Capítulo VI

Régimen jurídico de la provincia en los estatutos de autonomía y en las leyes de relación de las comunidades autónomas con las entidades locales de su territorio. Análisis de las comunidades autónomas pluriprovinciales de régimen común

El análisis del tratamiento que otorgan los estatutos de autonomía a la entidad provincial ofrece un primer y fundamental diagnóstico sobre el rol que juega esta institución en el Estado autonómico. Para abordar este estudio se van a tomar como referencia los siguientes parámetros:

(i) El análisis del tratamiento estatutario y legislativo de la autonomía provincial en relación con la autonomía municipal.

(ii) El estudio de las diferentes técnicas de relación intracomunitaria: gestión ordinaria de servicios, delegación y transferencia.

(iii) El desarrollo e impulso de la comarca o de otras entidades supramunicipales en el marco del artículo 141.2 de la CE en los estatutos de autonomía.

(iv) La provincia en el marco de las relaciones interadministrativas de cooperación, coordinación y control.

Pero este análisis quedaría incompleto sin el estudio complementario de las leyes autonómicas que sobre régimen local o, concretamente, sobre sistemas de relación con las diputaciones provinciales se han ido dictando por el legislador autonómico, porque todas las comunidades autónomas objeto de este estudio cuentan, aunque con diferente denominación y alcance, con al menos una ley de este tipo.

En los epígrafes que siguen se analizará el régimen estatutario de las diputaciones provinciales en las diferentes comunidades autónomas seleccionadas, así como la legislación autonómica dictada al efecto. También se hará una mención especial al desarrollo y posición que el ente comarcal ocupa en los estatutos de autonomía, puesto que en algunos casos, como se tendrá ocasión de analizar, la posición de la comarca en la legislación autonómica o en la norma estatutaria ofrece la clave para explicar la posición y papel que cumplen las diputaciones provinciales en el entramado territorial de esas comunidades.

Es obvio que en un primer momento la regulación autonómica de las diputaciones provinciales estuvo condicionada por la asunción de la competencia –régimen local– por las comunidades autónomas. Pero hoy esta competencia ha sido asumi-

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

da con carácter exclusivo por todas las comunidades autónomas, de forma que su estudio y comparación está perfectamente justificado.

1. El análisis del tratamiento de la autonomía provincial en relación con la autonomía municipal en los estatutos de autonomía y la legislación autonómica

El artículo 137 de la Constitución reconoce la autonomía con carácter igualitario para las comunidades autónomas, los municipios y las provincias. Sin embargo, un estudio más detallado demuestra cómo, al margen de la literalidad del precepto, se pueden extraer consecuencias que evidencian un trato desigual en el alcance y significado de la autonomía de municipios y provincias en los estatutos de autonomía, que quizás indirectamente ha influido en la devaluación de la entidad provincial dentro del entramado autonómico.

1. Andalucía

En esta comunidad, los artículos 3 y 4 del EAA atribuyen respectivamente personalidad jurídica propia al municipio y a la provincia siguiendo en este aspecto los dictados de la propia Constitución. El Estatuto reconoce al municipio plena autonomía en el ámbito de sus competencias, mientras que al referirse a la autonomía provincial opta por un término menos claro y matiza la autonomía reconocida a la provincia vinculándola a la gestión de sus "intereses específicos" o "respectivos intereses", ambigüedad que se mantiene en el borrador actual de nuevo Estatuto de Andalucía.

2. Aragón

El Estatuto aragonés no hace ninguna mención a la autonomía municipal o provincial que permita extraer diferencias entre ambas.

3. Castilla-La Mancha

El Estatuto de esta comunidad constituye una excepción en este aspecto. Los artículos 29 y 30.2 del ECLM equiparan respectivamente autonomía municipal y autonomía provincial. A ambas entidades se les otorga autonomía tanto para la gestión de sus respectivos intereses, como para su gobierno. El artículo 30.2 atribuye el gobierno y la administración autónoma de las provincias a las diputaciones, con lo que se supera la tradicional visión de las provincias como meras entidades administrativas y se cualifica el ámbito de su autonomía.[509]

4. Castilla y León

Este Estatuto opta, en la línea seguida por el ECLM, por utilizar la misma fórmula para el reconocimiento de autonomía a municipios y provincias: "personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus intereses" (artículos 25 y 26 respectivamente).

5. Cataluña[510]

El Estatuto catalán garantiza con carácter general la autonomía de las diferentes entidades territoriales que se creen, pero sin insistir sobre la de ningún ente local

509. Ortega, L., "El papel de la provincia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha", en *La provincia en el Estado de las autonomías* (AA.VV.), Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1996, p. 90.

510. Ha modificado su Estatuto de autonomía mediante la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, y en su nuevo articulado reconoce autonomía al municipio (artículo 86) y a la veguería, nuevo ente territorial reconocido en el artículo 90.2 del nuevo Estatuto.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

en particular. Esta cuestión queda remitida a una futura ley del Parlamento, que será la encargada de la regulación de la organización territorial de Cataluña.[511]

6. Extremadura

Al igual que ocurría en el Estatuto de Aragón, no hay en este Estatuto ninguna alusión a la autonomía provincial en relación con la autonomía municipal.

7. Galicia

Se observa en este Estatuto, con carácter general, una falta de sistemática en el tratamiento de la entidad provincial, que se pone de manifiesto en la ausencia de cualquier alusión relativa a la autonomía provincial para la administración de sus asuntos. Las únicas menciones a la autonomía provincial en este Estatuto están referidas a la relación de esta entidad con la comunidad autónoma.[512] Este silencio estatutario respecto de la entidad provincial y sus órganos constitucionales exige acudir a las normas estatales y autonómicas pertinentes en cada caso.

8. Comunidad Valenciana[513]

Este Estatuto resulta significativo por cuanto en su artículo 44 hace una alusión general a la autonomía con la que administran sus asuntos las corporaciones locales comprendidas en su territorio, para, inmediatamente después, plasmar el compromiso de las Cortes Valencianas de impulsar la autonomía municipal (artículo 45.2), mientras que con referencia a la autonomía provincial sólo reconoce a las diputaciones como expresión de su autonomía (artículo 47.1).

El repaso al tratamiento estatutario de la autonomía provincial en relación con la autonomía municipal no ofrece suficientes pistas para determinar el papel y la importancia que realmente cada comunidad atribuye a la entidad provincial y por tanto necesita ser complementado con otros parámetros de estudio. En este sentido la opción autonómica por un sistema de administración directa o indirecta va a ser más determinante, aunque no decisivo para ir perfilando la posición del ente provincial en cada comunidad.

2. Análisis de las diferentes técnicas de relación intracomunitaria: gestión ordinaria de servicios, delegación y transferencia

El paso de un Estado centralizado a un Estado descentralizado ha tenido un fuerte impacto en el sistema de competencias de las entidades locales. En la doctrina clásica del *pouvoir municipal*, las entidades locales contaban con unas competencias propias en virtud de sus intereses exclusivos y con unas competencias delegadas que ejercían como entes sometidos jerárquicamente a la Administración del

511. Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, modificada recientemente por la Ley 21/2002, de 5 de julio.

512. Así, el artículo 27.2 se refiere a la competencia general sobre régimen local; el artículo 141 alude a la provincia como receptora de funciones administrativas del gobierno regional; la disposición adicional tercera a los mecanismos de coordinación, delegación y transferencia; finalmente, como circunscripción electoral, las menciones a la provincia se encuentran en el artículo 11.4 y en la disposición transitoria primera, párrafo segundo.

513. La Comunidad Valenciana ha sido la primera en aprobar su nuevo Estatuto de autonomía mediante la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Estado. Con el nuevo marco constitucional, los intereses locales no pueden considerarse diferentes a los del resto de las administraciones públicas, y la exigencia de que municipios y provincias cuenten con competencias propias deriva de la autonomía constitucionalmente a ellos reconocida.

Conforme a la Constitución, las competencias propias de las entidades locales se corresponden con el reconocimiento explícito de su autonomía institucional, pero, al mismo tiempo, al no existir una correspondencia entre competencia local e interés local, se exige un deber de coordinación entre todos los entes llamados a intervenir. Las entidades locales adquieren de este modo una doble posición institucional:[514] como entes autónomos pero en directa relación con el resto de administraciones públicas y como elementos integrantes de la organización del Estado y de las comunidades autónomas.[515]

La doctrina, en relación con este tema, ha barajado dos posibilidades en la organización del territorio autonómico. Un sistema binario, consistente en el establecimiento de servicios periféricos territoriales, con independencia de las entidades locales existentes sobre ese territorio, y un sistema indirecto de gestión administrativa, en el que se opta por la utilización de las estructuras de gobierno local para la actuación administrativa de la comunidad autónoma. Estas opciones se materializan a través de las técnicas de la transferencia, delegación o gestión ordinaria de los servicios autonómicos a través de la instancia provincial.

2.1. La gestión ordinaria de servicios. Una primera aproximación

La gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las diputaciones provinciales fue una idea lanzada por la Comisión de Expertos en 1981 con el objeto de evitar la "centralización regional" que se intuía tras la aprobación de los estatutos de autonomía. Se trataba de una técnica inspirada en el modelo federal alemán de administración indirecta y en el regionalismo italiano (artículo 118 de la CI), si bien cada modelo presentaba a su vez sus particularidades propias. Esta idea tuvo una proyección importante en la LPA[516] y fue adoptada por la LRBRL como complemento al sis-

514. Tesis mantenida por L. Morell, *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988, y por L. Ortega, "La delegación de competencias en la provincia", en *La provincia en el sistema constitucional*, R. Gómez-Ferrer (dir.), Civitas-Diputació de Barcelona, Madrid, 1991, p. 320. Otros autores parten de la clasificación tradicional entre competencias propias y delegadas. Al respecto, consultar el libro de F. Sosa y P. De Miguel García, *Las competencias de las corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1985, p. 15 y ss.

515. El Tribunal Constitucional al respecto ha declarado que: "Si bien el grado superior de autonomía, que es propio de las comunidades autónomas, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función" (STC de 23 de diciembre de 1982, fundamento jurídico 4).

516. El *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* y los Acuerdos Autonómicos de 1981, junto con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, sobre el proceso autonómico, ampliamente corregida por la STC 76/1983, son los puntos de referencia sobre esta cuestión. La LPA dedica su Título II a regular las relaciones entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, pero se trata, como señala el propio Tribunal Constitucional, de una regulación de carácter dispositivo puesto que remite a los estatutos de autonomía y a la legislación básica de aquéllas en orden a su ulterior integración normativa. *Vid.* Bassols Coma, M., "Las diputaciones provincia-

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

tema de competencias propias y delegadas a los entes locales.[517] Aparentemente, esta segunda opción parecía ser la más racional si lo que se buscaba era evitar duplicidades de administraciones sobre un mismo territorio, y así lo entendió la LRBRL, que en su artículo 8 designa las diputaciones provinciales y las islas como las únicas entidades locales susceptibles de asumir la gestión de los servicios propios de las comunidades autónomas.[518]

El reparto de funciones entre entidades territoriales en España se hace tomando como modelo el sistema italiano.[519] La Constitución italiana, en su artículo 118, contempla dos vías diferentes para el traspaso de funciones administrativas de las regiones hacia las corporaciones locales: la delegación o *"valendosi dei loro uffici"*. Un sector de la doctrina italiana, encabezado por Roversi Monaco, sostiene que la delegación y la utilización por los órganos regionales de las entidades locales *("utilizzazione degli uffici")* no son sino técnicas alternativas para la consecución de un mismo objetivo: el ejercicio de las funciones regionales por los entes locales. Desde este punto de vista, con la delegación la región conserva las funciones de dirección y de coordinación, y traspasa a los entes locales las tareas de gestión, permitiendo a éstos una participación más activa en los asuntos regionales. Con la técnica de la utilización de los órganos, si bien se logra, por un lado, una mayor eficiencia burocrática, por el otro, puede producirse un efecto centralizador al hacerse la región con el aparato organizativo propio de las entidades locales.[520]

La segunda interpretación aportada por Pototschnig, a diferencia de la anterior, considera ambas técnicas como perfectamente intercambiables, puesto que el objetivo final que se persigue en ambos casos es el mismo, incrementar la participación de los entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas regionales, si bien las vías por las que se articula cada una de ellas son diferentes. En el caso de la delegación, la participación se logra mediante una atribución directa de funciones, mientras que en la utilización de los órganos la intervención queda reducida a una colaboración meramente burocrática.[521]

---

les a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1996, p. 386.

517. La LPA, fue el modelo sobre el cual la LRBRL diseñó la regulación de las fórmulas de administración indirecta. Por este motivo, la LPA juega un papel importante en la sistematización que la LRBRL hace de las diferentes técnicas que pueden utilizar las comunidades autónomas para encomendar el ejercicio de competencias ejecutivas a las diputaciones provinciales y sobre el régimen jurídico de la delegación, si bien este último ya había sido tratado con mayor o menor profundidad en algunos textos estatutarios. La influencia de la LPA sobre la LRBRL explicaría el silencio de la Ley básica sobre la técnica de la transferencia, que es tratada de manera muy escueta por la LPA, mucho más interesada en el desarrollo de las técnicas de la delegación y de la gestión ordinaria de servicios.

518. Consecuentemente quedan descartados de esta posibilidad los municipios y las comarcas.

519. Muñoz Machado, S., "Los principios constitucionales de unidad y autonomía", RAP, núm. 100-102, vol. III, 1983, p. 1846 y ss., donde se destacan las diferentes posturas mantenidas en torno al tema de la administración indirecta en España.

520. Roversi Monaco, *La delegazione amministrativa nel quadro dell´ordinamento regionale,* Milán, 1970. Citado por S. Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas, op. cit.,* p. 232.

521. Pototschnig, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali,* "Foro ammin", 1971, vol. III, p. 427 y ss. Citado por S. Muñoz Machado, *Derecho público de las comunidades autónomas, op. cit.,* p. 232.

 ISBN: 978-84-611-7343-3

Esta última interpretación es la que ha tenido un mayor calado en la adaptación del sistema italiano al modelo español. La gestión ordinaria fue concebida como un mecanismo complementario a la delegación mediante el cual podría aprovecharse la experiencia acumulada por las diputaciones provinciales en el ámbito administrativo.[522] Sin embargo, al igual que ocurriera en el caso italiano,[523] la doctrina española ha convenido en diferenciar entre la técnica de la delegación y la técnica de la gestión ordinaria o encomienda de gestión.

