización periférica de las comunidades autónomas. Ésta fue la idea que durante las primeras fases de desarrollo del Estado autonómico se intentó proyectar de la provincia por parte de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina, y que tuvo a primera vista una buena aceptación por parte de las comunidades autónomas que así lo plasmaron en el articulado de sus estatutos de autonomía. Sin embargo, el transcurso de los años y las reformas estatutarias operadas han puesto de manifiesto tendencias muy diferentes entre las comunidades autónomas.<sup>507</sup> En la mayoría de los casos, las comuni-

505. PAREJO, L., "Organización territorial y corporaciones locales", en *Estudios sobre el Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha*, L. Ortega (dir.), Cortes de Castilla-La Mancha, 1995, p. 240-241.

506. Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias. En la STC de 2 de febrero de 1981, se dice que "la unidad de la que parte la Constitución se traduce en una organización territorial —el Estado— para todo el territorio nacional". En la STC de 27 de febrero de 1987, al referirse al artículo 137 de la CE, dice que "tiene un alcance general y prefigura un modelo de Estado", idea ya mencionada con anterioridad en la STC de 28 de julio de 1981, en la que se decía que "cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo".

507. Resultan muy ilustrativas las aseveraciones que el profesor Morell hacía durante los primeros años ochenta acerca del papel que deberían ocupar las diputaciones provinciales en el naciente Estado autonómico, opiniones compartidas por lo demás por un amplio sector de la doctrina. "No tiene razón de ser que el Estado sitúe esa organización paralela en confrontación con las diputaciones provinciales. En vez de ello sería mucho más conveniente que el Estado abdique una serie de funciones que tienen trascendencia para el estricto marco

dades autónomas han preferido ignorar las posibles virtualidades del nivel provincial en favor de la creación de estructuras administrativas propias, haciendo caso omiso de sus propios estatutos. Otro muestra de esta forma de actuar ha sido que pese a la configuración constitucional de la provincia como entidad de carácter necesario, dotada de autonomía para el ejercicio de sus funciones,<sup>508</sup> algunas comunidades autónomas han optado por el desarrollo de otras estructuras organizativas de carácter supramunicipal diferentes a la provincia.

Esta forma de actuar pone de manifiesto algunas de las dificultades básicas con las que tropieza la provincia para cumplir sus funciones.

La primera y la más patente es la relacionada con su ámbito competencial que constituye la principal causa del debilitamiento de la provincia en el actual marco autonómico. Es cierto que el proceso de constitucionalización que han seguido los principios de autonomía regional y de autonomía local han sido distintos y que la provincia, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades autónomas, carece de competencias propias y exclusivas tanto en la Constitución como en la LRBRL. Incluso aquellas competencias que no le son negadas, o al menos que son comúnmente aceptadas (como las de cooperación y asistencia a los municipios), se convierten en competencias compartidas con otros niveles territoriales. Este vaciamiento de funciones se ha producido principalmente mediante la convergencia de dos técnicas: la declaración de interés general de la comunidad de determinadas competencias tradicionalmente desempeñadas por las diputaciones provinciales y mediante una inobservancia del principio de descentralización, que, si estuviese convenientemente articulado, obligaría a las comunidades autónomas a otorgar a las provincias las competencias que les corresponden en atención a las características de la actividad pública y de la capacidad de la entidad en cumplimiento del principio de subsidiaridad que se desprende del artículo 2.1 de la LRBRL.

Otra causa es la ya aludida falta de interiorización del régimen provincial por parte de las comunidades autónomas, lo que potencia la desconfianza entre ambos niveles y el interés por las regiones de crear sus propias estructuras supramunicipales. La provincia tampoco ha sabido evolucionar con las exigencias del nuevo Estado autonómico ni dar la batalla para situarse en el lugar que históricamente había venido desempeñando sus funciones, pero dentro de un contexto

---

provincial, estrictamente para la provincia, las ponga en manos de las comunidades autónomas y éstas las confíen a las diputaciones provinciales, proporcionándoles los efectivos personales, materiales, financieros que se precisan para el desarrollo de las mismas. Naturalmente, de entrada se evitaría todo tipo de duplicidades." Y continúa: "la organización administrativa de las comunidades autónomas encontrará en las diputaciones la clave del arco. Está claro en este sentido, que cada comunidad autónoma no ha de generar su propia organización administrativa, sino que ha de tener a su disposición la organización que ya radica en su territorio: heredándola, en parte, del Estado, y articulando en su seno la estructura administrativa local ya existente. [...] las comunidades autónomas tienen que ser herederas de los efectivos burocráticos del Estado en la periferia. Pero también, en punto a la configuración y estructura, volviendo nuevamente la vista hacia la institución provincial." Vid. MORELL, L., "Organización administrativa de las comunidades autónomas", en *Estudios jurídicos y económicos de Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, 1983, p. 68-69.

508. Autonomía que tiene que verse reflejada tanto en la atribución de un conjunto de potestades organizativas como de una serie de competencias propias concretadas en el artículo 36 de la LRBRL.

democrático. No obstante, para poder fundamentar conclusiones de este tipo, se hace necesario abordar con detenimiento cuál es la posición de la entidad provincial en los estatutos de autonomía y en las leyes de relación entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales, cuestión a la que se dedicarán los epígrafes del próximo capítulo.