

Las competencias de las diputaciones provinciales de régimen común

Francisco Cacharro Gosende
Secretario general de la Diputación Provincial de Ourense

1. El marco legal de las competencias provinciales.
2. El estatuto competencial de la provincia en la legislación básica estatal. Los títulos competenciales del artículo 36 de la LBRL.
 - 2.1. La coordinación de servicios municipales entre sí.
 - 2.2. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios.
 - 2.3. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o, en su caso, supracomarcal.
 - 2.4. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito.
 - 2.5. En general, el fomento de los intereses peculiares de la provincia.
3. El desarrollo del estatuto competencial de las provincias de régimen común por las comunidades autónomas: el caso peculiar de Cataluña.
4. El desarrollo del estatuto competencial de las provincias de régimen común en el resto de las comunidades autónomas pluriprovinciales.
 - 4.1. Las provincias en Andalucía.
 - 4.2. Las provincias en Aragón.
 - 4.3. Las provincias en Castilla-La Mancha.
 - 4.4. Las provincias en Castilla y León.
 - 4.5. Las provincias en Extremadura.
 - 4.6. Las provincias en Galicia.
 - 4.7. Las provincias en la Comunidad Valenciana
5. Balance y perspectivas de futuro: las provincias en el Libro blanco para la reforma del régimen local y en el borrador de anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local.

1. El marco legal de las competencias provinciales

El marco legal que define las competencias de las provincias de régimen común en el ordenamiento local español se configura a partir de dos elementos fundamentales, a saber:

a) En primer lugar, la existencia de una reserva de ley formal en la materia.

b) En segundo lugar, la existencia de una distribución de competencias en la materia entre el legislador estatal y los legisladores autonómicos.

Por lo que se refiere a la existencia de una reserva de ley formal, se establece en los artículos 4.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) y 7.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), de acuerdo con los cuales las competencias de las entidades locales –las provincias entre ellas– son determinadas por ley. Existe, por consiguiente, una reserva a favor de la ley formal para la determinación de las competencias provinciales, respecto de la cual cabe apuntar dos breves comentarios:

–Por una parte, hay que tener en cuenta que la Constitución española no establece expresamente un contenido competencial mínimo a favor de las provincias, a las que se limita a definir en los artículos 137 y 141 (como una entidad local determinada por la agrupación de municipios y dotada de autonomía para el gobierno y administración autónoma de sus intereses mediante diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo).¹ En la actualidad, y como es sabido, la doctrina del Tribunal Constitucional –desde la conocida sentencia 32/1981, de 28 de julio– considera que la garantía constitucional de la autonomía provincial debe entenderse como una “garantía institucional” que sólo preserva a la institución “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Respetando ese núcleo institucional, por tanto, el legislador tendría libertad para configurar las competencias provinciales, puesto que, como afirma la sentencia 46/1992, “más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional”. No obstante, parece oportuno recordar que el legislador tiene otro límite, derivado de la Carta Europea de la Autonomía Local (en particular, la obligación de respetar lo establecido en los artículos 3 y 4 de

dicho tratado internacional, en cuanto al alcance y contenido de la autonomía local, que ha de traducirse en el poder de “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”, para lo cual las competencias atribuidas deberán ser “normalmente plenas y completas”, sin que puedan ser puestas en tela de juicio por ninguna otra autoridad nacional o regional).²

–En segundo lugar, esta reserva impide que la determinación de las competencias provinciales pueda hacerse a través de normas reglamentarias. Lógicamente, ello no debe interpretarse como una prohibición absoluta de que las normas reglamentarias incidan en la materia: evidentemente, cabrá que por vía reglamentaria se concreten o perfilen determinados aspectos de las competencias provinciales previamente definidos en la ley, en ejercicio de las funciones de mero desarrollo normativo que corresponden a los reglamentos respecto de las leyes. Lo que no cabrá es que mediante una norma reglamentaria se atribuya, se suprima o se modifique sustancialmente una competencia provincial; pero sí que, atribuida una competencia por norma con rango de ley, el reglamento pueda desarrollar el contenido de dicha atribución, siempre y cuando, claro está, dicho desarrollo no desvirtúe el contenido de la norma legal. En suma, deben aplicarse a esta materia las reglas generales sobre las relaciones ley-reglamento y los ámbitos materiales de regulación disponibles para las normas reglamentarias en materias reservadas a la ley formal que rigen en nuestro ordenamiento.

Junto a la reserva de ley, el segundo elemento que define el marco legal de las competencias provinciales es la existencia de una distribución constitucional de competencias en la materia entre el legislador estatal y los legisladores autonómicos. En síntesis, la interpretación actualmente consolidada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional otorga al legislador estatal (sobre la base de una amplia interpretación del título competencial recogido en la regla 18 del artículo 149.1 de la CE (las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) el poder de regular, de forma medular, un régimen común uniforme a todas las entidades locales de España (o, si se prefiere, un mínimo común normativo, uniforme para todo el territorio nacional), en tanto que al legislador autonómico (que, al amparo del

1. No incluyo en la definición la “división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado”, porque en mi opinión esta última –como la circunscripción electoral provincial– constituye una acepción distinta de la palabra, representando una realidad ontológicamente diferente, aunque referida a un mismo espacio geográfico.

2. Sobre el valor normativo de la Carta Europea de la Autonomía Local, y la indisponibilidad de sus preceptos para el legislador nacional (ya sea éste estatal, ya autonómico), son ilustrativos los estudios publicados en la obra

colectiva *La autonomía local en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, coordinada por Francisco Caamaño Domínguez, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003. *Vid.*, en particular, en dicha obra, las ponencias de Juan Luis Requejo Pagés, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, y Germán Fernández Farreres, “La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: Una reflexión crítica”.

artículo 148 de la Constitución, ha asumido, en la totalidad de estatutos de autonomía, la competencia en materia de régimen local) le restaría dictar las normas complementarias de dicho régimen básico común.³

La aparente sencillez de este esquema, sin embargo, no agota la problemática que la configuración competencial de las entidades locales suscita. En efecto, se plantea en la actualidad el alcance del papel que los estatutos de autonomía pueden desempeñar en el proceso de definición competencial de estas entidades (y de hecho, el actual borrador de anteproyecto de Ley de bases del gobierno y la Administración local –presentado ante la Comisión de Entidades Locales del Senado el 27 de octubre de 2005– contempla expresamente, en su artículo 18, la posibilidad de definición de competencias locales desde los propios estatutos, al decir que “en el marco de las leyes, los municipios tienen competencia en las siguientes materias, además de las que les atribuyan los estatutos de autonomía”). A mi juicio, y a la vista de la vigente doctrina del Tribunal Constitucional, los estatutos de autonomía podrían, en efecto, recoger aspectos competenciales de las entidades locales de su territorio, si bien considero que sólo en el caso de que dichos elementos competenciales constituyesen peculiaridades de la organización territorial de la comunidad autónoma, y como tales, exceptuadas del alcance del legislador básico. En caso contrario, la regulación estatutaria de las competencias locales no tendría otra razón de ser que la de operar una elevación del rango normativo de esta materia, desapoderando al legislador básico

de sus atribuciones conforme al alcance que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido.⁴

En cualquier caso, prescindiendo de esta posibilidad de regulación estatutaria –hasta la fecha, no utilizada en ningún estatuto vigente– y ciñéndonos a la doctrina vigente del Tribunal Constitucional, puede afirmarse que la definición de las competencias provinciales, que es tanto como definir el contenido material de la autonomía provincial, precisa, en nuestro ordenamiento, de una doble acción legislativa: en primer lugar, el legislador nacional definirá unas competencias básicas, integrantes de ese mínimo denominador común a todas las provincias españolas; en segundo lugar, el Parlamento de cada comunidad autónoma completará esa definición competencial básica, de conformidad con su peculiar modelo de organización territorial (en su caso, desarrollando las peculiaridades contempladas en su estatuto de autonomía) en una acción legislativa que en mi opinión podría desplegarse en dos direcciones: por una parte, desarrollar y concretar el alcance de las competencias básicas (sin desvirtuar, claro está, los términos de su definición por el legislador estatal, salvo en los casos en que la peculiaridad autonómica poseyese un anclaje constitucional o estatutario); por otra, asignar a las provincias competencias nuevas, no contempladas en la legislación básica estatal.