Desde un criterio amplio, puede entenderse que existe delegación de competencias siempre que un ente ejerza poderes jurídicos que originalmente correspondan a otro, del que ha recibido la correspondiente legitimación para actuar. Desde este punto de vista, la delegación implica un mayor respeto a la posición autónoma de los entes locales, puesto que requiere la aceptación previa de la entidad local. En el supuesto de la gestión ordinaria, la relación que se establece entre el ente delegante y el ente delegado es básicamente jerárquica, puesto que el ente local que recibe la delegación está sujeto en su actuación a instrucciones y control, que en el caso español se ejercería por la comunidad autónoma. El hecho de que la técnica de la gestión ordinaria no esté sujeta a la aceptación previa por parte de la corporación local, como sí ocurre en el caso de la delegación, lo convierte en un sistema de colaboración obligatoria con el que se corre el peligro de llegar a un sistema de centralización regional de las competencias provinciales a través de los órganos propios de la entidad local.

Es decir, frente a la técnica de la delegación de competencias, la técnica de la gestión ordinaria conlleva implícitamente un factor centralizador, por cuanto que supone la utilización instrumental de la organización local por el ente regional. Por esta razón, aunque en un principio ambas técnicas persiguen evitar la duplicidad burocrática y economizar medios aprovechando la experiencia de las instituciones locales, la utilización de una u otra da lugar a resultados desiguales para las entidades locales. Mientras que la primera sitúa la entidad local como un órgano periférico de la comunidad autónoma en una posición cuasi-jerárquica, la segunda resulta ser un instrumento de primer orden como medio para que los entes locales puedan ver ampliado su ámbito competencial.[524]

522. Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas*, *op. cit.,* p. 233.

523. Como ha indicado Giannini, las razones que impulsaron al constituyente italiano fueron similares a las utilizadas por el legislador español: evitar un exceso de niveles burocráticos. Pero al igual que en España, esta figura tampoco ha contado en Italia con un desarrollo ni doctrinal ni legislativo. *Vid.* "Las regiones en Italia", *Cuadernos Civitas*, 1984, p. 60 y 61.

524. Sobre la distinción entre estas dos figuras, *vid.* Tornos Mas, J., "La provincia en la legislación de las comunidades autónomas", en Rafael Gómez-Ferrer Morant (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, AA.VV., Diputació de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, p. 249; Morell Ocaña, L., *Apuntes de Derecho Administrativo. Derecho de la organización administrativa,* Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1989, p. 148 y ss.; Gallego Anabitarte, A., "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", RAP, núm. 122, 1990, p. 81 y ss.; Sosa Wagner, F., "Los principios del nuevo régimen local", en *Tratado de Derecho Municipal*, *op. cit.,* p. 118; Beato Espejo, M., "Articulación de las relaciones administrativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en especial, la Ley núm. 5/1990, de 30 de noviembre, de relación entre las diputaciones provinciales y la Junta de Extremadura", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica,* núm. 260, 1993, p. 702 y ss.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Las palabras de Morell ilustran claramente esta idea: "la gestión ordinaria es un supuesto de transferencia de competencias de un ente a otro, por el que el primero retiene la titularidad de un modo exclusivo y encomienda al segundo una actuación puramente gestora, ya que éste actúa en nombre del otro, que es quien asume las consecuencias de la gestión y, especialmente, si el ente delegado gestiona los servicios del delegante de forma obligatoria."[525] Por tanto, cuando se habla de gestión ordinaria de servicios autonómicos por la Diputación provincial, se alude fundamentalmente a una técnica de desconcentración administrativa. Pero, a diferencia de la delegación, la gestión ordinaria de servicios debe ubicarse en el plano de las relaciones orgánicas jerarquizadas. Se trata de un mandato para gestionar un asunto o servicio que impone una autoridad superior a otra inferior.

La LRJAP y del PAC regula en su artículo 15 todos los detalles que caracterizan esta relación orgánica. Insiste como rasgo típico de la encomienda de gestión en la "no-cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio" y "la responsabilidad del órgano o entidad encomendante de dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objetiva de encomienda". La formalización de este tipo de relaciones interadministrativas se instrumenta mediante la firma de convenios, salvo las peculiaridades establecidas por la legislación del régimen local.

La LRBRL regula en el artículo 8 este sistema de gestión indirecta de servicios: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las provincias y las islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los estatutos de autonomía y la legislación de las comunidades autónomas." Como complemento de esta regulación el artículo 37 dispone que: "Las comunidades autónomas podrán delegar competencias en las diputaciones, así como encomendar a éstas en la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los estatutos correspondientes. En este último supuesto, las diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las comunidades."

2.2. La gestión ordinaria de servicios en la legislación autonómica

La técnica de la gestión ordinaria de los servicios de las comunidades autónomas por las diputaciones provinciales se concibió por la Comisión de Expertos, como un mecanismo útil para integrar en la nueva estructura territorial del Estado el esquema provincial ya existente y evitar, de ese modo, duplicidades administrativas. Sin embargo, pese a sus virtualidades teóricas, esta técnica no tuvo una buena acogida ni por parte de las comunidades autónomas, ni por parte de las diputaciones provinciales, lo que explica el fracaso de su funcionamiento real. En principio, las competencias

525. Morell, L., *Derecho de la organización administrativa*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1988, p. 148.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

susceptibles de ser gestionadas por las diputaciones provinciales comprendían tanto las competencias propias autonómicas como las transferidas o delegadas a la comunidad por parte del Estado salvo que, en estas últimas, se especificara la prohibición de que la competencia pudiera ser gestionada por otra entidad distinta a la propia comunidad autónoma. La gestión ordinaria debía abarcar todos aquellos asuntos autonómicos que fueran susceptibles de una gestión dividida entre los distintos ámbitos provinciales, en los casos en los que la provincia se revelara como el ámbito espacial más idóneo para la gestión de las competencias autonómicas. Como contraprestación, la ley estatal obligaba a la comunidad autónoma a realizar en favor de las diputaciones provinciales la dotación de los medios personales, materiales y financieros que fueran necesarios para el desempeño de tales funciones.[526]

Para las diputaciones provinciales, asumir estas nuevas funciones constituía un deber jurídico cuya configuración tenía un origen estrictamente legal puesto que no existía ninguna previsión constitucional en ese sentido. La introducción de esta nueva técnica añadía a la tradicional concepción de la provincia la de ser considerada como una división territorial para el ejercicio de las actividades de las comunidades autónomas. Consecuentemente, si en principio la gestión ordinaria permitía ampliar el ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, posteriormente, las situaba en una posición de subordinación y plena sujeción a las instrucciones particulares y generales de la comunidad autónoma a la que las diputaciones tenían que ceder instrumentalmente su propia organización sin ninguna consideración hacía su autonomía. Por su parte, las comunidades autónomas también se mostraron más proclives a la creación de su propia red de servicios periféricos al margen de las diputaciones.

Estas circunstancias explican que durante los primeros años de funcionamiento del Estado autonómico la propuesta de utilizar las diputaciones provinciales para implantar un sistema de gestión ordinaria quedara en una propuesta meramente teórica. Para las comunidades autónomas la posibilidad de contar con las diputaciones provinciales para la gestión de sus recién inauguradas competencias despertaba más recelos que aceptación, al considerar a éstas sus más directas competidoras en el nivel intermedio. La creación de una administración periférica propia, aun a costa de la absorción de un mayor número de competencias provinciales, resultaba mucho más atractiva para las comunidades autónomas que la utilización de la organización provincial ya existente. Además, al no tratarse de una previsión constitucional, la LRBRL tampoco podía imponer a las comunidades autónomas esta opción porque, en ese caso, vulneraría la potestad de autoorganización para la prestación de los servicios propios de la comunidad autónoma.[527]

526. La Ley de 14 de octubre de 1983, en su artículo 6, se expresa en esta dirección: cuando las diputaciones provinciales gestionen servicios propios de las comunidades autónomas, éstas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Las diputaciones provinciales podrán mejorar estos módulos y niveles utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias.

527. Álvarez Rico, M., "La potestad organizatoria de las comunidades autónomas", RAP, núm 105, 1984, p. 136 y ss.; Carro Fernández-Valmayor, J. L., "Sobre la potestad autonómica de autoorganización", REDA, núm. 71, 1991, p. 317 y ss., y Sosa Wagner, F. y De Miguel, P., *Las competencias de las corporaciones locales, op. cit.,* p. 95.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Con respecto a las comunidades autónomas, el instituto de la gestión ordinaria de servicios sitúa las diputaciones provinciales como meros agentes burocráticos encargados de la tramitación y ejecución de aquellos servicios que la comunidad autónoma le encomiende, razón por la cual el régimen jurídico que caracteriza a la encomienda de gestión tiene que ser sustancialmente diferente al de la delegación.[528] Sin embargo, la acogida de esta técnica en nuestro ordenamiento ha sido muy marginal y ha contado con escaso desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas, pese a tratarse de una figura jurídica que para la comunidad autónoma no implica una merma en el orden económico, de la eficacia o de la fiscalización administrativa.[529]

Hoy, el estudio de la regulación del sistema de administración por el que optan las comunidades autónomas ha variado substancialmente con respecto a sus primeros años de funcionamiento del Estado autonómico, puesto que todas las comunidades autónomas han asumido, con mayor o menor desarrollo, la competencia sobre régimen local, reservada al principio de la andadura del Estado autonómico sólo a unas pocas. Entre las dos opciones básicas sobre cómo concebir el gobierno autonómico, a saber, una Administración centralizada y periférica, más o menos desarrollada, con una gestión descentralizada sobre los entes locales existentes y los que puedan crearse, o la opción por la creación de estructuras periféricas autonómicas propias, se ha optado mayoritariamente por la segunda alternativa.[530]

Este cambio, se observa fundamentalmente en la ausencia en los estatutos de autonomía de una mención al tipo de administración directa o indirecta por el que se opta, que sí era una constante antes de las reformas operadas tras los Pactos Autonómicos de 1992. En su lugar, se incluyen referencias más generales sobre los principios que deben guiar las relaciones entre la Administración autonómica y la Administración local (información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos), remitiendo a la legislación autonómica y a la legislación básica del Estado sobre régimen local la regulación más concreta de estos principios.

Las comunidades autónomas pluriprovinciales objeto de este estudio ofrecen una enorme variedad de soluciones en los desarrollos normativos que hacen de este tema en sus textos estatutarios. Pero, tal como se ha analizado, las soluciones a las

528. Estas diferencias se manifiestan por ejemplo en la facultad de las comunidades autónomas para reglamentar al detalle la organización y gestión del servicio a través de instrucciones particulares y generales (artículo 37.2 de la LRBRL); la facultad de las comunidades autónomas para fijar módulos de funcionamiento, financiación y niveles de rendimiento (artículo 6 de la LPrA); la posibilidad de regular las relaciones jurídicas resultantes por cualquier tipo de norma al no producirse una alteración del orden jurídico de las competencias; el carácter singular de la encomienda sin necesidad de generalizarse a todas las diputaciones, etcétera.

529. Carballeira Rivera, Mª. T., *La provincia en el sistema autonómico español*, *op. cit.*, p. 346 y ss., y Ortega, L., "La delegación de competencias en la provincia", *op. cit.,* p. 345 y ss.

530. La apuesta hecha por la LPA por las técnicas de delegación o de encomienda de gestión de servicios propios de las comunidades autónomas por las diputaciones provinciales (artículos 6, 8 y 37 de la LRBRL; artículos 66 y 68 del TRRL y 5 y 8 de la LPA) se han convertido en auténticas *vías muertas* al no haber tenido un reflejo práctico relevante ni siquiera en aquellos estatutos de autonomía que inicialmente optaron por esta opción. *Vid.* Meilán Gil, J. L., "Autonomías y descentralización local", REALA, núm. 243, p. 556.

 ISBN: 978-84-611-7343-3

que cada comunidad autónoma llega no son fortuitas, sino que van a estar claramente influenciadas, sobre todo en el caso de las comunidades autónomas de *vía rápida*, por la aplicación de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y por las recomendaciones recogidas en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*.

Un primer repaso sobre el tratamiento que de este tema hacen los estatutos de autonomía permite ofrecer diferentes subclasificaciones en torno a las opciones adoptadas:[531]

1. Andalucía

En el sistema español, el modelo de administración indirecta se inaugura, al menos teóricamente, por el Estatuto de autonomía de Andalucía, que será el primero en encomendar el gobierno y la administración de las provincias a las diputaciones, al tiempo que les asignaba la gestión de los servicios autonómicos. Posteriormente, la LPA, al tratar el tema de las relaciones entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales, hace referencia explícitamente en su artículo 5 a la posibilidad de que las diputaciones provinciales puedan asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia. La particularidad de esta técnica es que se trataba de una posibilidad no prevista en la Constitución española y que aun así se va a incluir en un número nada desdeñable de estatutos de autonomía: Andalucía (artículo 4.4), Aragón (artículo 45.1), Castilla-La Mancha [artículo 30.3.c)], Extremadura (artículo 18.3) y Castilla y León (actual artículo 26).

El EAA fue así el pionero en recoger en su texto la articulación de los servicios periféricos de la comunidad autónoma a través de las diputaciones provinciales, instaurando un sistema de administración indirecta que seguía fielmente las recomendaciones hechas en el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* y del que también se hará eco unos años después el legislador estatal en la redacción de la LOAPA.

El artículo 4.4 del EAA sostiene que "En los términos de una ley del Parlamento andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la comunidad autónoma *articulará la gestión de sus servicios periféricos* propios a través de las diputaciones provinciales". Este apartado implica un mandato para utilizar no sólo el escalón provincial, sino también a las diputaciones en cuanto unidades políticas representativas del mismo.[532] Pero tratándose Andalucía de una comunidad dotada de plena autonomía para regular su régimen local, este precepto podría suponer una vulneración del principio de autoorganización autonómica, y así comienza a discutirse en sede doctrinal. Eso explica por qué el legislador andaluz en la legislación de desarrollo posterior trata de atemperar los términos imperativos del verbo "articulará".[533]

531. Jiménez Asensio, R., *La Administración única en el Estado autonómico*, Institut d'Estudis Autonòmics, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 108 y ss.

532. Como señala A. Jiménez Blanco, "una auténtica delegación, aunque con el nombre (expresivo y equívoco a la vez) de gestión ordinaria". *Vid.* "La provincia: Virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 4, septiembre de 2002, p. 52.

533. La preocupación proviene de que el precepto trascrito, interpretado literalmente, podría entrar en contradicción con la potestad de autoorganización de la Junta de Andalucía que el propio Estatuto consagra en

 ISBN: 978-84-611-7343-3

La discusión giró en torno a la interpretación que debía darse al término "articulará". Si el artículo 4.4 se interpretaba como una obligación de utilizar a las diputaciones provinciales para la gestión ordinaria de las competencias autonómicas, se violaba la competencia del Parlamento autonómico sobre la ordenación básica de los órganos y servicios de la comunidad autónoma (artículos 30.6 y 13.1 del EAA) y, en consecuencia, podría ser declarado inconstitucional, puesto que la comunidad autónoma andaluza contaba con la competencia para la regulación de su régimen local (artículo 13.3 del EAA). Para evitar este resultado, se optó por interpretar el precepto en clave opcional, dando por hecho que la comunidad autónoma gozaba de autonomía política, y que en consecuencia poseía total libertad para decidir sobre su propia estructura organizativa y sobre los entes locales de su territorio, según lo dispuesto en el artículo 149.1.18.[534]

el artículo 30.6, vulnerando, en consecuencia, la libre disponibilidad de la comunidad autónoma para crear su propia administración periférica o utilizar, en su caso, a las diputaciones provinciales. Este precepto ha sido además objeto de una acalorada polémica doctrinal. Así, A. Pérez Moreno se declara a favor de la utilización de las diputaciones provinciales para la gestión de los servicios autonómicos y hace una interpretación del precepto en la que no considera tal posibilidad como un mandato, sino, más bien, como una asunción de las recomendaciones dadas por la Comisión de Expertos en su Informe. *Vid. Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía*, *op. cit.*, p. 67-69. De la misma opinión son M. Rebollo Puig y E. Carbonell Porras: "Una de dos, o es que se rechaza lo establecido en la Constitución sobre lo que son los estatutos de autonomía y sobre su forma de aprobación como leyes orgánicas, o se tiene que aceptar con naturalidad que esos estatutos pueden incorporar y algunas decisiones sobre la propia organización autonómica. Ver en esto último una contradicción con la potestad autoorganizatoria, o cosa por el estilo, debería llevar también a criticar que en los estatutos se incluyan normas sobre el Gobierno regional, sobre el mismo Parlamento, sobre el Defensor del Pueblo o lo que quiera que sea, lo cual es especialmente rechazable cuando, como ocurre con el Estatuto andaluz, fue aprobado por referéndum". *Vid.* "La Administración local en la legislación andaluza", *op. cit.,* p. 2826. Otro sector considera inaceptable y toda una vulneración al principio de autonomía regional el mencionado precepto estatutario. Escribano Collado, P. y Rivero Ysern, J. L., *La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA…*, *op. cit.*, p. 115-116. En palabras de J. L. Rivero Ysern, "es difícilmente aceptable un mandato imperativo a la comunidad autónoma para la articulación de la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las diputaciones provinciales, cercenando la libre disponibilidad de la comunidad autónoma de hacerlo así o crear por el contrario su propia administración periférica". *Vid. Manual de Derecho Local*, *op. cit.,* p. 200. En el mismo sentido López González, J. I., "La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía", en *La provincia (IX Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo)*, Granada, 1985, p. 329-373, y M. Clavero Arévalo. Para este último, la redacción del artículo 4 "está en flagrante contradicción con el apartado 1 del artículo 13 del mismo Estatuto, que otorga a la Junta de Andalucía competencia exclusiva sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno. Difícil va a resultar el ejercicio de dicha competencia a la comunidad andaluza reconocida también por el artículo 148 de la Constitución, cuando antes de nacer sus instituciones encuentran su autoorganización predeterminada por una ley orgánica estatal cual es el Estatuto de autonomía". *Vid. Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, S. Muñoz Machado (dir.), Madrid, 1987, p. 39-40.

534. La polémica despertada en la doctrina respecto del carácter facultativo o no de la gestión ordinaria ha dado lugar a dos posturas encontradas. La de quienes lo interpretan en un sentido voluntario, posición defendida por A. Pérez Moreno, *Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía*, p. 67-69. La de que al considerarlo como un mandato u obligación estiman que se trata de una clara vulneración del principio de autonomía regional. Escribano Collado, P. y Rivero Ysern, J. L., *La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA, op. cit.,* p. 115-116.

535. La Ley 3/1983, de organización territorial, es la que de forma más detallada desarrolla el precepto en los artículos 21 y siguientes, determinando las características, procedimiento y condiciones a las que deben someterse las diputaciones provinciales por parte de la comunidad autónoma. Esta cuestión será objeto de regulación posterior también en el artículo 37 de la LRBRL.

 ISBN: 978-84-611-7343-3

El debate suscitado en torno al Estatuto andaluz alcanzó también a aquellos estatutos de autonomía que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 y habían optado por esta técnica. También en estos casos podía entenderse que se vulneraba, sin la debida cobertura constitucional, la potestad de autoorganización de la comunidad autónoma, si bien, a diferencia de lo ocurrido en Andalucía, estas comunidades no disponían todavía de competencia exclusiva sobre el régimen local.

La legislación posterior estará también marcada por esta circunstancia. Así, unos años después, el artículo 5.1 de la Ley del proceso autonómico, al regular esta materia opta por matizar los términos utilizados en el Estatuto andaluz, indicando que "las diputaciones provinciales *podrán asumir* la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autónoma en el territorio de la provincia". Éste va a ser también el camino seguido por el legislador andaluz en el artículo 21.1 de la Ley de organización territorial de Andalucía 3/1983 (LOTA). Al definir lo que entiende por competencias asignadas, la LOTA señala que "La comunidad autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las diputaciones provinciales cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquéllos a través de éstas",[535] y añade que, en la eventual gestión ordinaria de los servicios propios de la Junta por las diputaciones provinciales, las diputaciones provinciales tendrán que actuar con plena sujeción a las instrucciones generales y particulares de la comunidad autónoma; sin embargo, no se deriva de esta regulación ninguna alusión a la exigencia de que el ámbito de prestación del servicio deba coincidir con el provincial.[536] El legislador andaluz con esta prescripción está alterando sustancialmente el significado del término "asignación", que pasa a comportarse técnicamente como una "delegación", al estar sujeta a instrucciones particulares de la comunidad autónoma, porque si se tratara de una auténtica "encomienda de gestión", la Junta de Andalucía no estaría autorizada a dictar los actos administrativos necesarios para el desarrollo de la competencia por la Diputación.[537]

Finalmente, la Ley 11/1987 no menciona en ninguno de sus apartados la asignación de los servicios periféricos de la Junta de Andalucía a las diputaciones provinciales, previsión contenida en el Estatuto de autonomía y en la Ley 3/1983 ya comentada.[538] La ausencia de toda referencia a la gestión ordinaria de los servicios

536. En relación con esta ley, J. Barnés apunta cómo el principal propósito de la LOTA no parece otro que "el de reafirmar la plana disposición organizativa, vistiendo la norma de elementos de ornato meramente accidentales, y dando así un paso al frente al problema (artículo 15). En el ejercicio de su potestad organizativa, reconocida en la Constitución y por el artículo 14.1 del Estatuto de autonomía para Andalucía, y con sujeción a los principios de economía, eficacia, coordinación y desconcentración, la comunidad autónoma goza de plena autonomía para la gestión de sus competencias". *Vid.* "La provincia en Andalucía", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Diputació de Barcelona-Fundació Pi i Sunyer-Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 109.

537. Observación y distinción señalada por Souvirón Morenilla, J. M., "Desarrollo autonómico y desarrollo local a los veinte años del Estatuto de autonomía para Andalucía", RAAP, núm. 48, 2002, p. 103.

538. Como señalan M. Rebollo Puig y E. Carbonell Porras, "resultaba complicado pasar de la construcción teórica e idílica de la Administración periférica impropia a través de las diputaciones a su concreta articulación técnica. Probablemente habría sido conveniente una profunda transformación de la propia organización de las diputaciones para que hubieran podido soportar el peso que el Estado depositaba sobre ellas. *Vid.* "La Administración local en la legislación andaluza", *op. cit.*, p. 2829.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

periféricos de la comunidad autónoma por las diputaciones provinciales en esta ley da sobrada muestra del repliegue del legislador autonómico sobre la necesidad de utilizar a las diputaciones provinciales en esta función. Esta forma de proceder deja claro que la posibilidad de actuación de las diputaciones provinciales como órganos propios de la comunidad autónoma andaluza que se plasmó en el Estatuto ha ido cerrándose progresivamente en la legislación ordinaria.[539]

Lo más razonable sería, puesto que no existe un correlato entre el contenido del Estatuto y el desarrollo legislativo posterior, modificar el Estatuto de autonomía en este punto (en la línea seguida por los estatutos de autonomía Aragón, Castilla y León y Extremadura, por ejemplo)[540] o derogar la Ley 3/1983, aprobando otra norma que refleje de forma fiel la opción por la que realmente se ha optado en Andalucía,[541] al resultar evidente que la Ley no cumple con el objetivo que de su denominación se espera.

Por tanto, ni siquiera en aquellos estatutos de autonomía que inicialmente optaron por la fórmula de la gestión ordinaria de servicios a través de las diputaciones provinciales, esta fórmula se ha implantado con éxito y hoy ha quedado como una técnica residual y exótica de nula aplicación. Las comunidades autónomas pluriprovinciales se han decantado mayoritariamente por la utilización de otros mecanismos de relación interadministrativa como la coordinación, delegación o transferencias, que casan mejor con la autonomía local y la potestad de autoorganización predicada de las entidades locales.

Puede afirmarse que el artículo 4.4 del EAA ha sido claramente socavado por la legislación autonómica en favor de una mayor potestad de autoorganización de la comunidad autónoma. Esta postura, comprensible por las razones apuntadas, no justifica, sin embargo, la idea que parece querer transmitirse de que las diputaciones provinciales supongan una amenaza para la potestad de autogobierno y autoorganización de la región andaluza, que de sobra quedaban asegurados en el

539. Como acertadamente señala J. I. Morillo Velarde, en la legislación andaluza posterior a la LRBRL brilla por su ausencia cualquier alusión a la gestión ordinaria por parte de las diputaciones en los servicios de la comunidad autónoma como continuación de un deliberado proceso de *no tratar* que ya se iniciara en 1983 con la Ley de ordenación territorial. *Vid.* "La provincia en el Derecho propio de Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 33, 1999, p. 23.

540. Los tres estatutos mencionados han sido modificados en este aspecto concreto. Así por ejemplo, el EACL, que antes establecía en su artículo 20.2 la transferencia de competencias a las diputaciones provinciales, ahora tras su modificación sólo lo contempla como una mera posibilidad tanto en el caso de las diputaciones provinciales como en el de otras entidades locales en el actual artículo 26.3. En la misma dirección, el EAE ha sustituido la expresión imperativa de "la comunidad autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales", por la más flexible de "podrá articular". Finalmente, como ejemplo, el EAAR tampoco contiene ya el mandato de gestión ordinaria a través de las diputaciones provinciales que primitivamente se recogía en el artículo 45.1. Esta forma de proceder parece más coherente que la inobservancia que se produce en el caso de Andalucía con respecto al Estatuto y la Ley de organización territorial 3/1983, todavía en vigor.

541. Muy ilustrativas son a este respecto las observaciones de A. Jiménez-Blanco: "leer el artículo 4.4 del Estatuto andaluz, veinte años después, deja al jurista, si es que acaso sigue creyendo en el principio de legalidad, una sensación de desasosiego." *Vid.* "La provincia: Virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz", RAAP, num. 43, 2001, p. 52.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Estatuto.[542] No obstante, aunque tanto en el Estatuto como en las leyes posteriores sobre organización territorial y de relación de la comunidad autónoma con las diputaciones provinciales el tratamiento de las funciones de las diputaciones provinciales se convierte en un tema polémico, doctrinal y políticamente, sin embargo, desde un plano jurídico-formal el artículo no puede tildarse como incorrecto. La norma andaluza manifiesta su opción por un sistema de administración indirecta barajado entre los posibles, si bien su redacción podía haber sido menos taxativa y la legislación posterior más respetuosa con el Estatuto.[543] No ha sido así y, al igual que ha ocurrido en otras comunidades autónomas, en Andalucía se ha optado *de facto* por un sistema de administración periférica directa al margen de la letra del Estatuto.[544]

2. Aragón

El Estatuto de Aragón, en relación con este asunto, da un giro radical tras la reforma operada en el mismo con la Ley orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. El antiguo artículo 45 (actual artículo 44 del Estatuto de Aragón), siguiendo el ejemplo andaluz, iba también más allá de las previsiones de la LOAPA, obligando a la comunidad a articular sus servicios periféricos a través de las diputaciones, en los términos que determinaran tanto la legislación del Estado como las Cortes de Aragón. Con esta regulación, la comunidad autónoma veía teóricamente mermada parte de su potestad de organización en favor de la entidad provincial. Pero el EAR, a diferencia del andaluz que no ha sido objeto de reformas, ha optado en su última modificación por una nueva redacción. La opción por un título más general "Relaciones de la comunidad autónoma con las entidades locales", frente al anterior, "Relaciones de la comunidad autónoma con las diputaciones provinciales", es un claro reflejo del cambio que experimenta el tema en relación con las diputaciones provinciales. No hay en el nuevo artículo 44 mención alguna a la gestión de los servicios periféricos propios de la comunidad por las diputaciones provinciales, y tal cuestión se remite a la legislación básica del Estado y a la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón, que tampoco menciona a las diputaciones provinciales como entidades depositarias de esta función.

El artículo 103 de la Ley 7/1999 regula el régimen jurídico de la encomienda de gestión y el artículo 97 enumera como entidades beneficiarias de la misma a los municipios capitales de provincia, y los que sean cabeceras supracomarcales o comarcales conforme a la Ley de ordenación territorial, y a las mancomunidades de interés comarcal o las respectivas comarcas, sin aludir a las diputaciones provinciales.

La encomienda de gestión se aprobará por decreto del Gobierno de Aragón, a propuesta del departamento competente por razón de la materia, y deberá formalizarse mediante el correspondiente convenio suscrito entre las administraciones interesadas. El referido decreto deberá determinar, al menos, la actividad o activi-

542. *Ibídem*, p. 21.

543. Simplemente haber tratado el tema con un cierto espíritu *corrector* en lugar de pasar por encima obviando su contenido. *Vid.* Rivero Ysern, J. L., *Manual de Derecho Local*, *op. cit.,* p. 172.

544. En estos términos se expresa también J. Barnés. *Vid.* "La provincia en Andalucía", *op. cit.,* p. 110-112.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

dades que afecte, la duración de la encomienda o, si ésta es indefinida, la naturaleza y alcance de la gestión encomendada y las facultades de dirección y control que se reserve para sí la Administración de la comunidad autónoma (artículo 103.4).