Ahora bien: el proceso de definición legislativa de las competencias provinciales no se agota en la legislación estatal y autonómica de régimen local, sino que precisa, además, del concurso de la legislación sectorial, es

3. Entre las diversas sentencias del Tribunal Constitucional que recogen esta interpretación, puede citarse la 214/1989, de 12 de diciembre. No es esta exposición, lógicamente, el lugar adecuado para someter a crítica la jurisprudencia constitucional en esta materia, crítica que sólo cabe apuntar y que, en esencia, se basa en denunciar la incongruencia que supone la hipotrofia de la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (que, en una lectura estricta, sólo daría para regular las bases del régimen jurídico de los aparatos administrativos al servicio de las entidades locales, pero no la organización y competencias de los entes locales en sí mismos considerados, es decir, como entidades políticas dotadas de gobiernos autónomos) frente a la drástica reducción que, con ello, se hace experimentar a la competencia de las comunidades autónomas en materia de “régimen local”, reducida a mero poder complementario de regulación; cabría sostener, sin embargo, que es precisamente este título competencial autonómico exclusivo –“régimen local”– el único que otorga un poder de configuración medular de las entidades locales como sujetos políticos (sin perjuicio de la sujeción de sus aparatos administrativos –como los de las comunidades autónomas, por otra parte– a las bases del artículo 149.1.18). Un excelente análisis de esta cuestión puede encontrarse en F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (“Autonomía local y Constitución: Razones para recuperar la causalidad perdida”, *Anuario del Gobierno Local 2003*, Fundación Democracia y Gobierno Local) que certeramente señala –en referencia al gobierno municipal, perfectamente extensible al provincial– que “las bases estatales, por tanto, deben venir referidas no al gobierno local, sino exclusivamente al régimen jurídico de su actividad administrativa. La organización municipal es cuestión que debe corresponder sustancialmente al legislador autonómico, y en ambos casos –organización y administración– tanto el Estado como las comunidades autónomas carecen de competencias de ejecución. Sólo pueden diseñar el marco legal de actuación de las entidades locales”.

4. No cabe olvidar que un estatuto de autonomía, si bien se aprueba mediante ley orgánica del Estado, no debe confundirse con una simple ley orgánica: su procedimiento de elaboración y reforma es sustancialmente distinto –y desde luego mucho más complejo–, lo que no deja de sembrar dudas sobre la posibilidad de que la norma estatutaria pueda ocupar espacios normativos que deben corresponder al legislador ordinario (de acuerdo con la vigente doctrina del Tribunal Constitucional en cuanto a la función del legislador básico estatal en esta materia). Evidentemente, si se abandonase la actual doctrina sobre el alcance de la competencia estatal para dictar legislación básica en materia de régimen local, en la línea apuntada por el profesor Caamaño (*vid.* nota anterior), el ámbito de regulación disponible para los estatutos de autonomía no tendría otro límite que el respeto a la competencia del legislador ordinario estatal sobre el régimen jurídico-administrativo de la actividad de los entes locales, estrictamente considerado, gozando de libertad para configurar medularmente su propio régimen local –lo que implica, cuando menos, el poder de regular desde la comunidad autónoma, y por ende desde su norma institucional básica, la organización y competencias fundamentales del gobierno local.

Por lo demás, entre las razones que aconsejarían esta elevación de rango normativo, el *Libro blanco para la reforma del gobierno local* alude a la vocación de la LBRL por integrar el “bloque de la constitucionalidad”, vocación frustrada por su rango de ley ordinaria, concluyendo que “la inclusión de tales normas en los estatutos autonómicos sí conseguirían el mejor efecto garantizador de la autonomía local al integrar plenamente el bloque de la constitucionalidad”. No obstante, frente a este argumento cabe oponer que la inclusión de tales normas en los estatutos podría también constituir un arma de doble filo: si su contenido resultase claramente restrictivo de la autonomía local, no cabe duda de que la garantía de la misma se vería seriamente recortada.

decir, de las normas reguladoras de cada concreto sector de acción pública. No obstante, y aunque resulte una obviedad decirlo, conviene recordar aquí que la legislación sectorial no es, hablando en propiedad, una legislación diferente a la legislación de régimen local: en la mayoría de los casos, se tratará de leyes ordinarias, que es lo que en definitiva son también las leyes de régimen local.⁵ Por poner un ejemplo, si las Cortes Generales aprobasen una ley de aeropuertos de interés general (regulando la participación de los ayuntamientos en la planificación de estas infraestructuras o sus competencias en cuanto a la autorización de las obras correspondientes), dicha ley podría, en principio, modificar lo dispuesto en la Ley de bases del régimen local, ya que en definitiva aquélla sería una ley ordinaria posterior a ésta; el legislador estatal no tendría, por tanto, otro límite que el derivado de la autonomía local constitucionalmente garantizada.⁶ Partiendo de esta premisa, los conflictos entre leyes de régimen local y leyes sectoriales, en la práctica, se reconducirían, bien a simples y clásicos conflictos entre leyes ordinarias emanadas de un mismo poder legislativo (que se resuelven otorgando prioridad, en su caso, a la norma posterior) bien a conflictos entre leyes estatales y autonómicas (que deben resolverse con arreglo al principio de competencia).

En todo caso, y al margen de la posibilidad de esos conflictos normativos, la relación habitual, desde el punto de vista de la técnica legislativa, entre la legislación de régimen local y la legislación sectorial, es la siguiente:

5. Sin perjuicio de ello, es perfectamente posible la existencia de leyes o normas con rango de ley con incidencia en las competencias locales y que no sean leyes ordinarias (por ejemplo, una ley orgánica, un decreto legislativo...). En estos casos, las relaciones entre dichas normas legales y las leyes de régimen local se resolverá, como es lógico, atendiendo a las reglas que disciplinan la relación entre dichos tipos normativos y las leyes ordinarias.