3. Castilla-La Mancha

Lo que más llama la atención de esta comunidad autónoma en relación con este tema es que no se haya tenido en cuenta en la reforma del Estatuto operada por la Ley orgánica 12/1999 la abierta contradicción existente entre la opción por un sistema de gestión ordinaria de los servicios autonómicos por las diputaciones provinciales prevista en el artículo 30.3.c) y la previsión en sentido contrario contenida en la Ley 2/1991. Este problema ya surgió en la regulación andaluza, pero con la justificación, si se quiere, de la ausencia de una reforma estatutaria en este caso. Lo lógico hubiera sido que, en este caso, al igual que se ha hecho en otras comunidades autónomas –Castilla y León, Extremadura o en Aragón–, se hubiera optado por su supresión o reforma para evitar incoherencias.

4. Castilla y León

Este Estatuto había sido el paradigma de Estatuto provincialista, dado el papel que en esta comunidad autónoma se había otorgado tradicionalmente a la provincia como elemento integrador del territorio de la comunidad. Por esta razón, no es extraño que en Castilla y León, durante algún tiempo, se barajara la posibilidad de que la política territorial y de descentralización girara en torno a la entidad provincial.[545]

Antes de la reforma del Estatuto, las diputaciones provinciales se consideraban como Administración periférica de la comunidad autónoma y el Estatuto remitía a una futura ley autonómica la regulación de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la comunidad a través de las diputaciones provinciales. Sin embargo, ni en la Ley 6/1986, reguladora de las relaciones entre la comunidad de Castilla y León y las entidades locales de su territorio, ni en la actual Ley 1/1998, sobre régimen local en Castilla y León, se encuentra ninguna referencia a la encomienda de gestión. Sólo hay referencias a la transferencia, la delegación, la colaboración y la coordinación como técnicas de relación interadministrativas. En coherencia con esta regulación y tras la reforma operada en el Estatuto de autonomía con la Ley orgánica 4/1999, de 8 de enero, se omite también en el Estatuto cualquier referencia a este asunto (artículo 26 del EACL) regulando tan sólo la transferencia y la delegación de competencias de la comunidad autónoma a las diputaciones provinciales y otras entidades locales (artículo 26.3 del EACL). Castilla y León no se aparta de la evolución seguida por otras comunidades autónomas, pero como novedad se han ido creando delegaciones territoriales únicas de la comunidad en cada provincia con el objeto de ir sustituyendo de manera paulatina a las delegaciones territoriales de cada consejería.

545. La presencia de la provincia en esta comunidad eclipsa a entidades como la comarca considerada como una "entidad eventual" en al comunidad castellano-leonesa. *Vid.* Argullol Murgadas, E., "Gobierno y administración de las comunidades autónomas. Referencia al Estatuto de autonomía de Castilla y León", RVAP, núm. 7, 1983, p. 61-62.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

5. Cataluña

La dualidad posicional frente a la provincia se manifiesta en el Estatuto de autonomía, que la reconoce como circunscripción estatal (artículo 2) y como entidad local (artículo 5.4), pero las leyes que desarrollan los preceptos estatutarios lanzan una ofensiva directa contra las diputaciones (Ley 6/1980, frenada por la STC de 28 de julio de 1981, y Ley 5/1987, del régimen provincial de las competencias de las diputaciones provinciales, que tiene por objetivo la provincia única).

El EAC otorga en su artículo 9 a la comunidad autónoma la competencia exclusiva en la organización de sus instituciones de autogobierno y sobre el régimen local. Pero en este caso, a diferencia de lo ocurrido en Andalucía, con la aprobación de la Ley 6/1980 se busca el establecimiento de un sistema de administración directa y no indirecta como en el caso andaluz. El objetivo era excluir abiertamente al nivel provincial de la gestión autonómica, asumiendo la Generalidad las competencias que hasta el momento habían venido desempeñando la provincia y dando entrada a otras entidades locales. En esta ley, las relaciones entre la institución provincial y la Generalidad de Cataluña se plantean en términos de abierta ruptura, no dejando margen para la cooperación.[546]

La estrategia perseguida por la Generalidad era vaciar de contenido la institución provincial transfiriendo sus competencias, servicios, ingresos, personal y patrimonio al Consejo Ejecutivo de la Generalidad. Con esta finalidad, las diputaciones provinciales debían ser sustituidas por unos consejos territoriales dotados de representatividad indirecta y sin poder de decisión, que se encargarían de funciones de estudio, propuesta y asesoramiento dejando siempre la última decisión a la propia Generalidad. Los consejos territoriales tampoco dispondrían de presupuesto propio, puesto que se uniría al de la Generalidad y se aprobarían conjuntamente. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la importante sentencia de 28 de julio de 1981, resuelve declarar nula e inconstitucional esta ley protegiendo y reforzando a la institución provincial constitucionalmente protegida.

Por lo demás, la situación en Cataluña es muy semejante a la del resto de las comunidades autónomas, creando de manera progresiva una institucionalización de la Administración periférica que toma como punto de referencia el escalón provincial y se consolida con la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico, que prevé la existencia de órganos territoriales de la Administración periférica ubicados en las circunscripciones provinciales (Tarragona, Girona, Lleida y Barcelona).

6. Extremadura

En esta comunidad también se ha modificado el artículo referido a la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la comunidad (antiguo artículo 16.2, que pasa a ser el artículo 12 en la nueva redacción estatutaria), por otra referencia más general con la que logra evitar la mención específica a las diputaciones provinciales. A partir de la Ley orgánica 12/1999, de reforma del Estatuto de autonomía, la redacción de este punto queda como sigue:

546. Rivero Ysern, J. L., *Manual de Derecho Local*, 4ª edición, Madrid, 1999, p. 210.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

"En los términos que disponga una ley de la Asamblea de Extremadura, la comunidad autónoma podrá articular la gestión ordinaria de sus servicios a través de las entidades locales de Extremadura. Dicha ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la comunidad."

La estrategia seguida es la misma que en el Estatuto de Aragón, es decir, omitir toda referencia a las diputaciones provinciales en favor de un concepto más amplio de "entes locales".[547] En principio, este cambio de redacción no tendría que entenderse como una reducción de las funciones de la provincia en esta comunidad. Sin embargo, dado el escaso protagonismo que la legislación sectorial autonómica otorga a las entidades provinciales en esta región, no resulta difícil adivinar que podría ser un medio para favorecer en el futuro la actuación de la comarca sobre la provincia en la gestión periférica de las competencias administrativas de la comunidad autónoma, si bien lo cierto es que en la Ley de diputaciones 5/1990 se omite toda referencia a la Administración periférica.

7. Galicia

El EAG, aprobado antes de la firma de los Acuerdos Autonómicos, no se decanta claramente ni por formas de administración directa ni indirecta, obteniendo como resultado una fórmula híbrida a medio camino entre ambas opciones. Junto con el Estatuto catalán, es el único en el que la regulación estatutaria de las relaciones entre comunidad autónoma y diputaciones, en orden a la gestión de las competencias provinciales, se desarrolla partiendo de la libertad de la comunidad autónoma para optar por un sistema de administración directa o indirecta.[548] Según el artículo 41, "la comunidad autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlos en las provincias y demás entidades locales reconocidas en este Estatuto". Tal como se indicaba, de la primera parte de este precepto puede derivarse una apuesta por la administración indirecta, mientras que de la segunda podrían derivarse técnicas de gestión indirecta.[549]

La Ley 5/1997, de entidades locales de Galicia, tampoco opta por ninguna fórmula concreta,[550] pero sí establece una regulación muy detallada de la encomienda de

547. Antes de la modificación operada por la Ley orgánica 12/1999, la versión previa de este artículo respondía a la siguiente fórmula: "En los términos que disponga una Ley de la Asamblea de Extremadura, la comunidad autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales" (artículo 16.2 de la Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero).

548. Resulta paradójico constatar que la regulación de esta materia se incluya dentro de una disposición adicional en lugar de en la parte dispositiva del Estatuto. La profesora CARBALLEIRA afirma que en el Estatuto gallego esta ubicación no es el resultado de una técnica legislativa meditada sino simplemente un reflejo de la clara influencia que el Estatuto catalán tuvo en la redacción del Estatuto gallego. *Vid. Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, J. L. Carro Fernández-Valmayor (dir.), MAP, Madrid, 1991, p. 892-893.

549. El artículo 41 establece que "La comunidad autónoma ejercerá sus funciones administrativas por órganos y entes dependientes de la Junta de Galicia. También podrá delegarlas en las provincias, municipios y demás entidades reconocidas en el Estatuto". CARBALLEIRA RIVERA, Mª. T., "Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma Gallega: Balance de diez años de experiencia", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, *op. cit.,* p. 73 y ss.

550. Si bien en la exposición de motivos señala la importancia de las técnicas de relación interadministrativa, "la presente Ley supone no sólo un reforzamiento de las competencias propias de las entidades locales, sino, lo que es más importante y está en armonía con las últimas demandas de los representantes locales, que se regu-

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

gestión de los servicios propios de la comunidad autónoma, que según el artículo 173.1 puede realizarse a favor de los municipios que sean capital de provincia o cuenten con una población superior a setenta mil habitantes y de las diputaciones provinciales.

Una particularidad de esta ley, en relación con las demás analizadas, es que establece como requisito que la encomienda de gestión se efectúe siempre, para la totalidad de las diputaciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia (artículo 174).[551] La encomienda de gestión de los servicios propios de la comunidad autónoma en favor de las entidades locales mencionadas se realizará mediante decreto del Consello de la Xunta de Galicia, previo informe de la Comisión Gallega de Cooperación Local, y se publicará en el *Diario Oficial de Galicia* y en el *Boletín Oficial de la Provincia* respectivo. La efectividad de la encomienda requerirá que ésta vaya acompañada de la dotación o incremento, en favor de las entidades locales receptoras, de los medios económicos precisos para llevarla a cabo. En caso de incumplimiento de las directrices y medidas a que se refiere el apartado segundo de este artículo, la Xunta de Galicia podrá, previa advertencia al ente local e informe de la Comisión Gallega de Cooperación Local, suspender o dejar sin efecto la encomienda y realizar directamente las actividades de carácter material o técnico o la prestación de los servicios que hubiesen sido objeto de la misma.

8. Comunidad Valenciana

El EACV, que gozaba desde fechas muy tempranas de la competencia exclusiva sobre el régimen local (artículo 31.8), se ha caracterizado por tener un desarrollo legislativo muy escaso sobre esta materia, plasmado básicamente en la Ley de coordinación de diputaciones. En el Estatuto de autonomía las diputaciones provinciales ocupan un papel secundario con respecto a las comarcas, puesto que, mientras que la comarca se constituye como la entidad a partir de la cual se estructura territorialmente la comunidad, las provincias son para la Generalidad Valenciana meras divisiones para el cumplimiento de las actividades del Estado. Sin embargo, a pesar de esta consideración, en la práctica, las provincias constituyen el ámbito de desarrollo de la organización periférica autonómica y se manifiestan como instituciones clave en relación con las instituciones de gobierno autonómicas, en la medida en la que éstas se asientan sobre el territorio provincial.[552] Aparentemente, según esta forma de proceder, la letra del Estatuto no se corresponde con un desarrollo legislativo concreto, puesto que la provincia sigue constituyendo frente a la comar-

lan las figuras de la transferencia, delegación y encomienda de gestión, figura aquélla –la de transferencia– inédita en nuestra tradición y que está llamada a desempeñar un importante papel en la tarea de reforzar el peso de las administraciones locales en el conjunto del sector público".

551. Previsión que en otros estatutos de autonomía, como el de Andalucía, se contiene en relación con el régimen de la delegación de competencias de la comunidad autónoma a las diputaciones provinciales de su territorio.

552. El Decreto 8/1996, de 16 de enero, modificado por el Decreto 44/1996, de 25 de marzo, crea las delegaciones territoriales del Gobierno valenciano, anteriormente denominadas servicios o direcciones territoriales, agrupadas por provincias. Climent Barberá, J., "Las diputaciones en la Comunidad Valenciana", *La provincia en el Estado de las autonomías*, *op. cit.,* p. 193.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

ca la división territorial básica de la Comunidad Valenciana. Los servicios periféricos de la Administración de la Comunidad Valenciana se establecen también sobre base provincial y bajo la denominación de *servicios o direcciones territoriales,* seguidos del nombre de la provincia correspondiente. Pero a pesar de todo, estas evidencias estatutarias no consolidan el papel de la provincia en esta comunidad, puesto que finalmente el papel que puede desempeñar la provincia estará supeditado al papel que el desarrollo legislativo otorgue a la comarca.[553]

2.3. La delegación de competencias

La delegación no es un concepto unívoco ni reconducible a un significado concreto, porque bajo el mismo pueden ampararse diversos contenidos y significados que dependerán de los sujetos en relación y de la situación en los que la delegación se desarrolle. La delegación puede ser interorgánica (entre órganos de un mismo ente) o intersubjetiva (entre entidades jurídicas diferenciadas). La primera, en lo que al régimen de actuación y relación de jerarquía que se establece entre el órgano delegante y el delegado, no plantea problemas porque se encuentra regulado con detalle en el artículo 13 de la LRJAP y del PAC. No ocurre igual con la delegación intersubjetiva, sobre la cual no hay acuerdo doctrinal sobre si su ejercicio conlleva o no una modificación de titularidad competencial.

Unos sostienen que si la delegación se produce entre sujetos personificados dotados de autonomía, en realidad se produce una redistribución de los ámbitos competenciales, y en consecuencia un cambio de titularidad con el consiguiente efecto descentralizador.[554] Para otros, la delegación conlleva un efecto desconcentrador, y por tanto no altera la titularidad de la competencia, que siempre queda en manos del delegante. Para Morell, la delegación intersubjetiva es un supuesto de titularidad compartida, sobre la base del reparto de un conjunto de funciones materiales, entre el delegante y el delegado, con una titularidad directa, no derivada, en el ámbito de actuación que a cada uno le quede reservado y sobre el cual se desarrollan las actividades precisas para el desarrollo de la función.[555] Esta fórmula, aplicada con resultado positivo en el traspaso de competencias del Estado a las comunidades autónomas, no se quiebra en el supuesto de las diputaciones provinciales o de los entes municipales. Es decir, el ente delegado adquiere una titu-

553. El artículo 46 del EACV señala que una ley de las Cortes Valencianas determinará la división comarcal, oídas las corporaciones locales afectadas. En el apartado segundo de este mismo artículo define a las comarcas como "circunscripciones administrativas de la Generalidad y entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes".

554. Escuin Palop, E., "La delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales", RVAP, núm. 20, vol. I, 1984, p. 219 y ss. La misma postura la mantiene De la Vallina Velarde, V., *Transferencia de funciones administrativas*, IEAL, Madrid, 1964, p. 29 y ss., y Salas, J., "El tema de las competencias locales…", *op. cit.,* p. 630-631. En la doctrina italiana esta postura es defendida por Roversi Monaco, F., *La delegazione administrativa nel quadro dell'ordenamento regionale*, Milán, 1970, p. 43 y ss.