6. No comparto, desde luego, la tesis que incluye a la Ley de bases del régimen local en el llamado "bloque de la constitucionalidad", junto con las leyes orgánicas de desarrollo de las instituciones fundamentales del Estado. Cuestión distinta es que la propia maleabilidad del contenido de la autonomía local en tanto que garantía institucional (es decir, como "imagen reconocible para la conciencia social en cada tiempo y lugar") pueda producir el espejismo de esa inserción de la ley básica de régimen local en el bloque de la constitucionalidad, en la medida en que el Tribunal Constitucional, a la hora de definir esa "imagen social" de la autonomía local tome como referencia el impacto que sobre la conciencia social pueda tener la legislación de régimen local (que en la generalidad de los casos será mayor que el que pueda producir la legislación sectorial, presumiblemente más cambiante y peor conocida). Como es sabido, así ha ocurrido, de hecho, con la legislación aeroportuaria, en lo relativo a las autorizaciones municipales de dichas obras, y en la medida en que se ha considerado que las previsiones de esa legislación sectorial quebraban esa "imagen social comúnmente aceptada". En este sentido, sólo si se considera que esa "imagen" en la "conciencia social" es en parte el producto de la acción legislativa en materia de régimen local (y, ciertamente, lo es en gran medida, salvo que se razone desde una suerte de iusnaturalismo local estricto) cabría otorgar una aparente, ambigua e incierta prevalencia a la ley básica de régimen local sobre una ley sectorial estatal. A mi entender, sin embargo, esta argumentación no se sostiene en la práctica, pues son múltiples las leyes sectoriales que durante años

1) La legislación estatal de régimen local –de forma básica– define con un carácter general las competencias locales, limitándose a establecer una suerte de estatuto competencial genérico de los gobiernos locales, integrado por los siguientes elementos:

a) La definición de su posición fundamental en el reparto territorial del poder público ejecutivo y normativo, a partir de su naturaleza y fines (artículo 1 de la Ley de bases para los municipios; artículo 31 para las provincias).

b) Las reglas esenciales para la asignación de competencias por la legislación sectorial.⁷

c) La delimitación de un haz de competencias mínimas, bien mediante el establecimiento de un conjunto de servicios mínimos y de materias de competencia local, así como de una habilitación para el desarrollo de actividades complementarias (como, para los municipios, establecen los artículos 26, 25 y 28, respectivamente, de la LBRL), bien mediante la asignación de una serie de funciones, definidas de un modo más o menos abstracto, dependiendo de los casos (como, para las provincias, establece el artículo 36 de la LBRL).

2) La legislación autonómica de régimen local completará la definición de ese estatuto competencial básico, adaptándolo a su peculiar modelo territorial.

3) La legislación sectorial concretará –en el marco de ese estatuto competencial genérico predeterminado por la legislación de régimen local y, en su caso, de su desarrollo autonómico– las concretas competencias que en cada sector de acción pública corresponden a cada entidad local.

han ido moldeando la conciencia social en cuanto a las competencias locales (como es el caso, por ejemplo, de las leyes urbanísticas). En definitiva, lo que todo esto pone de manifiesto es la insuficiencia del concepto de autonomía local como garantía institucional frente a posibles agresiones a dicha autonomía perpetradas desde el poder legislativo: pues es evidente que, cuando menos en la Europa continental, la acción legislativa interactúa con la conciencia social preexistente, recibiendo su influjo pero, al mismo tiempo, propiciando e induciendo su evolución. Ni que decir tiene, fiar la defensa de la autonomía local a los avatares de esa compleja interacción y al modo en que ésta sea percibida por el Tribunal Constitucional "en cada tiempo y lugar" es tanto como situar el contenido de dicha autonomía constitucionalmente garantizada en un nebuloso precipitado de tradición legislativa, opinión pública, corrientes jurisprudenciales, ideologías jurídicas e innovaciones normativas, capaz de desconcertar al más avezado experto en Derecho local y de convertir el principio de seguridad jurídica en poco más que una quimera.

7. En este sentido cabe entender la cláusula general contenida en el artículo 2 de la LBRL, según el cual, "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". A partir de esta regla general se construye el sistema de competencias locales en España.

De este modo, partiendo del esquema expuesto, la hoja de ruta teórica para definir las competencias provinciales comprendería los siguientes hitos:

1.a) Competencias generales básicas definidas por la LBRL, con un carácter funcional esencialmente abstracto o genérico.

1.b) Desarrollo de esas competencias generales básicas, adaptándolas al modelo de organización territorial de cada comunidad, y asignación, en su caso, de competencias complementarias, en la legislación de régimen local de cada comunidad autónoma.

2) Definición de competencias concretas referidas a concretos sectores de acción pública, realizada por la legislación sectorial.

2. El estatuto competencial de la provincia en la legislación básica estatal. Los títulos competenciales del artículo 36 de la LBRL

Como es sabido, a la hora de definir el estatuto competencial básico de los municipios, la Ley de bases acota algunos sectores materiales de acción pública en los que debe reconocerse competencia a este ente local (en el artículo 25), define algunos servicios públicos como mínimos obligatorios (artículo 26) y una cláusula habilitante para el ejercicio de actividades complementarias en diversas materias (artículo 28 y disposición transitoria 2, p. 2, de la LBRL). De algún modo, esto es debido al carácter nuclear que el municipio posee en el sistema español de gobierno local (del que es reflejo la concepción que del mismo se contiene en el artículo 1.1 de la propia LBRL) que explica este mayor detalle en el diseño del estatuto competencial municipal.

En cambio, y por lo que se refiere a la provincia, la LBRL va a limitarse a diseñar un mero esquema competencial esencialmente abstracto, un puro andamiaje en el que (con la sola excepción de los planes provinciales de cooperación y las competencias de asistencia a municipios) sólo a través de la legislación complementaria de régimen local y de la legislación sectorial será posible definir un verdadero ámbito competencial propio.

Como se avanzó, las competencias provinciales previstas en la LBRL se definen de un modo general, abstracto, en su vertiente funcional, y en principio sin conexión con ámbitos materiales concretos. Por ello, más que de competencias propiamente dichas, en la LBRL sólo podemos hablar de la regulación de un estatuto competencial básico, es decir, de una definición básica de cuál ha de ser la posición institucional de las provincias, desde el punto de vista competencial, en el conjunto de la organización territorial del Estado.

La LBRL procede, en primer lugar, a enunciar los fines “propios y específicos” de la provincia, en su artículo

31.2. Estos fines pasan por garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social, y en particular:

a) Asegurar la prestación total y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

b) Participar en la coordinación de la Administración local con la comunidad autónoma y el Estado.

La asignación de estos fines permite ya vislumbrar cuál es la posición institucional en la que el legislador estatal básico desea colocar a la provincia (posición que, en buena lógica, será determinante de las competencias que se le deberían atribuir, que habrían de ser aquellas que le permitan alcanzar dichos fines). Dicha posición, en calidad de ente local intermedio, es la de garante de la solidaridad y equilibrio intermunicipales. La provincia se concibe así como un instrumento dirigido a tratar de corregir los naturales desequilibrios que se producen entre los municipios, fundamentalmente, en cuanto al nivel de servicios públicos que éstos prestan, tal como especifica el apartado a), buscando así, en última instancia, que la calidad y cantidad de los servicios recibidos por los ciudadanos, cualquiera que sea su lugar de residencia, sea similar, algo que, partiendo de las naturales diferencias entre los municipios, sería imposible que estos lograsen por sí solos. En segundo lugar, la posición institucional de la provincia comprende también un papel de enlace entre los entes locales y la comunidad autónoma y el Estado, que se deduce –si bien con un borroso perfil– del enunciado del apartado b), que asigna como fin a la provincia “participar en la coordinación de la Administración local con la comunidad autónoma y el Estado”. Ello no obstante, de este enunciado no se deduce tampoco que la provincia tenga que ser el cauce necesario, ni siquiera el cauce habitual, para las relaciones entre el Estado o la comunidad autónoma y los gobiernos locales; en puridad, lo único que se afirma es que la provincia participará (no se sabe en qué grado ni con qué intensidad) en las relaciones entre esos distintos niveles de gobierno y administración.

Esta definición del papel institucional asignado a la provincia en la organización territorial del Estado (garante del equilibrio intermunicipal y enlace entre la Administración local y las instancias territoriales superiores) sitúa al ente provincial esencialmente en una posición complementaria de los municipios, dentro del sistema de gobierno local: para la LBRL su razón de ser primordial (aunque no la única) se limita a servir de apoyo a los municipios, en especial a los de menor capacidad económica y de gestión, en una función auxiliar que, sin embargo, no excluye la posibilidad de que la provincia pueda colocarse –en determinados supuestos, al menos– en una posición de cierta preeminencia,

llegando a asumir funciones de coordinación (por más que la LBRL se limite a prever una “participación” en esa coordinación).⁸

En cualquier caso, esta concepción de la provincia como un ente con funciones complementarias prefigura ya el estatuto competencial que corresponderá a la provincia, que se diseña en el artículo 36.

En efecto, el artículo 36 de la LBRL –tras advertir que serán competencias de la provincia aquellas que les asignen las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de acción pública– establece a favor de la provincia, “en todo caso”, las siguientes competencias básicas:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y efectiva.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito (apartado añadido por la reciente reforma operada por la Ley 57/2003, de 26 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local).

e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

Continuando nuestra exposición, procede ahora

8. Se trata, a mi juicio, de una concepción de la provincia que puede calificarse como reduccionista, si se observa desde la perspectiva del potencial que la definición constitucional ofrecía teóricamente: es cierto, desde luego, que, como aducen los defensores de una concepción puramente intermunicipal de la provincia, su condición de entidad local “determinada por la agrupación de municipios” implica esa dimensión intermunicipal; no lo es, en cambio, que esa dimensión intermunicipal haya de ser necesaria y naturalmente la única que se contemple en el diseño legislativo de esta entidad local. En efecto, la Constitución habla de una entidad local a la que corresponde nada más y nada menos que el “gobierno y administración” de la provincia, con todo lo que, en principio, podría implicar una afirmación semejante, y no parece que en una lectura desprejuiciada pueda afirmarse que gobernar y administrar una provincia tenga que ser, por naturaleza, algo limitado a funciones de apoyo y complemento a los municipios, por muy importantes que éstas sean. Desde el punto de vista del Derecho público, nada impide ni impide, con la Constitución en la mano, configurar a las provincias como entidades dotadas de un importante elenco de competencias propias, además de las funcionales de apoyo a los municipios, como tampoco hay nada en la Constitución que impida a la ley electoral configurar a las diputaciones como asambleas de elección directa por sufragio universal (tal como ocurre, por ejemplo, con los cabildos canarios). Quiero con ello decir que la reducción del “gobierno y administración de la provincia” a un papel meramente complementario del de los municipios, tal y como hace la LBRL, no es más que una opción legislativa, perfectamente legítima, desde luego, pero no más que otras que pudieran plantearse. En mi opinión, existe una tendencia errónea a dar excesiva importancia al hecho de que la Constitución diga que la provincia es una entidad local “determinada por la agrupación de municipios”, en contraste con la nula relevancia que se otorga al hecho de que la misma Constitución atribuya a las diputaciones o corporaciones que las sustituyan “el gobierno y administración autónoma de las provincias” (expresión que, se quiera o no, encierra o al menos admite la connotación de que la provincia es un ente sustantivo con intereses propios) o al hecho de que la pro-

vincia sea la circunscripción electoral en las elecciones al Congreso (artículo 68.2) o a que la modificación de los límites provinciales exija una ley orgánica (exigencia que se encuentra en el artículo 141.1, y que alude a los límites territoriales de la provincia como ente local). En general, los partidarios de la concepción puramente intermunicipal de la provincia tienden a ver en esa “agrupación de municipios” un designio constitucional a favor de dicha concepción. Se ha llegado incluso a sostener que la autonomía provincial en la Constitución es de una intensidad o nivel de protección inferior a la municipal [el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 109/1998, afirma que la autonomía provincial posee “rasgos y perfiles específicos” frente a la municipal, aunque, eso sí, no argumenta en ningún momento en qué se basa tal aserto ni acaba de definir en qué se cifra la especificidad de esos rasgos y perfiles; la afirmación resulta llamativa, sobre todo si se tiene en cuenta que el artículo 1.2 de la Ley de bases del régimen local afirma con rotundidad que “la provincia y, en su caso, la isla, gozan, asimismo, de idéntica autonomía (que el municipio) para la gestión de los intereses respectivos”]. A mi entender, todo esto constituye un exceso interpretativo, como también lo sería el que postulase la tesis contraria. La Constitución es, ante todo, un marco, en el que caben múltiples opciones, todas ellas igualmente legítimas. La que podríamos llamar opción intermunicipal es una opción legislativa respetable y probablemente mayoritaria entre nosotros, pero ni más ni menos constitucional de lo que lo sería una opción legislativa que concibiese a la provincia como un ente supramunicipal con marcados intereses sustantivos, sin perjuicio de su dimensión intermunicipal. Definir a la provincia como un ente con funciones esencialmente intermunicipales –tal como hizo la LBRL en 1985, en una concepción que el actual anteproyecto de Ley básica de gobierno y administración local parece querer llevar hasta sus últimas consecuencias– no es más que una decisión política, y en modo alguno el resultado de una pura labor de exégesis constitucional: equivale a definir lo que la mayoría gobernante “quiere” que sea la provincia, pero no lo que necesariamente la provincia “debe ser” ni tampoco lo que a la luz de la Constitución “puede ser”.

2.1. La coordinación de servicios municipales entre sí

Por lo que se refiere a la “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31”, el propio artículo 36.2 de la LBRL plasma esta atribución en una competencia muy concreta, que se vincula igualmente a la competencia para “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”: la aprobación anual de un plan de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. A través de este plan, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia, se canaliza actualmente el grueso de la cooperación económica del Estado con las entidades locales; su concepción legal –recogida en el artículo 36.2.a) de la LBRL, y desarrollada en los artículos 32 a 34 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, así como en el Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales– va incluso más allá, al contemplar la posibilidad de que a través de este instrumento de planificación provincial se pueda canalizar también la cooperación económica local de las comunidades autóno-

mas, en la medida en que se prevé la posible existencia de aportaciones autonómicas para su financiación (así como la potestad de las comunidades autónomas para coordinar los planes provinciales en su territorio, al amparo y de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de la LBRL). Lo significativo, a los efectos de esta exposición, es que los planes provinciales posean esa vocación legal para acoger en su seno, estructurándola de forma coordinada, el grueso de la cooperación económica de las distintas administraciones públicas con las entidades locales.

Este rasgo cooperativo de los planes provinciales nos pone sobre la pista del verdadero alcance de esta competencia provincial para “coordinar los servicios municipales entre sí, garantizando su prestación integral y efectiva”. En efecto, desde una lectura apresurada y limitada a los términos literales de este artículo 36.a) cabría pensar que lo que esta norma hace es facultar a las diputaciones provinciales para establecer instrumentos de coordinación de las acciones municipales de creación de infraestructuras y servicios públicos en su territorio, en el sentido más enérgico del término, es decir, instrumentos que tuviesen un carácter vinculante, capaces de establecer directrices y objetivos de obligado cumplimiento para los ayuntamientos, con un claro efecto de intrusión en la toma de decisiones por parte de los gobiernos municipales. Es evidente, sin embargo, que la respuesta a la pregunta sobre la posibilidad legal de la existencia de semejantes instrumentos de coordinación por parte de las diputaciones provinciales debe ser negativa, y ello por la razón fundamental de que no cabe admitir tal figura sin con ello desnaturalizar la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y pervertir totalmente el sistema español del gobierno local que, en su conjunto, otorga el papel central a los municipios. Dicho en otros términos: una interpretación del artículo 36.a) de la LBRL que propugnase la atribución a las diputaciones provinciales de la facultad de coordinar, en el pleno sentido del término, a los gobiernos municipales, sería lisa y llanamente inconstitucional, en la medida en que vulneraría el principio de autonomía municipal. Y es que no cabe entender que el artículo 36.a) de la LBRL pueda habilitar sin más a las diputaciones provinciales a hacer aquello para lo que luego el artículo 59 de la LBRL exige al Estado o a las comunidades autónomas nada menos que una habilitación legal específica rodeada de toda suerte de prevenciones y cautelas. Por consiguiente, sólo en el marco de la acción coordinadora que, al amparo del artículo 59 de la LBRL y en las condiciones por él establecidas, corresponde al Estado y, sobre todo, a las comunidades autónomas, cabría entender la asignación de alguna competencia concreta a las diputaciones provinciales en materia de coordinación, participando en la misma de algún modo, como colaboradoras del Estado o la comunidad autónoma.