555. Morell Ocaña, L., *La delegación entre entes en el Derecho público*, IEAL, Madrid, 1972, p. 175 y ss. Más recientemente y del mismo autor*, El Derecho de la organización administrativa*, UCM, 1988, p. 143 y ss.

 ISBN: 978-84-611-7343-3

laridad sin que el ente delegante pierda la suya. En el mismo sentido se pronuncia García de Enterría, para quien la delegación intersubjetiva ofrece la posibilidad de que un ente local pueda gestionar competencias propias del Estado o de las comunidades autónomas, sin que éste pierda ni la titularidad ni todas las funciones de dirección e inspección anexas a las mismas.[556] Más tajantemente se pronuncia Santamaría Pastor, según el cual la delegación conlleva "una transmisión del ejercicio de la competencia, no de la titularidad".[557]

La LPA, siguiendo el *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, ya preveía la posibilidad de que las comunidades autónomas pudiesen delegar el ejercicio de competencias a las diputaciones provinciales (artículo 5.1). La LRBRL también hace suya esta técnica, y en su artículo 7.1 la acota señalando, respecto de los entes locales, que las competencias pueden ser propias o atribuidas por delegación, con un régimen jurídico diferente. Según el apartado tercero de este mismo artículo, las competencias delegadas se ejercerán "en los términos de la Ley de delegación, que contendrá además las técnicas de dirección y control de oportunidad" que se reserva el ente delegante.[558] La LRBRL sostiene que las comunidades autónomas podrán delegar competencias a las diputaciones provinciales (artículo 37 de la LRBRL) conforme a lo dispuesto sobre el ejercicio de las competencias delegadas en el artículo 27 de la LRBRL.

La delegación, así entendida, guarda íntimas relaciones con la técnica de la gestión o encomienda de un servicio por una entidad a otra.[559] Por esta razón, resulta útil establecer algunos criterios diferenciadores entre ambas.[560] En la delegación, la entidad delegada ejerce dicha competencia en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, de modo que el ente delegante conserva importantes poderes de control sobre el ente sobre el que ejerce la delegación. Por su parte, el ente receptor de la competencia, al no actuar como órgano del delegante, está libre de tutelas de carácter orgánico, y dispone de mayor libertad para ejercer la competencia bajo su propia responsabilidad y conforme a sus potestades de autoorganización. La gestión ordinaria de servicios estaría más cerca de una colaboración entre las entidades implicadas. Pero lo que realmente distingue un acto de delegación de un mandato de gestión es el matiz no orgánico de la tutela, ya que en ambos casos se produce una desconcentración de funciones. Este extremo fue recogido inicial-

556. García de Enterría, E., *Problemas actuales de la vida local*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1986, p. 62 y ss.

557. Santamaría Pastor, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, vol. I, Centro Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 918. En la misma línea doctrinal, Boquera Oliver, J. M., "Comunidades autónomas y administraciones locales", REVL, num. 219, 1983, p. 421 y ss.; Gallego Anabitarte, "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato, gestión y encomienda", RAP, núm. 122, 1990, p. 32 y ss. Entre la doctrina italiana esta postura ha sido mantenida entre otros por Staderini, F., *Diritto degli enti locali*, segunda edición, Cedam, Padova, 1989, p. 93 y ss.; y Masciocchi, *Le regione*, Giuffré, Milán, 1990, p. 588 y ss.

558. No ocurre igual en el caso de las competencias propias de las que es titular la entidad local que a diferencia de las competencias delegadas se ejercen "bajo su propia responsabilidad".

559. Así lo ha entendido la Ley 5/1990 de Extremadura, que unifica las técnicas de la delegación y de la gestión ordinaria de los servicios como si se tratarán de una sola.

560. Gallego Anabitarte, "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato, gestión y encomienda", *op. cit.*, p. 32 y ss.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

mente por la LPA (artículo 5.4) y con posterioridad desarrollado en el artículo 7.3 de la LRBRL según el cual las técnicas de dirección y control inherentes a la delegación "habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local".

Esta clarificación conceptual permite definir las premisas jurídicas que conlleva la técnica de la delegación entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales y explica la opción mayoritaria del legislador autonómico por esta técnica a la hora de definir sus relaciones con las diputaciones provinciales de su territorio. Para las comunidades autónomas, la primera ventaja que presenta la delegación es que no conlleva una traslación de la titularidad aunque opere en el ámbito de las competencias, de modo que, en la práctica, la delegación no se traduce en un incremento del ámbito competencial local en detrimento del autonómico. A la entidad local la asunción de una competencia delegada le reporta una cierta capacidad de decisión sobre su ejercicio, que además ejerce bajo su propia responsabilidad. La segunda ventaja es que la comunidad autónoma siempre guarda sobre el ejercicio de la competencia delegada un estricto régimen de control –de legalidad y de oportunidad–, de forma que en caso de incumplimiento o inobservancia por parte de la entidad local de la competencia delegada, la comunidad autónoma puede revocar la delegación o ejercerla en sustitución de la entidad local.

Lo cierto es que todos los estatutos de autonomía han incluido la delegación como técnica de relación con las entidades locales de su territorio, y que ésta ha sido objeto de un desarrollo específico, más o menos detallado, tanto en las leyes autonómicas sobre régimen local como en las específicas de relación con las diputaciones provinciales. El punto de partida para el estudio de la delegación en la legislación autonómica son los artículos 27 y 37 de la LRBRL, conforme a los cuales las comunidades autónomas podrán delegar en las diputaciones provinciales el ejercicio de competencias "en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana".

De la lectura de estos preceptos podría extraerse la consecuencia de que la delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales, desde un punto de vista material, no es libre, sino que está vinculada a las materias que sean de interés provincial.[561]

Pero lo cierto es que este criterio material no ha sido considerado como un límite estricto por la legislación autonómica posterior. La mayoría de las comunidades autónomas no incluyen "el interés provincial" como criterio para regular la delegación de competencias en sus textos estatutarios o en su legislación de desarrollo. La Ley andaluza 11/1987, por ejemplo, señala que la delegación se efectuará atendiendo únicamente a los principios de eficacia y descentralización. La Ley aragonesa 7/1999 apunta que la comunidad autónoma podrá delegar el ejercicio de

561. L. Ortega explica la existencia de esta limitación material de la delegación a partir del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia de 23 de diciembre de 1982. *Vid. El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988, p. 131.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

sus propias competencias siempre que de ese modo mejore la eficacia de la gestión de los servicios públicos correspondientes y se trate de actividades o funciones relacionadas con el ámbito territorial de la entidad local delegada (artículo 100). Para la Ley catalana 8/1987, la delegación operará teniendo en cuenta los principios de máxima proximidad al ciudadano. Ésta es la línea seguida también por la Ley gallega 5/1997 y por la Ley 1/1998, de régimen local de Castilla y León. En el extremo opuesto se sitúan los estatutos de Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, que dan la vuelta al criterio del interés recogido en la LRBRL. En ambos casos, la delegación se hace depender no del interés provincial en la materia sino, muy al contrario, sobre aquellas competencias que no sean de interés general de la comunidad autónoma (artículo 30.2 del ECLM y artículo 47.2 del EACV).[562]

Por lo que respecta al ámbito subjetivo de la delegación, el Estado y las comunidades autónomas son los sujetos competentes para la delegación de competencias a las diputaciones provinciales.[563] Ahora bien, para evitar una extralimitación del

562. La mención que hacen algunos estatutos con respecto a la necesidad de que la comunidad autónoma delegue en las diputaciones provinciales las competencias que no sean de interés general para la región no debe ser interpretada en el sentido literal del término, puesto que, si realmente se tratara de competencias que no son de interés regional por eliminación, se estaría ante intereses que deben ser gestionados por la instancia local o estatal. El énfasis no debe situarse por tanto en la existencia o no de un interés regional sobre la materia en cuestión, sino más bien sobre las posibilidades de que la competencia pueda ser delegada como paso para mejorar la gestión pública sobre la misma (artículos 150.2 de la CE y 27 de la LRBRL). En estos casos no debe por tanto cuestionarse el interés de la región sobre la competencia puesto que éste se justifica desde el momento en el que la competencia se ubica en el nivel autonómico, sino más bien la oportunidad de que esa materia sea susceptible de delegación, guardándose para sí la comunidad autónoma las facultades de control y las condiciones de ejercicio de la misma. Como señala L. Parejo, "el criterio que debe presidir las delegaciones no es que no sean materias de interés regional sino que se trata de asuntos susceptibles de delegación". *Vid.* Parejo, L., "Organización territorial y corporaciones locales", *op. cit.,* p. 260. En el mismo sentido, Ortega, L., "El papel de la provincia en la comunidad…", *op. cit.,* p. 92.

563. La posibilidad de que el Estado delegara o transfiriera competencias directamente a las entidades locales estuvo vetada por el artículo 8.2 de la LPA, que sólo exceptuaba tal posibilidad para el servicio de recaudación de tributos. Sin embargo, con la redacción del artículo 37.2 de la LBRL y con la jurisprudencia derivada de las STC 214/1989 (fundamento jurídico 11) y 84/1982 (fundamento jurídico 4), tal prohibición ha quedado superada. En la STC 84/1982, de 23 de diciembre, la argumentación del Tribunal Constitucional se basó en el carácter bifronte del régimen local en muchas comunidades autónomas que dificulta su calificación como "intracomunitario" o "extracomunitario" (fundamento jurídico 4). A partir de esta sentencia las transferencias o delegaciones directas del Estado a las entidades locales no pueden calificarse de inconstitucionales aunque en el mismo fundamento jurídico 4 se aconseja que no sea ésta la fórmula utilizada para dar entrada también a las comunidades autónomas que tengan atribuida la competencia en materia de régimen local: "Es cierto que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las corporaciones locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tengan atribuidas determinadas comunidades autónomas, y entre ellas Cataluña. Estas competencias no hacen imposible, por las razones expuestas esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda dar a la comunidad autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conduce."

Esta intervención de las comunidades autónomas se plantea según se desprende de esta sentencia como una actuación aconsejable sin que ello sea impedimento legal para la transferencia o delegación de competencias directamente del Estado a las comunidades autónomas.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Estado en esta función y conforme a la doctrina derivada del Tribunal Constitucional (sentencia 84/1982), el artículo 37.2 de la LRBRL establece una serie de requisitos que deben cumplirse en las delegaciones de competencias del Estado a las diputaciones provinciales (consulta e informe previo de la comunidad autónoma), así como el carácter meramente ejecutivo de las competencias que las diputaciones provinciales reciban por delegación del Estado, límite este último que no opera en la delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales.

La delegación en cuanto instrumento idóneo para la descentralización establecido por la Constitución debe ser empleado siempre que se pueda. Ahora bien, cabe plantearse si la delegación puede ser o no obligatoria. En principio, salvo que la ley establezca la obligación de delegar en favor de un determinado ente, en cuyo caso se está obligando tanto al delegante como al delegado, la delegación debe entenderse siempre como facultativa. Este carácter facultativo de la delegación debe verse acompañado a su vez por la aceptación de la delegación por el ente receptor de la misma, tal como se exige en los artículos 27.3 y 37.3, relativos a los municipios y las diputaciones provinciales respectivamente[564] (previsión contenida en todas las leyes autonómicas sobre entidades locales o de relación con las diputaciones provinciales, e inexistente en Extremadura).

Como excepción a los postulados clásicos de la delegación y con el ánimo de facilitar esta operación a favor de las diputaciones provinciales, el artículo 8 de la LPA permite a las comunidades autónomas subdelegar competencias en las diputaciones cuando aquéllas las hubieran recibido del Estado por la vía de transferencia o delegación, salvo que la Ley de delegación lo prohibiera expresamente.[565] Este artículo también incidía en la problemática de la delegación directa de funciones del Estado a las diputaciones provinciales y resolvía que no podría realizarse directamente. No las prohibía pero abría la puerta a algún tipo de intervención de las comunidades autónomas en el proceso que finalmente se plasmó como requisito en la regulación que sobre este aspecto hizo la LRBRL. El artículo 37.2 establece la necesidad de consulta previa e informe por parte de la comunidad autónoma interesada.

Otra cuestión interesante es la derivada de la exigencia que se planteó en su momento por el artículo 5.1 de la LPA sobre la uniformidad subjetiva de la delegación. Según este artículo, cuando la comunidad autónoma efectuara una delegación, la tendría que hacer extensible a "la totalidad de las diputaciones provinciales comprendidas en el ámbito territorial de la respectiva comunidad autónoma". Nada dice la LRBRL sobre esta cuestión, y lo cierto es que los estatutos de autono-

564. Ortega, L., "La delegación de competencias…", *op. cit.,* p. 331 y ss.

565. Si bien, como señala M. Bassols, la subdelegación sigue siendo una institución inédita hasta el momento. *Vid.* "Las diputaciones provinciales a los diez años de la Ley reguladora de las bases del régimen local: Experiencias y perspectivas", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, *op. cit.,* p. 410.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

mía también guardan silencio sobre el tema. Pero este silencio no ha sido un obstáculo para que esta exigencia haya sido retomada por algunas leyes autonómicas que se decantan a favor de la uniformidad de la delegación. Así ocurre en Andalucía (artículo 29.2 de la Ley 11/1987), Castilla-La Mancha (artículo 13 de la Ley 2/1991), Extremadura (artículo 3 de la Ley 5/1990) y Galicia (artículo 174.1 de la Ley 5/1997).