¿En qué sentido cabe, entonces, entender la atribución competencial del artículo 36.1.a) de la LBRL? A mi juicio, esa competencia provincial de coordinación sólo puede ser admitida en el marco conceptual de la llamada “coordinación cooperativa”, de la que el plan provincial de cooperación a las obras y servicios constituye un ejemplo paradigmático. Para lo que el artículo 36.1.a) habilita a las diputaciones provinciales es para el establecimiento de fórmulas de cooperación con los municipios que, además, pueden y deben tener un efecto coordinador de la acción municipal. Es decir: instrumentos de cooperación –planes o programas de actuación determinados, o simplemente la apertura de líneas de ayuda a la acción de gobierno municipal, en forma de subvenciones u otro tipo de cooperación– en los que puedan participar los municipios y cuyos objetivos y finalidades podrían ser, predominantemente, definidos por la Diputación provincial. En realidad, nos hallaríamos más ante fórmulas de cooperación –teñidas con ciertos matices coordinadores– que ante acciones de coordinación propiamente dichas. La relación que se establece entre el municipio y la provincia es, en efecto, una relación de cooperación, que, como tal, es voluntaria para el municipio. Pero, sin perjuicio de ello, las diputaciones provinciales, al establecer fórmulas globales abiertas a la participación de una pluralidad de municipios, pueden sujetar dicha participación municipal al cumplimiento de ciertas condiciones objetivamente justificadas. De este modo, se logra un efecto coordinador, pero no a través del establecimiento directo de directrices vinculantes en todo caso para los municipios, sino a través del ofrecimiento a los mismos de acciones cooperadoras bajo ciertas condiciones, acciones cooperadoras a las que éstos podrán adherirse o no, voluntariamente.

A mi juicio, el elemento que permite distinguir estas acciones de coordinación cooperativa de las acciones de coordinación propiamente dichas reside, precisamente, en la voluntariedad de dichas acciones para los municipios. La diferencia es esencial: frente a la coordinación propiamente dicha –que habilitaría a las diputaciones a establecer auténticas normas de coordinación a las que los municipios tendrían que sujetarse obligatoriamente– en la coordinación cooperativa la Diputación ofrece su cooperación condicionada al cumplimiento de ciertas condiciones.

Evidentemente, los municipios pueden no desear someterse a dichas condiciones, y en tal caso podrían rechazar acceder a esa cooperación. Se objetará a este respecto que la voluntariedad que ello implica es sólo relativa, puesto que el municipio no dispone de un mercado de entes cooperantes al que acudir con sus demandas en pos de la oferta que más se ajuste a sus intereses. Esto, sin duda, es cierto, como también lo es que la conocida situación de penuria financiera que

aqueja a la mayor parte de los municipios españoles restringe aún más la libertad municipal para aceptar o rechazar la cooperación provincial en las condiciones dadas. Es evidente por ello la problemática que suscita esta coordinación cooperativa provincial, susceptible de producir conflictos entre los municipios y la provincia por este motivo. Ello exige un análisis en mayor profundidad acerca de los límites y posibilidades de la coordinación cooperativa provincial, que permitan encuadrarla en un esquema de acción respetuoso con la autonomía municipal, sin menoscabo de los legítimos objetivos provinciales de coordinación ligados a los propios fines asignados por ley a la provincia.

Sin entrar a un análisis exhaustivo, los límites podrían, a mi modo de ver, resumirse en dos: un primer límite, de carácter formal, cifrado en el derecho a la participación de los municipios, y un límite material, en cuanto al contenido de las condiciones establecidas por la Diputación provincial, basados en el respeto a los principios generales del Derecho en su proyección sobre esta acción de coordinación cooperativa, en particular de los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, no-discriminación y proporcionalidad.

–En cuanto al primer límite de carácter formal, se cifra a mi entender en la necesidad de que exista una participación de los municipios en el diseño de las acciones de cooperación. Así se establece, desde luego, en la normativa reguladora de los planes de cooperación a las obras y servicios municipales, pero a mi modo de ver esta exigencia es extensible a cualesquiera fórmulas de cooperación que establezca la Diputación provincial, siempre que la misma imponga determinadas condiciones a la participación de los municipios.⁹ El fundamento legal para esta exigencia podría encontrarse tanto en el propio principio de autonomía municipal como en el principio general de audiencia a los interesados en los procedimientos administrativos, principio hoy generalizado tanto en los procedimientos de producción de actos administrativos (artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común) como en los de producción de normas locales (artículo 49 de la LBRL). A este respecto, hay que tener en cuenta que las acciones provinciales de coordinación cooperativa se dirigen, en última instancia, a garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios municipales en todo el territorio provincial, esto es: se trata de una modalidad de acción pública que incide directamente en las condiciones para el ejercicio de las competencias municipales, y desde luego no es a mi entender concebible en nuestro sistema que se pueda incidir sobre

asuntos de interés municipal sin conceder, al menos, un derecho de participación a los municipios, derivado del propio contenido esencial de la autonomía local, tal como se concibe ésta en el artículo 2 de la LBRL.

–En segundo lugar, y entrando ya en el contenido de las acciones de coordinación cooperativa, las condiciones a que se sujete la participación en las mismas no pueden, en ningún caso, tener carácter discriminatorio, esto es, no pueden ser tales que excluyan injustificadamente a determinados municipios. Ello es consecuencia tanto de la proyección del principio general de igualdad como de la propia razón de ser de la competencia para coordinación de servicios municipales, que no es otra que la garantía de prestación de los servicios públicos básicos en todo el territorio, garantía que quedaría destruida si legalmente fuese posible diseñar acciones excluyentes de determinados términos municipales sin causa objetiva para ello. Cuestión distinta es que determinadas acciones provinciales de cooperación puedan, atendiendo a causas justificadas, orientarse con carácter preferente o incluso exclusivo hacia determinados municipios, en función de circunstancias objetivas que así lo aconsejen, y teniendo en cuenta que la propia Ley establece ya un criterio de preferencia a favor de los municipios con menor capacidad técnica, económica o de gestión, criterio que algunas leyes autonómicas concretan por referencia a municipios por debajo de cierto umbral poblacional (habitualmente, municipios menores de 20.000 habitantes). Por poner un ejemplo, sería perfectamente admisible un programa provincial de cooperación dirigido en exclusiva a municipios con especiales déficits de infraestructuras, objetivamente determinados. Lo que, en cambio, no sería admisible es que determinados municipios se viesan totalmente excluidos de la cooperación provincial.

–Además, las acciones provinciales de coordinación cooperativa deben respetar igualmente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la CE), por lo que no serían admisibles en Derecho aquellas condiciones o criterios para la concesión de la cooperación que careciesen de toda racionalidad administrativa, según las reglas del criterio humano; en el mismo sentido, las condiciones impuestas deben sujetarse al principio de proporcionalidad, esto es, deben ser las estrictamente necesarias para alcanzar los objetivos buscados, sin que quepa la imposición de condiciones desligadas de los efectos de coordinación pretendidos.