Sobre este aspecto, concretamente, en Andalucía se observan algunas diferencias entre el significado que la Ley de diputaciones, 11/1987, atribuye a la delegación y el significado que le otorga la LRBRL. El contenido del artículo 29.2 de la Ley andaluza alude a una delegación de carácter normativo que no se desprende de la LRBRL. En la ley básica la delegación se circunscribe a los intereses provinciales propios descartando que la comunidad autónoma pueda delegar en la provincia otras materias si no están directamente relacionadas con esos intereses privativos. Como consecuencia de esta exigencia se pide la aceptación previa del delegado (artículo 27.3 de la LRBRL), que sólo se excepciona cuando la delegación se impone por ley.[566] Por su parte, el artículo 29.2 de la Ley 11/1987 recoge una delegación de tipo normativo, al exigir que la delegación sea simultánea a todas las diputaciones provinciales sin atender a sus peculiaridades propias y sin esperar la aceptación previa del delegado.[567] Estas diferencias ponen de manifiesto cómo la visión que de la delegación tiene la LRBRL es más amplia que la que recoge la Ley andaluza, puesto que la ley básica permite tanto las delegaciones de carácter general sobre una misma materia para todas las diputaciones provinciales como las delegaciones singulares para una única Diputación provincial.[568]

La nota más original la aporta la Ley catalana 8/1987, de régimen local. En su artículo 122.2, mantiene el carácter general de la delegación, pero acto seguido dispone que la delegación "podrá ser específica para uno o varios entes por motivos de capacidad económica y gestión, por el número de habitantes, por la naturaleza o características del servicio, o si concurren en él otras circunstancias objetivas que lo justifiquen". En una línea muy similar se pronuncia el artículo 85.1 de la Ley 1/1998, de régimen local de Castilla y León. Primero, señala que la transferencia y la delegación de competencias tiene que hacerse de manera conjunta a todas ellas,

566. Así ocurre en materia de carreteras y servicios sociales a raíz de la aprobación de la Ley 11/1987 (artículos 41 y 42). No obstante, en este caso, cabría cuestionarse, tal como hace J. Barnés, si puede hablarse de delegación en sentido puro. A la vista del desarrollo legislativo se trataría de un supuesto particular de delegación –una "delegación obligatoria"– al negar de antemano a la Diputación cualquier vestigio de autonomía en el ejercicio de tales competencias. *Vid.* "La provincia en Andalucía", *op. cit.,* p. 123.

567. Artículo 29 2: "La delegación del ejercicio de las funciones que se relacionan en el capítulo II del presente título, se realiza a todas las diputaciones provinciales con carácter general." Los inconvenientes derivados de esta delegación normativa fueron puestos de manifiesto por L. Morell, mucho antes de la aprobación de esta Ley. Así destaca la imposibilidad de discriminar según la aptitud financiera y de gestión de los entes que reciben la competencia delegada y, por otro lado, la imposición coactiva a una entidad de una carga que no ha sido aceptada. *Vid. La delegación entre entes en el Derecho público español*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, p. 43 y ss.

568. J. Barnés, "La provincia en Andalucía", *op. cit.,* p. 123, y J. I. Morillo Velarde, "Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *op. cit.,* p. 49.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

pero introduce la posibilidad de limitarla a la Diputación provincial afectada siempre que la naturaleza o característica del servicio así lo exija.[569]

La ausencia de un criterio legal sobre esta cuestión[570] y la diversidad de interpretaciones que del mismo ha hecho el legislador autonómico permite concluir que en este punto el legislador autonómico es libre para decidir si opta por la delegación generalizada a todas las diputaciones provinciales o si, por el contrario, prefiere ponderar en la delegación la capacidad de gestión o incluso los medios económicos que para desempeñar la competencia exige cada Diputación.[571]

Los aspectos formales de la delegación se desarrollan en el artículo 27.1 de la LRBRL, según el cual la disposición o el acuerdo de delegación "debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de éste, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera". Ahora bien, lo que no establece la Ley es el instrumento jurídico con el que se materializa la delegación ni su rango normativo. La única precisión al respecto es la contenida en el artículo 27.3 de la LRBRL, según la cual se exige rango de ley cuando la delegación venga impuesta obligatoriamente por el delegante.

Sobre este aspecto las previsiones autonómicas son también variadas y en la redacción de los estatutos de autonomía se distinguen opciones diferentes. Hay comunidades autónomas que exigen que la delegación de competencias se realice por ley: Extremadura, artículo 16.4; Aragón, artículo 45.3; Castilla y León, artículo 20.4; Castilla-La Mancha, artículo 30.2.b), y Comunidad Valenciana, artículo 47.2, y de entre éstas las que añaden la condición adicional de que sea ley de mayoría absoluta (Aragón, Extremadura, Castilla y León), siguiendo literalmente la redacción de los Acuerdos Autonómicos de 1981. Otra posibilidad es la contenida en la Ley catalana 8/1987 (artículo 123.3), que distingue entre la delegación obligatoria cuando se realiza por ley y delegación voluntaria cuando se realiza por cualquier otro medio, señalando los acuerdos de delegación como posibilidad alternativa a la primera opción.

Variaciones normativas sobre este aspecto se observan en Andalucía y Castilla-La Mancha. En el caso andaluz, su Estatuto no realiza ninguna indicación acerca del rango normativo que debe tener el acto de delegación. Posteriormente, en la legislación de desarrollo se observa una regulación diferente del tema de la delegación según se acuda a la Ley 3/1983, de organización territorial de la comunidad autónoma (artículos 17 a 21), que determina cómo las competencias de la comunidad autónoma se delegan por acuerdo del Consejo de Gobierno, o a lo dispuesto en la

569. En este supuesto, el informe favorable previsto en los artículos 86 y 92 será emitido por una comisión mixta, integrada por igual número de representantes de la Administración de la comunidad autónoma y de la Diputación provincial receptora (artículo 85.2 de la Ley 1/1998 de Castilla y León).

570. Señala Ortega que del análisis del artículo 9 de la LRBRL se desprende una prohibición de las singularizaciones y de los elementos de discriminación que ello conlleva, pero no impone la igualdad absoluta. *Vid.* "La delegación de competencias en la provincia", en *La provincia en el sistema constitucional*, *op. cit.,* p. 340.

571. Escuin Palop, V. M., "La delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales", RVAP, núm. 10-I, 1984, p. 230 y ss.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Ley 11/1987, de relaciones entre la comunidad autónoma y las diputaciones provinciales (artículos 29, 33 y 35), según la cual la delegación tendrá que seguir las pautas establecidas en la misma Ley.[572]

En Castilla-La Mancha, la determinación del interés general de la región previo al acto de delegación corresponde determinarlo a la Junta de Comunidades y la revocación de la misma a lo que disponga la legislación de desarrollo estatutario (artículo 30.3 del EACLM). Por su parte, la Ley 2/1991 establece un sistema mixto que construye a partir de las disposiciones estatutarias sobre la materia y la LRBRL. El artículo 11 determina que "mediante ley de Cortes de Castilla-La Mancha" la Junta delegará, en todo caso, en las diputaciones provinciales la ejecución de competencias sobre una lista de materias que recoge a continuación la propia Ley. Pero las condiciones de la delegación se determinan a través de la creación de una comisión mixta compuesta por representantes de las diputaciones y de la comunidad autónoma (artículo 14). Se establece de este modo una conexión entre aspectos voluntarios de la delegación y aquellos otros incorporados a la delegaciones con carácter obligatorio rompiendo la relación Ley-obligatoriedad derivada de la LRBRL, y haciendo extensivo este instrumento normativo, sea cual sea el régimen jurídico de la delegación.

Mención especial requiere también la Ley gallega 5/1997, de entidades locales. La Ley regula de forma muy detallada la delegación. Como criterio general y determinante para que pueda producirse exige que sea aceptada por la entidad local receptora y que las competencias que vayan a ser delegadas se ejecuten de manera íntegra en la circunscripción de la entidad local (artículos 175 y 176). La delegación se realizará mediante decreto del Consello de la Xunta de Galicia (artículo 182), en el que se detallarán todos los pormenores de la delegación. Una comisión mixta, integrada paritariamente por representantes de la comunidad autónoma y de las entidades locales receptoras de la delegación, será la encargada de fijar los términos de la delegación. No ocurre así en la mayoría de las leyes autonómicas objeto de este análisis. Lo normal es que la delegación se produzca a través de una norma con rango de ley cuando la delegación tiene carácter obligatorio, en cuyo caso, según lo dispuesto en el artículo 27.3 de la LRBRL, la delegación tendrá que ir acompañada de los medios económicos necesarios para ejecutar la competencia.

La correlación entre los textos legales y los estatutos de autonomía no ensambla de manera perfecta en la regulación que unos y otros hacen de la técnica de la delegación. En esta ocasión, como en otras vistas, las comunidades autónomas se sirven de las leyes de desarrollo autonómicas para obviar o poner énfasis sobre lo dispuesto en sus estatutos.[573]

572. Morillo-Verlarde, J. I., "Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *op. cit.,* p. 91-92, y Barnés Vázquez, J., "Descentralización y desconcentración en Andalucía", *op. cit.,* p. 129.

573. Escribano Collado, P. y Rivero Isern, J. L., "La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA. A propósito del papel de las provincias en la administración de las comunidades autónomas", RAP, núm. 104, 1984, p. 79 y ss. También, Ortega, L., "La delegación de competencias en la provincia", *op. cit.,* p. 342.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Otra cuestión que hay que tener en cuenta como elemento formal de la delegación de competencias entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales es la normativa aplicable a las competencias delegadas. El artículo 27.4 de la LRBRL no deja lugar a dudas cuando afirma que "las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las comunidades autónomas". Conforme a este artículo está redactado el artículo 47.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, según el cual las diputaciones provinciales está sujetas expresamente "a la legislación, reglamentación e inspección de la comunidad autónoma en cuanto se ejecuten competencias delegadas por la misma", y el artículo 34 de la Ley andaluza 11/1987, que reserva a la comunidad autónoma la potestad reglamentaria sobre la materia objeto de delegación.

En el extremo opuesto, la Ley catalana 8/1987 establece como principio para la delegación el respeto a la potestad del ente local para reglamentar la organización de los correspondientes servicios (artículo 123.4), aunque el acuerdo de delegación puede prever a favor de la comunidad autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre la materia. En la misma línea, la Ley 7/1999, de entidades locales de Aragón, que en el artículo 100.2 especifica que, sea cual fuere su alcance, el ejercicio de la delegación se realizará en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la entidad local, sin perjuicio de los controles que puedan establecerse en el decreto de delegación.

El Tribunal Constitucional se interesó por esta cuestión en la STC 9/1985, de 28 de enero, estableciendo que en el caso de que existan relaciones delegativas entre sujetos o entes de Derecho público, "el régimen jurídico al que quedan sometidas las materias o funciones delegadas, será en principio el establecido por el ordenamiento propio de la Administración o ente público que ha recibido la delegación".[574]

Una mención aparte merece la Ley 5/1990 de Extremadura, que unifica las técnicas de la delegación y de la gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos bajo la siguiente argumentación: "la delegación, esto es, la transmisión del ejercicio pero no de la titularidad de la competencia es la forma elegida para la denominada, en otros casos, gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos por las diputaciones. Se trata, pues, de una técnica descentralizadora por la que la corporación provincial asume funciones determinadas en el ejercicio de competencias de la Junta de Extremadura." Es decir, en la Ley extremeña la gestión ordinaria se integra dentro de la técnica más amplia de la delegación y, en consecuencia, a pesar del razonamiento expuesto en la Ley, se corre el riesgo de una mayor centralización de competencias en el nivel regional en detrimento de las entidades territoriales inferiores. La situación así descrita convierte a las entidades locales, y especialmente a las diputaciones, en meros subordinados y simples gestores de las decisiones que se adopten en el nivel regional, con la evidente pérdi-

574. En esta misma línea se han manifestado Ortega,"La delegación de competencias en la provincia", *op. cit.,* p. 332; Muñoz Machado, S., *Derecho público de las comunidades autónomas,* vol. II, *op. cit.,* p. 230; Gallego Anabitarte, A., "Transferencia, descentralización…", *op. cit.*, p. 76 y ss.

 ISBN: 978-84-611-7343-3

da de autonomía que ello supone.[575] Como constatación de esta argumentación, en Extremadura la práctica política de los últimos años ha ido evidenciando cómo las diputaciones provinciales no se han integrado, más que formalmente, en el diseño territorial de la región a pesar de que políticamente las circunstancias han sido especialmente favorables por coincidir, de manera reiterada, el color del gobierno autonómico con el de las respectivas diputaciones provinciales.

Finalmente, y tal como se tratará en el análisis del control, el ente delegante se reserva el alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, así como el control sobre los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera al ente delegado. La delegación se extingue, bien por el transcurso del plazo para el que fue atribuida o por incumplimiento de los términos de la delegación.[576] Por esta razón, el reparto de competencias se encuentra condicionado en su gestión, ya que el ente delegante, en tanto subsista la delegación, no puede ejercer los poderes contenidos en la titularidad conferida al delegado. Lo que sí puede hacer el ente delegante es revocar la delegación, en la medida en que sigue conservando la titularidad de la competencia y no puede desentenderse del ejercicio de la delegación por parte del delegado.[577]

Otra cuestión es que mientras subsista la delegación, el ente delegante no puede ejercer las competencias delegadas en virtud del principio *delegata potestas delegari non potest*. Ahora bien, bajo este supuesto caben al menos dos alternativas. Que se trate de delegaciones de competencias de la comunidad autónoma a las entidades locales que previamente ésta ha recibido por delegación del Estado. En este supuesto el criterio que rige es el establecido en la propia ley orgánica que transfirió originariamente la competencia. Cabe también que la comunidad autó-

575. A este respecto, M. Beato Espejo, en un estudio detallado sobre la institución provincial en la Comunidad Autónoma de Extremadura, llega a afirmar con rotundidad que si se midiera el *quantum* competencial atribuido a las diputaciones provinciales de Extremadura por la legislación sectorial aprobada hasta el momento el resultado sería inconstitucional por vulneración de los contenidos del artículo 137 de la CE. Es decir, el legislador autonómico deja un margen competencial muy escaso a las diputaciones provinciales para que éstas puedan satisfacer sus respectivos intereses incumpliendo, en consecuencia, las exigencias de la LRBRL. Beato Espejo, M., "Las diputaciones provinciales del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los diez años de la vigencia de la Ley reguladora de las bases del régimen local", *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Diputació de Barcelona-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1996, p. 231-232.

576. Podría plantearse un problema político si se da el caso de que una entidad se niegue al ejercicio de una competencia delegada por otro ente una vez que se han asignado los medios necesarios para acometerla, actitud por lo demás contraria a la Ley. Sin embargo, en estos casos suele ser recomendable acudir a una solución pactada entre el ente delegante y el delegado mediante la creación de los órganos que se estimen más adecuados tal como recomendó el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1983, fundamento jurídico 19, con respecto a las delegaciones de las comunidades autónomas a las provincias que debían venir marcadas por criterios de oportunidad política antes que por criterios de estricta legalidad constitucional.

577. Para Ortega, el carácter de mutuo acuerdo en la aceptación del delegado priva al ente delegante de un libre ejercicio de la revocabilidad. En su opinión ésta sólo sería legítima por incumplimiento de las obligaciones establecidas, pero, si no se produce tal incumplimiento, deberá acudirse, al igual que en el caso de la imposición obligatoria de la delegación, al trámite de la Ley. En el caso de que la delegación se hubiera impuesto obligatoriamente, correspondería a la propia Ley de delegación prever la recuperación unilateral de la misma. *Vid.* "La delegación de competencias en la provincia", *op. cit.,* p. 331.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

noma delegue en los municipios competencias desempeñadas por las diputaciones provinciales y que previamente éstas hubieran ejercido también por delegación. Este segundo supuesto se prohíbe expresamente en las leyes de Castilla y León y Extremadura, si bien abren la posibilidad de la posible autorización por parte de las diputaciones provinciales afectadas, acudiendo en ese caso a lo que disponga la ley de transferencia. Más tajante se muestra la Ley andaluza 11/1987, que prohíbe esta técnica sin reservas en lo referente a las competencias recibidas por las diputaciones provinciales por delegación de la comunidad autónoma (artículo 35).

2.4. La transferencia de competencias en el marco autonómico

La transferencia como técnica de relación entre administraciones se recoge en el artículo 150 de la CE. Posteriormente, la Comisión de Expertos sobre Autonomías se hizo eco en su Informe de la técnica de la transferencia para aplicarla a las relaciones Estado-comunidades autónomas-diputaciones provinciales. La transferencia también fue incluida como técnica de relación en las declaraciones jurídicas de los Pactos Autonómicos de 1981 y en la LPA. Concretamente, el artículo 5.1 de la LPA reproduce el modelo constitucional en el plano de las relaciones intracomunitarias y señala que "las leyes de las comunidades autónomas podrán transferir (a las diputaciones provinciales) competencias propias de la comunidad o delegar su ejercicio siempre bajo la dirección y control de éstas". El requisito es que la transferencia o delegación se realice para todas las diputaciones provinciales comprendidas dentro del ámbito territorial de la respectiva comunidad autónoma. Cuando así ocurra, las diputaciones provinciales podrán organizar los servicios transferidos o delegados que ejercerán bajo su total responsabilidad (artículo 5.4). Sin embargo, la LPA no se preocupa de distinguir la técnica de la delegación de la técnica de la transferencia.[578]

Esta imprecisión se ha hecho extensible a algunos estatutos de autonomía que tratan delegación y transferencia como si de una misma cosa se tratara. Con la excepción de los estatutos de autonomía catalán y andaluz, el resto asumen en sus respectivos preceptos, bajo fórmulas análogas, la posibilidad de efectuar transferencias de competencias propias de la comunidad autónoma a las diputaciones provinciales [EACV, artículo 47.2; EACL, artículo 20.4; Aragón, artículo 45.3; Castilla-La Mancha, artículo 30.3.b), y Extremadura, artículo 16.4], sin más detalles sobre el régimen jurídico aplicable a tales competencias.

Esta indeterminación es la que lleva a pensar que en los estatutos de autonomía citados, tanto la delegación como la transferencia aluden a situaciones jurídicas idénticas.[579] Impresión que parece confirmarse si se acude a la LRBRL, donde fren-

578. Para Embid Irujo, la delegación y la transferencia son términos distinguibles teóricamente, pero de difícil delimitación práctica. *Vid.* "Las relaciones de las comunidades autónomas con las diputaciones provinciales", REVL, núm. 220, p. 627.

579. Como señala Carballeira, "la dificultad de discernimiento de la identidad y naturaleza jurídica de cada una de las fórmulas queda confundida bajo unos preceptos unitarios e inespecíficos que abocan incluso a afirmar que nos hallamos simplemente ante un puro arbitrismo nominal sin especificidades inherentes a cada categoría dignas de resaltar". *Vid. La provincia en el sistema autonómico español*, *op. cit.,* p. 313.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

te a la regulación detallada de la técnica delegativa no se encuentra ningún precepto que mencione la transferencia. Este silencio abre el interrogante sobre si la transferencia como técnica descentralizadora en el marco de las relaciones interadministrativas goza o no de sustantividad propia. En este caso, tampoco la jurisprudencia constitucional aclara el asunto puesto que, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, sobre los artículos de la LOAPA referentes a la delegación y transferencia de competencias, ofrece de ambas técnicas un trato homogéneo e indiferenciado.[580] Igual ocurre en la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que aunque versa concretamente sobre la delegación de competencias, utiliza durante su argumentación de manera indistinta los términos delegación y transferencia como si de uno solo se tratara.[581]

El primer paso en orden a la distinción de ambos conceptos lo da la LPA, que enfatiza la posibilidad de acudir a ambas técnicas –delegación y transferencia– e incluso introduce la posibilidad de subdelegación de las comunidades autónomas a los entes locales de competencias que por esta misma vía ellas hubieran recibido del Estado de conformidad con el artículo 150.2 de la CE. Frente a ella, la LRBRL omite (artículos 27 y 37) toda referencia a la institución de la transferencia de competencias, así como a las posibilidades de subdelegación comentadas. En la actualidad, como la LPA no ha sido expresamente derogada por la LRBRL, es posible acudir a ambas técnicas. La primera con escasa aplicación y la segunda sin ninguna hasta el momento.

Esta imprecisión sobre el régimen jurídico de la transferencia de competencias exige como primer paso tratar de establecer las diferencias con la técnica de la delegación, así como precisar la incidencia concreta que la transferencia de competencias tiene en la garantía constitucional de la autonomía provincial.

La doctrina ha sido unánime a la hora de distinguir la técnica de la transferencia de la técnica de la delegación. Clavero[582] afirma que "la delegación supone el mantenimiento de la titularidad de la competencia en el delegante, pero no así en los casos de transferencia". Para Rivero,[583] "la transferencia de competencias supone la auténtica descentralización". Climent[584] sostiene que "la diferencia típica entre una técnica de transferencia y una técnica de delegación como fórmulas de delegación

580. En el fundamento jurídico 17 de la sentencia mencionada, el Tribunal Constitucional señala que la delegación y la transferencia se vinculan al ámbito de las "competencias ejecutivas de carácter administrativo relativas a los servicios cuyo ejercicio corresponde a la Administración autonómica". A ellos se refiere indistintamente señalando que, tanto en el caso de que se produzca una transferencia como una delegación de facultades a favor de las diputaciones, éstas deberán extenderse a todas las diputaciones del ámbito autonómico, "pudiendo las diputaciones provinciales organizar el servicio transferido o delegado y correspondiendo a la comunidad autónoma las funciones de dirección, vigilancia y control", a cuyo efecto se establecen los medios que puede utilizar y el alcance de los controles previstos por la LPA.

581. En especial, fundamento jurídico 11.

582. Clavero, M., *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, IEAL, 1987, p. 44.

583. Rivero Ysern, E., *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, IEAL, 1985, p. 154-155.

584. Climent Barberá, J., *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma de Valencia*, IEAL, 1985, p. 477.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

estriba en la permanencia de la técnica de la transferencia, que significa pura y simplemente un traslado de las competencias de un ente de carácter superior a otro de carácter inferior en el punto que nos ocupa". Boquera Oliver define la transferencia como una alteración de la propia titularidad competencial, el cambio de titularidad de un sujeto a otro.[585] Para la profesora Carballeira, "La transferencia conllevaría un claro efecto descentralizador frente a la desconcentración que se opera a través de la delegación intersubjetiva".[586] Gallego Anabitarte señala que la descentralización administrativa conlleva una traslación de una parte del poder administrativo sobre un determinado sector desde el titular originario hasta otros centros de poder independientes, y precisamente la transferencia se configura como uno de los mecanismos que impulsan este proceso.[587]

Parece que para que opere una verdadera transferencia, según las opiniones doctrinales mencionadas, es necesario que se produzca, en primer lugar, la asignación de la titularidad a la entidad a la que se transfiere la competencia sobre un determinado sector; en segundo lugar, que esa transferencia implique la asunción de un contenido material y funcional suficiente para que la provincia pueda desarrollar la acción pública que exija la protección de sus intereses peculiares, y, en tercer lugar, como consecuencia de las dos anteriores, tener presente que en la medida en la que la transferencia afecta al contenido competencial atribuido a la entidad provincial, mediante esta técnica se está determinando también el núcleo esencial de los intereses provinciales que protege la garantía institucional de la autonomía local.[588]

Ahora bien, en la medida en la que la transferencia de competencias supone una alteración de la titularidad original de quien la detenta hay que acudir a la LRBRL para determinar cuál debe ser el instrumento jurídico por el que se materialice la transferencia de competencias a las diputaciones provinciales. Según el artículo 36.1 de la LRBRL, "serán competencias propias de la Diputación las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los distintos sectores de la acción pública". La competencia se otorga por el legislador *intuitu personae,* de modo que una de las condiciones inherentes a la misma es su irrenunciabilidad por parte del titular de la competencia. A partir de esta regla general, el único instrumento por el que se puede materializar la transferencia de competencias del

585. Boquera Oliver, J. M., "Comunidades autónomas y administraciones locales", REVL, núm. 219, 1983, p. 421.

586. Carballeira Rivera, Mª. T., *La provincia en el sistema autonómico español*, *op. cit.,* p. 315. En contra de esta opinión, Escuin Palop, que defiende el criterio de que la delegación intersubjetiva implica una modificación de competencias y, por tanto, con ella se opera una transferencia con el efecto descentralizador que aquélla conlleva. *Vid.* "La delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales", *op. cit.,* p. 219.

587. Gallego Anabitarte, A., "Transferencia y descentralización delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", RAP, núm. 122, 1990, p. 7 y ss. También sobre este tema, Ariño Ortiz, G., "Principio de descentralización y desconcentración", DA, núm. 214, 1988, p. 24 y ss.

588. Carballeira Rivera, Ma. T. *La provincia en el sistema autonómico español*, *op. cit.,* p. 316, y Tornos Mas, J., "La provincia en la legislación de las comunidades autónomas", en *La provincia en el sistema constitucional, op. cit.,* p. 251 y ss.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

Estado o las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales es la ley que pone en manos del legislador la decisión sobre el reparto competencial. Así se recoge en el artículo 7 de la LRBRL, que vincula la determinación de las competencias propias de la provincia y demás entidades locales a la existencia de dicha ley.

Una cuestión que hay que tener en cuenta en relación con la ley como instrumento jurídico de la transferencia es la propia posibilidad de revocación de la competencia transferida que se deriva del artículo 5.2 de la LPA, y de manera más general en el artículo 150.2 de la CE. Conforme al primero, la comunidad autónoma "podrá suspender o dejar sin efecto la transferencia o delegación o efectuar la competencia". El legislador estatal y autonómico dispone de libertad para regular los distintos sectores sobre los cuales tenga atribuidas competencias. Por tanto, es al propio legislador al que corresponde decidir cómo y cuándo articular la transferencia.[589] De ahí que la revocación de la competencia transferida a la entidad provincial por la comunidad autónoma sea una consecuencia aparejada a su propia capacidad legislativa. Pero esto no significa que el legislador pueda ser arbitrario en la revocación de las competencias transferidas, ya que la provincia goza de autonomía suficiente para gestionar sus intereses particulares conforme a los dictados constitucionales. Conforme a estos principios, el legislador puede revocar las transferencias competenciales realizadas a las diputaciones provinciales, pero esta acción debe estar amparada en una causa objetiva y justificable para evitar arbitrariedades que vulneren la autonomía provincial.[590]

Por lo que respecta al ámbito de actuación de la transferencia, según se ha visto, supone la asignación de competencias en régimen de exclusividad o compartición a las diputaciones provinciales, si bien la titularidad se residencia en el ámbito autonómico o estatal. No son posibles las transferencias en bloque de todo un sector material del ordenamiento a las diputaciones provinciales, porque el interés autonómico o estatal prevalecerá sobre el provincial. De manera que la transferencia versará sobre determinadas facultades competenciales implícitas a la titularidad competencial sobre una materia, no de la totalidad, y siempre en los términos que disponga el legislador sectorial competente, por lo que finalmente parece que la competencia atribuida mediante esta técnica acabará ejerciéndose siempre en régimen de compartición.

No existen tampoco criterios unívocos sobre el tipo de facultades susceptibles de ser transferidas. Sobre esta cuestión, el marco general deriva de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la CE, sobre transferencias de competencias del Estado a las comunidades autónomas[591] y sobre su extrapolación al ámbito local en los artículos

589. Como señala Carballeira, no puede olvidarse que la transferencia entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales se integra dentro del ámbito de las relaciones de colaboración interadministrativa y no en el marco de una alteración competencial definitiva exigible por el ordenamiento jurídico. *Vid. La provincia en el sistema autonómico español*, *op. cit.*, p. 317.

590. García de Enterría, E., "Las leyes del artículo 150.2 de la CE como instrumento de ampliación del ámbito competencial autónomo", RAP, núm. 116, 1988, p. 26.

591. Rodríguez Santiago, J. M. y Velasco Caballero, F., "Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE", REDC, núm. 55, 1999, p. 97-132.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

2 y 36 de la LRBRL. El artículo 150.2 de la CE ofrece un criterio cualitativo para la transferencia de competencias de titularidad estatal que se basa en el principio de que ésta sólo podrá realizarse respecto de aquellas competencias que por su naturaleza puedan ser transferidas. Se excluye de este modo las facultades normativas y el ámbito de la transferencia se circunscribe a las funciones ejecutivas y a la gestión de servicios de interés provincial.[592] Conforme a estos criterios, la transferencia de competencias de las comunidades autónomas a las entidades locales sobre una determinada materia viene condicionada por la propia naturaleza de la facultada transferida –competencias administrativas de carácter ejecutivo sobre materias compartidas– y, en el plano cuantitativo, por los criterios de eficacia en la gestión de las tareas públicas y la participación.

Sin embargo, según se ha referido, las funciones ejecutivas susceptibles de transferencia a las diputaciones provinciales no pueden quedar reducidas a la mera gestión burocrática por parte del ente local, porque si ocurre de este modo se estaría abandonando el supuesto de la transferencia para entrar en las figuras de la delegación o la encomienda de gestión. Las diputaciones provinciales deben disponer siempre de potestades decisorias sobre los asuntos que se les transfieran, sin perjuicio de que tales actuaciones puedan estar sujetas a coordinación por parte del ente superior para garantizar la coherencia en las actuaciones administrativas.

Se trata, pues, de un difícil equilibrio entre la función de gestión/ejecución, el principio de autonomía y los mecanismos de control en manos de las administraciones superiores. Los artículos 2 y 36.1 de la LRBRL tratan de garantizar este proceso estableciendo una serie de reglas a las que el legislador debe atenerse a la hora de atribuir competencias a las diputaciones provinciales: "características de la actividad pública y la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos."