La existencia de estos límites de fondo en cuanto al contenido de las acciones provinciales de coordinación cooperativa, sumada al límite formal de la necesaria par-

9. El borrador de anteproyecto de Ley básica del gobierno y administración local contempla expresamente la necesidad de esta participación municipal

en su artículo 21.1 para la generalidad de los planes y programas de cooperación de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares.

ticipación de los municipios y al hecho además de que, en última instancia, las corporaciones provinciales están integradas por una representación de concejales –pues no otra cosa son los diputados provinciales, sino concejales elegidos entre sí por partidos judiciales–¹⁰ constituye, a mi juicio, un elenco suficiente de garantías de que la acción provincial en este campo no desborde sus límites naturales ni pueda constituir un elemento de agresión a la autonomía municipal,¹¹ sino, antes al contrario, un poderoso instrumento de refuerzo de esa autonomía municipal a través de la cooperación al tiempo que una sutilmente eficaz herramienta de coordinación de las decisiones de los gobiernos locales autónomos entre sí.

2.2. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios

Puede decirse que, en la actualidad, ésta es la competencia provincial por antonomasia. En efecto, el Tribunal Constitucional –en la sentencia 109/1998, de 21 de mayo, más en concreto en su fundamento jurídico segundo– afirma que “en la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (artículo 141.1 de la CE) cuya autonomía –de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal– es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y los servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. *Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial*, de tal manera que la ablación o el menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”.¹² La conclusión parece clara: el núcleo indisponible de la autonomía provincial –que para el Tribunal Constitucional posee “rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal”–, esto es, la imagen que debe preservarse en términos reconocibles para la conciencia social en este tiempo y lugar, o lo que es lo mismo, el núcleo duro de la autonomía provincial pro-

tegido por la garantía institucional en que se resuelve la autonomía local de la provincia constitucionalmente garantizada, consiste precisamente en la concepción de la provincia como ente cooperador y auxiliar de los municipios, con una dimensión fundamentalmente intermunicipal, antes que supramunicipal.

Esta competencia nuclear de la provincia comprende un amplísimo elenco de acciones de apoyo de la Diputación a los municipios, que cabe desglosar en dos ámbitos fundamentales: funciones de asistencia o cooperación técnica (prestación de servicios de asesoramiento jurídico o técnico, garantía de ejercicio de funciones reservadas, etc.) y funciones de cooperación económica (planes y programas de actuación conjuntos, participación en consorcios, otorgamiento de subvenciones) que, como vimos, pueden además tener un efecto coordinador al amparo del artículo 36.1.a) de la LBRL. Una importante vía de cooperación es el ejercicio de competencias municipales por delegación (por ejemplo, servicios de recaudación) o incluso suplencia, especialmente en materia de servicios mínimos obligatorios, tal como se prevé en algunas leyes autonómicas.

2.3. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o, en su caso, supracomarcal

La competencia provincial prevista en el artículo 36.1.c) resulta particularmente problemática. En efecto, nada más leer esta norma, surgen las preguntas: ¿qué son servicios supramunicipales?, ¿qué servicios supramunicipales podría prestar la Diputación provincial? Y, en definitiva, ¿cuál es el alcance de este título competencial?

A mi juicio, una correcta exégesis de este artículo debe partir de las premisas siguientes:

a) En primer lugar, la dicción literal del artículo 36.1.c) no establece ninguna reserva o monopolio competencial a favor de las diputaciones provinciales en materia de servicios supramunicipales o supracomarcas, y resulta evidente que no cabría aceptar una interpretación que postulase la competencia provincial exclusiva en cualquier servicio de interés local de ese ámbito, ya que ello equivaldría a despojar al legislador sectorial (normalmente, autonómico) de su facultad de decidir sobre la distribución de competencias en cada sector de acción pública y porque una previsión semejante por parte del legislador básico estatal invadiría, sin duda, la competencia legislativa autonómica en materia de régi-

10. Lo que, de por sí, constituye un poderoso elemento autorregulador de las políticas provinciales: no es concebible una mayoría gobernante en una Diputación que no comprenda concejales de diversas partes del territorio provincial pertenecientes a municipios de características heterogéneas. El hecho de que la composición de la Diputación provincial lo sea exclusivamente por concejales de la provincia –en virtud de una concreta opción legislativa– es, sin duda, congruente con la concepción intermunicipal de esta entidad plasmada en la LBRL.

11. Por más que ninguna norma pueda garantizar plenamente la inexistencia de conductas infractoras de su letra o su espíritu; una realidad inevitable, por lo demás, en todos los órdenes de la vida.

12. Esta doctrina es expresamente invocada por las magistradas Pérez Vera y Casas Baamonde (esta última, actual presidenta del Tribunal Constitucional, como es sabido) en su voto particular a la STC 48/2004 de 25 de marzo.

men local, imponiendo un modelo competencial uniforme en materia de servicios supramunicipales que, a mi juicio, no tiene cabida en nuestro sistema de gobierno local.

b) En segundo lugar, y complementariamente a la premisa anterior, es evidente que será la legislación sectorial reguladora de cada servicio público la que establecerá, en concreto, a quién corresponde la competencia para su prestación.

c) En tercer lugar, debe tenerse en cuenta que, en materia de servicios locales, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, las diputaciones provinciales tendrán “dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”, lo que claramente implica la posibilidad de crear servicios públicos nuevos en esas materias, siempre y cuando los mismos se relacionen teleológicamente con los fines que al ente provincial encomienda el artículo 31.2 de la Ley de bases del régimen local.¹³

Partiendo de estas premisas, creo que el alcance del artículo 36.1.c) de la LBRL, como título competencial, se limita fundamentalmente a dos aspectos:

–En primer lugar, contiene una previsión que habilita al legislador sectorial a otorgar competencias a las diputaciones provinciales para la prestación de servicios supramunicipales o supracomarcales, aunque, en principio, sin obligarles en modo alguno a efectuar tales atribuciones, que podrían conferirse a otras entidades locales, ni especificar la intensidad con que la atribución competencial puede hacerse.

–En segundo lugar, habilita a las diputaciones provinciales para crear servicios de este carácter, siempre y cuando se den tres condiciones simultáneas, a saber: que dichos servicios coadyuven a la consecución de los fines de la provincia definidos en el artículo 31 de la LBRL (y, en su caso, en la legislación autonómica de régi-

men local); que los servicios de que se trate no estén atribuidos a la competencia exclusiva por otras entidades (en particular, que no estén atribuidos a la competencia municipal); y, en tercer lugar, que se den además las condiciones que la legislación autonómica de régimen local o sectorial, en su caso, puedan imponer para la creación de ese servicio (a título de ejemplo, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, en su artículo 117.1, impone para la prestación de estos servicios por las diputaciones provinciales, dos condiciones: primera, que esos servicios no sean asumidos por ninguna otra entidad local, y segunda, que se suscriban los oportunos convenios o acuerdos de cooperación –aunque la ley no aclara con quién hay que suscribir esos acuerdos, parece que hay que entender que debe hacerse con los municipios afectados).

En suma, parece claro que en el caso del artículo 36.1.c) nos encontramos, más que ante una competencia propiamente dicha, ante la definición genérica de un estatuto competencial mínimo en materia de servicios públicos que debe ser completado por la legislación autonómica de régimen local y la legislación sectorial, o, en su caso, por la iniciativa autónoma de las propias provincias, siempre que el legislador la permita y en las condiciones en que lo haga. En cierto modo –y al igual que, como veremos, sucede en el caso de lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 36.1 de la LBRL– nos hallamos ante una suerte de título competencial en blanco, cuya concreción depende del desarrollo que realicen otras normas. O lo que es lo mismo: el alcance de la competencia básica provincial para la prestación de servicios públicos supramunicipales queda totalmente a expensas de lo que la legislación autonómica de régimen local y la legislación sectorial dispongan al respecto, ya sea en positivo (asignando competencias en este ámbito a las provincias), ya, al menos, en forma negativa [es decir, no prohibiendo o no limitando el ejercicio por parte de las diputaciones de su derecho de iniciativa en

13. La habilitación contenida en el artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local es, se mire como se mire, una norma jurídica positiva plenamente vigente en el Derecho español, que, en materia de servicios públicos, resultaba plenamente congruente con la definición de servicio público local contenida en la redacción original del artículo 85 de la LBRL, según el cual eran “servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de fines de competencia local”. Sobre la base de esta última norma, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha admitido la posibilidad de crear servicios públicos locales aunque no exista una atribución competencial específica para ello, siempre y cuando se produzca una relación de medio a fin entre el servicio y una finalidad de competencia local (así, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1997, en materia de aparcamientos subterráneos). No obstante, a través de la Ley 57/2003, este artículo 85 ha sido lamentablemente modificado –sin que la exposición de motivos aclare el porqué de esa modificación– pasando a decir que “son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”; esta definición resulta ser desde luego más rígida pero no más clara y, a mi modo de ver, no supone mejora técnica alguna sobre la redacción anterior, técnicamente impecable y mucho más adaptada tanto al postulado del artículo 4.2 de la CEAL como

a la realidad del mundo local, donde esa iniciativa es ejercida de modo normal y frecuente por los gobiernos locales, poniendo en marcha nuevos servicios al compás de las demandas de la ciudadanía, estén o no estén dichos servicios atribuidos como competencia específica en una norma legal. Con todo, considero que el nuevo artículo 85 –cuyo efecto derogatorio sobre el artículo 4.2 de la CEAL es, desde luego, nulo, dada la indisponibilidad que para el legislador nacional posee el tratado internacional– no impide que la tesis sostenida en este trabajo y admitida por el Tribunal Supremo en la sentencia antes señalada se mantenga, mediante una interpretación flexible de la expresión “ámbito de sus competencias” que incluya en dicho ámbito las actividades prestacionales ordenadas, en relación de medio a fin, a la satisfacción de objetivos de competencia local. A fin de cuentas, si el legislador hubiese deseado restringir la capacidad local de prestar servicios públicos relacionados con fines de competencia local (aunque no conceptuados estrictamente como concretas competencias locales) le hubiese bastado con declarar como servicios públicos locales exclusivamente a aquellos cuya prestación sea encomendada por la ley a los entes locales, o cualquier expresión similar.

este campo, derivado de los artículos 4.2 de la CEAL y 36.1.c) de la LBRL].

En la práctica, se constata que apenas ha existido un desarrollo en positivo del potencial competencial que encierra esta norma. Son escasos los servicios supramunicipales de titularidad provincial previstos en la legislación vigente. Así, en la legislación estatal nos encontramos con un único supuesto: el *Boletín Oficial de la Provincia*, regulado como servicio público de carácter provincial, de competencia propia de las diputaciones provinciales (Ley 5/2002 de 4 de abril, reguladora de los boletines oficiales de las provincias).¹⁴ En cuanto a las comunidades autónomas, son escasas las que han legislado en positivo, y aun esto en forma muy puntual y limitada; entre ellas, por ejemplo, cabe citar el caso de Galicia, cuya legislación sectorial ha atribuido competencias propias a las diputaciones en casos contados, aunque relevantes (las carreteras provinciales, en la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de carreteras de Galicia; los servicios sociales especializados de ámbito supramunicipal, en la Ley 4/1993, de servicios sociales de Galicia), siendo más frecuente la asignación a las diputaciones de meras funciones de asistencia y cooperación a los municipios en esos ámbitos sectoriales [asignación que es en realidad jurídicamente irrelevante, pues ya está contemplada en el apartado b) del artículo 36.1 de la LBRL], como igualmente se observa en la legislación gallega de residuos sólidos urbanos o en la legislación urbanística (así, la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia ha hecho desaparecer las ya de por sí escasas competencias urbanísticas provinciales que preveía la anterior Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia). Por el contrario, existen casos de comunidades autónomas –señaladamente, Cataluña– en las que no sólo no se ha desarrollado el artículo 36.1.c), sino que incluso se ha legislado con la finalidad de bloquear cualquier eficacia jurídica a esta norma, esto es, se ha estrechado al máximo la iniciativa provincial en este campo, fundamentalmente mediante la atribución de las diferentes competencias sectoriales a otras entidades locales o a la propia comunidad autónoma con carácter exclusivo, como tendremos ocasión de analizar en su momento.

2.4. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito

Se trata de un título competencial novedoso, introducido por la reforma llevada a cabo por la Ley 57/2003, de 16

de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. La competencia atribuida lo es –al igual que en el apartado c)– de un modo abstracto y preciso de concreción, y el elenco de funciones que podría abarcar engloba dos tipos diferentes de acciones:

–En primer lugar, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social, que comprende un enorme abanico de acciones de fomento (la concesión de subvenciones, la creación de infraestructuras con efecto de dinamización socioeconómica, etc.), además de acciones de iniciativa pública en la actividad económica. En mi opinión, y al igual que sucedía en el caso de los servicios supramunicipales, es perfectamente posible que, al amparo del artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, las diputaciones provinciales desplieguen acciones por propia iniciativa en este campo, siempre y cuando lo hagan respetando la legislación vigente y las competencias del resto de administraciones públicas. Es decir: no es necesario que la legislación sectorial o autonómica habilite expresamente a las diputaciones provinciales para que, por ejemplo, puedan llevar a cabo políticas de promoción de viviendas protegidas o suelo empresarial, o para que puedan subvencionar o apoyar determinadas actividades económicas o sociales que se estimen de interés público. Basta con que la legislación no se lo prohíba, o no sujete dichas acciones a determinados límites o condiciones (en cuyo caso la acción provincial, lógicamente, deberá someterse a dichas condiciones).

–Diferente es el alcance de la participación en la planificación del territorio, entendida como planificación vinculante, esto es, como actividad administrativa de producción de normas sobre el uso del territorio, en cualquiera de sus vertientes. Y es que en este caso tendremos que acudir, inexcusablemente, a lo que diga la legislación de ordenación del territorio de cada comunidad autónoma, por dos razones: en primer lugar, porque la planificación vinculante del territorio, en cuanto supone intervención en la esfera jurídica de terceros, precisa de una habilitación competencial positiva y concreta; y, en segundo lugar, porque la ordenación del territorio es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, indisponible para el legislador básico estatal. Por consiguiente, la determinación de las acciones que competirán a las diputaciones en la planificación del territorio se hallan totalmente en manos del legislador sectorial autonómico, sin que la invocación del artículo 36.1.d) de la LBRL pueda servir, por sí sola, para amparar acciones en este campo por parte de las diputaciones provinciales.

14. A este respecto, hay que señalar que si bien la disposición adicional primera de esta ley autoriza la integración de los boletines provinciales en el diario oficial de la comunidad autónoma, tal integración está limitada en dos aspectos: en primer lugar, tiene carácter temporal –por períodos de diez

años, prorrogables– y, en segundo lugar, por el hecho decisivo de requerir la aceptación de las diputaciones provinciales, lo que no hace sino ratificar ese carácter de competencia provincial propia.