Por último, queda determinar la viabilidad de transferencias de competencias directas del Estado a las diputaciones provinciales, que fue una cuestión controvertida. Ya se ha mencionado en relación con la delegación de competencias, como la regulación en sentido negativo que sobre esta cuestión hacía el artículo 8, que se resolvió con la previsión del artículo 37.2 de la LRBRL, que exige "previa consulta e informe de la comunidad autónoma interesada" como requisito previo a la delegación. Con respecto a la transferencia, el problema es que esta técnica no se menciona en la legislación básica,[593] pero sí se prohíbe en el artículo 8.2 de la LPA la transferencia o delegación directa de competencias del Estado a las diputaciones

592. Según la STC 84/1982, de 23 de diciembre, las provincias y los municipios "pueden ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se correspondan con su ámbito de intereses propios, definidos por la Ley" (fundamento jurídico 4).

593. La LRBRL, a diferencia de lo que ocurre con la delegación, no se pronuncia sobre la transferencia de competencias del Estado a las diputaciones provinciales. El artículo 37.2 de la LRBRL permite la delegación directa de competencias estatales a las entidades locales.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

provinciales. La normativa autonómica posterior tampoco se pronuncia sobre este aspecto, de manera que finalmente para aclarar la cuestión hubo que acudir a la jurisprudencia constitucional, que en la sentencia 214/1989 admite expresamente las delegaciones directas de competencias del Estado a las entidades locales.

2.5. La normativa autonómica en materia de transferencia de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales

Hay que partir de la premisa de que la figura de la transferencia en el ámbito autonómico ha tenido un impacto mucho menor que la de la delegación. Pese a que ambas técnicas se han incluido, con carácter prácticamente generalizado, en todos los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas pluriprovinciales y a que posteriormente se han desarrollado en las leyes autonómicas generales de relación entre comunidades autónomas y diputaciones provinciales, en la práctica su efectividad y operatividad a través de legislación sectorial o por la vía reglamentaria ha sido muy limitada, y más aún en el caso de la transferencia de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales.

Con la excepción de los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía, todos los demás recogen e incluyen expresamente la fórmula de la transferencia haciendo uso de una redacción muy similar. Por lo que respecta a la legislación autonómica de desarrollo sobre la descentralización, la regulación de esta técnica es variable, pero con carácter general puede afirmarse que no han tenido consecuencias prácticas dignas de destacar.

El EAA, con independencia de las competencias que ejercen como propias las diputaciones provinciales, sostiene que la comunidad autónoma puede trasladar a las diputaciones provinciales de su territorio competencias que le pertenecen mediante la utilización de los mecanismos de la delegación y la asignación, omitiendo cualquier referencia en el Estatuto a la transferencia de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales. Con mayor detalle se regula en el artículo 24 del EAA el proceso inverso. Este artículo supone una auténtica sustracción de competencias por la Junta de Andalucía a sus diputaciones provinciales. La transferencia se regula de abajo arriba, de forma que las competencias que pierden las diputaciones provinciales son equivalentes a las que gana la comunidad autónoma. Pero incluso aceptando que la comunidad autónoma asuma competencias –antes consignadas como exclusivas de la provincia–, tendencia, por lo demás, generalizable a otras comunidades autónomas durante los primeros años del Estado autonómico, lo que deja de ser razonable es que posteriormente la comunidad autónoma no ceda, conforme al principio de subsidiariedad al menos, el ejercicio de las mismas a las diputaciones provinciales de su territorio.[594] Así se

594. Esta forma de actuar de la comunidad autónoma andaluza es justificada por Morillo-Velarde desde la perspectiva de la mayor autonomía de la que goza la comunidad autónoma con respecto a las provincias. "El punto de partida de la regulación de las competencias provinciales tenía que ser un rescate por la comunidad autónoma de unas competencias, la inmensa mayoría de las cuales ella no ha atribuido. Sólo a partir de ahí se

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

explica que algunas leyes autonómicas, paralelamente a la declaración de interés general comunitario, señalen, además –como es el caso de la Ley andaluza 11/1987–, que "es competencia propia de la Junta la gestión de todas aquellas materias que […] no se reconozcan o atribuyan en la presente Ley o en otras posteriores a las diputaciones provinciales de Andalucía", procediendo acto seguido a efectuar la transferencia de funciones sobre aquellos sectores materiales, "sin perjuicio del fomento de los intereses peculiares de la provincia" (artículos 24 y 26).

Con respecto a las materias que pueden ser objeto de transferencia, la mayoría de los estatutos de autonomía que la incluyen entre sus preceptos se limitan a otorgar tal potestad a la comunidad autónoma para que sea el legislador autonómico el que concrete las materias susceptibles de ser transferidas. Así ocurre en el Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha [artículo 30.2.b)], que institucionaliza la figura de la transferencia como un instrumento de relación interadministrativa, dejando abierto el uso que de tal potestad pueda hacer el legislador autonómico sectorial. Posteriormente, la Ley 2/1991, de coordinación de diputaciones, omite cualquier referencia a la transferencia de competencias a las diputaciones regulando solamente la figura de la delegación.

La nota distintiva la pone el EACV. En su artículo 47.2 regula conjuntamente la transferencia y la delegación de competencias que se realizará sobre aquellas competencias "que no sean de interés general para la comunidad autónoma". Esta regulación ha sido criticada acertadamente por la doctrina, señalando que en sí misma supone una distorsión de la técnica delegativa y resulta poco coherente en el plano competencial, puesto que lo lógico es presuponer un interés comunitario en las competencias asumidas por las comunidades autónomas en sus estatutos.[595] En el mismo artículo se mencionan como materias preferentes sobre las que operar la transferencia (o delegación) de competencias las "obras públicas, sanidad, cultura y asistencia social", sin que por el momento se hayan realizado acciones efectivas encaminadas en esta dirección.[596] Esta enumeración de materias tampoco suele ser usual en los estatutos, porque lo normal es que la relación de materias transferibles se encuentre en las leyes de relación comunidades autónomas-diputaciones provinciales, o en leyes sectoriales específicas. Por tanto, la condición de que la transferencia de competencias se base en aquellas materias que no sean de interés general para la comunidad autónoma debe entenderse más bien en el sen-

puede empezar a ordenar con coherencia un régimen competencial. Pero esta comprensión inicial a la Ley está condicionada a los términos de su desarrollo y a la contemplación global del régimen que la Junta termine por diseñar." *Vid.* "Las diputaciones provinciales…", *op. cit.,* p. 82. En contra se manifiestan Rebollo Puig, M. y Carbonell Porras, E., "La Administración local en la legislación andaluza", *op. cit.,* p. 2836. En opinión de estos últimos, "una cosa es que se atribuya competencias exclusivas a la comunidad –con lo que ello significa frente al Estado– y otra muy distinta es que tales competencias hayan de ser ejercidas precisamente por la Administración autonómica y no por las administraciones locales de su territorio. De aceptarse esta forma de razonar, ninguna competencia correspondería nunca a las administraciones locales, incluidos los municipios".

595. Boquera Oliver, J. M., "Comunidades autónomas y administraciones locales", *op. cit.,* p. 26, y Carballeira, Mª. T., *La provincia en el sistema autonómico español, op. cit.,* p. 322.

596. Así lo afirma Climent Barberá, J., "Las diputaciones en la Comunidad Valenciana. Una década de Ley de bases de régimen local", *op. cit.,* p. 187 y ss.

 ISBN: 978-84-611-7343-3

tido que se le otorga en el EACLM, según el cual esta condición se vincula a la delegación de funciones y no a la transferencia de facultades [artículo 30.2.b)].

Otra cuestión variable de unas regulaciones autonómicas a otras es el instrumento jurídico que se utiliza para la asignación de facultades sobre una determinada materia a las diputaciones provinciales utilizando la técnica de la transferencia. Puede hacerse mediante leyes sectoriales o mediante leyes especiales de transferencias. Esta segunda posibilidad ha sido la utilizada por la Ley andaluza 11/1987, que atribuye competencias a las diputaciones provinciales en materia de cultura, deporte y turismo. Además, las diputaciones provinciales podrán recibir todas aquellas competencias sobre los distintos sectores de la acción pública que la comunidad autónoma en el ejercicio de su potestad legislativa estime oportunas. Conforme al artículo 19 de la Ley, tales competencias serán ejercidas en régimen de autonomía y con respecto a los principios de eficacia, descentralización, información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

En las restantes comunidades autónomas se observa el fenómeno inverso a la descentralización de competencias a favor de la Diputación. Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha han optado por acaparar la gestión de todas aquellas materias que el Estatuto les reconoce y que inicialmente estaban en manos de las diputaciones provinciales en virtud de la disposición transitoria segunda de la LRBRL. La Ley valenciana 2/1983, catalana 5/1987, andaluza 11/1987 y la de Castilla-La Mancha 2/1991 asumen como propias las competencias sobre aquellas materias declaradas de "interés general para la comunidad autónoma", que coinciden normalmente con todas las materias sobre las cuales las diputaciones provinciales históricamente venían ejerciendo sus funciones en régimen de exclusividad. A partir de esta nueva regulación, por el carácter compartido de la materia, las competencias quedan sometidas a la coordinación interadministrativa.

A medio camino se encuentra la comunidad autónoma de Extremadura. El Estatuto de autonomía faculta a la comunidad autónoma en el artículo 16.4 a transferir o delegar a las diputaciones provinciales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, materias que sean de competencia autonómica. La Ley 5/1990, de relaciones entre las diputaciones provinciales y la comunidad autónoma de Extremadura asegura el derecho de las comunidades autónomas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses, configurándose en la práctica, como en el caso de Andalucía, una transferencia de competencias de abajo a arriba. También regula la Ley la transferencia y la delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales, justificada, en ambos casos, por la búsqueda de una mayor eficacia en la gestión de los servicios públicos, pero sin establecer a priori la diferencia entre una y otra técnica. Frente a la asunción de competencias provinciales por la comunidad autónoma, la transferencia de competencias de la comunidad autónoma a las diputaciones provinciales exige una ley aprobada por mayoría absoluta y que se realice con carácter simultáneo a las dos diputaciones extremeñas. Eso sí, se especifica que las competencias transferidas a las diputaciones provinciales por la comunidades autónomas

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

se asumirán por las primeras como propias (artículo 4). No hay en la Ley una atribución directa de materias a las diputaciones provinciales (como en la Ley andaluza o en la Ley valenciana), de modo que las diputaciones provinciales, sólo disponen de aquellas que les atribuya la legislación sectorial vigente conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria única. Se incluye la exigencia de que la transferencia o delegación de competencias se realice de manera simultánea en las dos diputaciones provinciales (artículo 3).

Una regulación más detallada de la técnica de la transferencia se realiza en las leyes gallega, aragonesa y castellano-leonesa.

La Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, sobre entidades locales, menciona expresamente en su preámbulo la figura de la transferencia de competencias, a la que le atribuye el relevante papel de reforzar el peso de las administraciones locales en el conjunto del sector público gallego. Conforme al desarrollo que de esta técnica se realiza en el título IV de la Ley, las competencias transferidas se convertirán en propias de las entidades locales (artículo 171.2). El instrumento jurídico por el que se opera la transferencia de la titularidad de competencias a las entidades locales es una ley sectorial del Parlamento de Galicia, en la que se incluye la regulación del procedimiento para llevarla a cabo y los medios y servicios necesarios para su ejercicio (artículo 179.1), conteniéndose en la misma Ley los supuestos para su revocación, procedimiento y titulares legitimados.

En la misma línea que la Ley gallega, la Ley de Aragón 7/1999, en su preámbulo, apuesta por la transferencia, delegación y encomienda de gestión como técnicas que permiten flexibilizar la rigidez del sistema legal de distribución de competencias entre las administraciones públicas, agravado en el caso de Aragón por su elevado número de pequeños municipios. La Ley establece las garantías jurídicas que deben rodear tales operaciones y, en particular, las entidades locales beneficiarias de las mismas, que son, por razones obvias, las de mayor capacidad de gestión y aquellas que desempeñan una función estructurante en el territorio regional. La transferencia de competencias de la comunidad autónoma a las entidades locales se justifica cuando mediante la misma "se garantice su mejor ejercicio o una más eficaz prestación de los servicios, se facilite la proximidad de la gestión administrativa a sus destinatarios y se alcance una mayor participación de los ciudadanos" (artículo 96).

Como entidades locales potencialmente beneficiarias de la transferencia o delegación, el artículo 97 de la Ley aragonesa menciona expresamente a los municipios capitales de provincia, los que sean cabeceras supracomarcales, o comarcales, y a las mancomunidades de interés comarcal. El régimen jurídico de la transferencia se desarrolla en el artículo 99, conforme al cual se exige que se realice por ley, que necesariamente deberá establecer los recursos económicos que sean precisos para su ejercicio, así como la correspondiente transferencia de medios.

Finalmente la Ley 1/1998 de Castilla y León considera materias objeto de transferencia a las entidades locales aquellas competencias autonómicas en las que sea preferente el interés local si de ese modo se garantiza una más eficaz prestación del servicio (artículo 83). Como entidades beneficiarias de la delegación o transfe-

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3

rencia de competencias señala expresamente a las diputaciones provinciales, los municipios con población superior a 5.000 habitantes, comarcas, mancomunidades, comunidades de villa y tierra y áreas metropolitanas (artículo 84.1). Como requisito imprescindible para que se inicien tales procedimientos se señala que las funciones objeto de transferencia o delegación se ejecuten íntegramente en la circunscripción de la entidad local (artículo 84.2).

La transferencia de competencias deberá realizarse de forma conjunta a todas ellas (igual que en la Ley gallega), aunque, como particularidad, permite que la transferencia se limite a la Diputación provincial afectada, si la naturaleza o características del servicio lo exige, en cuyo caso será preceptivo el informe previo de una comisión mixta, integrada por igual número de representantes de la Administración de la comunidad autónoma y de la Diputación provincial receptora de la competencia.

La transferencia de la titularidad de funciones a las entidades locales deberá realizarse por ley, detallando los medios personales y materiales que conlleve (artículo 86). Y, como requisito adicional, se señala que la ley que transfiera competencias a las entidades locales deberá expresar los términos en que las mismas han de ejercerse, y, una vez hecha efectiva la transferencia de competencias a las entidades locales, pasarán a ser competencias propias de las mismas (igual que en Castilla y León). Como contraprestación la entidad local receptora de la competencia tendrá que presentar a la comunidad autónoma anualmente una memoria de la gestión del servicio transferido.

En caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas en la transferencia la función por la entidad local, la Junta de Castilla y León le recordará su cumplimiento, concediendo al efecto un plazo nunca inferior a un mes. Si transcurrido dicho plazo persistiera en su desobediencia, la Junta de Castilla y León, previo informe del órgano de seguimiento, propondrá a las Cortes de Castilla y León la revocación de la transferencia, mediante ley.

La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico
Fundación Democracia y Gobierno Local
Instituto Nacional de Administración Pública ISBN: 978-84-611-7343-3