2.5. En general, el fomento de los intereses peculiares de la provincia

Las cotas de generalidad e inconcreción que advertíamos en los apartados c) y d) alcanzan en la letra e) del artículo 36.1 de la LBRL su máxima expresión. El calificativo de “título competencial en blanco” empleado al hablar del apartado c) se vuelve aquí incluso excesivo. Y es que, en definitiva, “los intereses peculiares de la provincia” son algo que tendrá que definir la legislación de régimen local de la comunidad autónoma; a falta de esa definición, no cabe hablar de competencias en sentido estricto. Ciertamente, la jurisprudencia ha interpretado esta norma como habilitante únicamente de acciones de fomento en sentido estricto, pero lo cierto es que ese tipo de acciones, hoy en día, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, quedarían subsumidas en la función de fomento del 36.1.d). En suma, debe ser la legislación de régimen local de cada comunidad la que identifique esos intereses provinciales, dotando las competencias correspondientes. En ausencia de esta previsión, puede considerarse un título de escasa virtualidad jurídica.

De lo hasta aquí expuesto se desprende una imagen esencialmente abstracta de la institución provincial: las diputaciones provinciales de régimen común se perfilan en la legislación básica como unos poderes funcionales, que se definen fundamentalmente por relaciones de cooperación y asistencia a los municipios, y no por relación con concretos sectores de acción pública o por la prestación directa de servicios a la ciudadanía. No obstante, el estatuto competencial básico de la provincia establecido en la LBRL no se agota en ese papel fundamental de apoyo a los municipios, ya que la LBRL deja la puerta abierta a la legislación de régimen local de las comunidades autónomas y a la legislación sectorial para que puedan definir campos materiales de acción pública propios de las provincias: no cabe entender de otro modo los títulos competenciales de los artículos 36.1.c), d) y e). No obstante, estos tres últimos títulos competenciales –a diferencia de lo que sucede con los de las letras a) y b)– son títulos competenciales en blanco, cuyo contenido debe ser completado por la legislación de las comunidades autónomas, y que, en ausencia de ese desarrollo autonómico, poseerán una limitada operatividad jurídica.

Para completar, pues, la visión del estatuto competencial de las provincias de régimen común resulta inexcusable examinar la legislación de las comunidades autónomas en esta materia. A ello se dedican los epígrafes

siguientes, con especial atención, en primer término, al caso de Cataluña, dadas sus singularidades.

3. El desarrollo del estatuto competencial de las provincias de régimen común por las comunidades autónomas: el caso peculiar de Cataluña

La singularidad del caso catalán procede de la conjunción de dos factores: por una parte, el reconocimiento estatutario de una organización territorial peculiar, basada en la comarca, con antecedentes históricos que cabe situar en el Estatuto catalán de 1932, durante la Segunda República;¹⁵ por otra, la atribución a la Generalitat de Cataluña de una competencia esencial que en el resto de comunidades pluriprovinciales corresponde a las provincias, como es la de articular la cooperación económica del Estado a las obras y servicios municipales, que en el caso catalán no se realiza a través de planes provinciales, sino de un plan único de obras y servicios, que elabora y aprueba la Generalitat.

Por lo que se refiere a la existencia de una organización territorial propia, de carácter comarcal, dicha organización está estatutariamente reconocida. Así, el vigente Estatuto catalán (aprobado por la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) establece en su artículo 2 que “el territorio de Cataluña como comunidad autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto”. Esta definición del territorio comunitario a partir de las comarcas no tiene parangón en ningún otro estatuto de autonomía de ninguna otra comunidad española. En general, los diferentes estatutos de autonomía de las comunidades pluriprovinciales definen su territorio como la suma de los territorios provinciales o de los municipios que integran sus provincias; sin perjuicio de ello, en la totalidad de los casos prevén la posibilidad futura de la constitución de comarcas, posibilidad que tan sólo se ha materializado de forma general en el caso de Aragón (con la excepción de Zaragoza y sus municipios limítrofes) y sólo para una determinada comarca en el caso de Castilla y León (comarca de El Bierzo); en todo caso, la previsión estatutaria, excepto en Cataluña, no encierra más que la posibilidad de una opción legislativa, que podrá o no materializarse. Incluso en el caso de la Comunidad Valenciana –donde el artículo 46 del Estatuto se pronuncia a favor de la organización comarcal en términos que podrían considerarse imperativos, al decir que “una ley de las Cortes Valencianas [...] determinará la división comarcal”, para luego definir a las

15. No obstante, cabe matizar que, como certeramente señala Gerardo García Álvarez, en la experiencia catalana de la Segunda República “las comarcas tuvieron el carácter de demarcaciones para la organización periférica de la Generalitat”, por lo que no es de extrañar que, como señala este

mismo autor, su actual configuración como entes locales “marcará un punto de tensión en la evolución futura de estas entidades” (Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ, “Las comarcas”, en la obra colectiva *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005).

comarcas como “circunscripciones administrativas de la Generalitat y entidades locales determinadas por la agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes”– la organización comarcal (hasta la fecha, inexistente) tiene un carácter complementario, y no sirve de base para la definición territorial de la comunidad.

Lo que diferencia al caso catalán de los demás no es sólo, por tanto, el carácter necesario que, en los términos del Estatuto de 1979, tiene la comarca, sino además su naturaleza de elemento primordial de la organización del territorio catalán, el hecho de que exista una voluntad estatutaria para que la organización territorial se estructure a partir de las comarcas antes que de las provincias. Ciertamente, la provincia existe en Cataluña –así lo reconoce el artículo 5.4 del Estatuto–, pero ello obedece más a un puro imperativo constitucional que a una genuina voluntad estatutaria. Dicho en otros términos: según el Estatuto, Cataluña se organiza en municipios y comarcas, sin perjuicio de la subsistencia de las provincias constitucionalmente previstas. La provincia se concibe por el Estatuto de Cataluña como una instancia ajena a su organización propia y peculiar, basada exclusivamente en municipios y comarcas, sin perjuicio de que la provincia constitucional subsista, como no podía ser de otra manera, dado que su existencia está garantizada por la norma suprema del Estado.¹⁶

Como veremos, esta concepción estatutaria de la provincia como una entidad ajena a la organización territorial propia de Cataluña se refleja con toda su contundencia en la legislación catalana de régimen local.

De entrada, y como se adelantó, el propio Estatuto, en su disposición transitoria 6, previó que la Generalitat asumiese de modo definitivo, automático y sin solución de continuidad los servicios que ya le hubieran sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977, entre los cuales se encontraban los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales, reconduci-

dos a la figura del Plan único de obras y servicios de Cataluña desde el Real decreto 2115/1978, de 26 de julio. Es una primera peculiaridad, y muy notable, puesto que significa que la competencia provincial prevista en el artículo 36.2.a) de la LBRL no es de aplicación a las diputaciones catalanas.¹⁷

Pero es en la legislación catalana de régimen local donde verdaderamente se aprecia en su entera dimensión la exclusión de la provincia de la concepción territorial en esa comunidad autónoma. En realidad, nos hallamos sin exageración ante una legislación abiertamente antiprovincial, en la que cabe distinguir dos momentos: en una primera fase, la legislación catalana se orienta abiertamente hacia la supresión de hecho de la provincia como entidad local; en una segunda fase, y tras el fracaso de la tentativa legislativa de supresión *de facto* de la organización provincial (fracaso cifrado en la declaración de inconstitucionalidad de dicha legislación por parte del Tribunal Constitucional), la legislación catalana se orienta a la reducción a la mínima expresión de las instituciones provinciales dentro del marco constitucional.

La tentativa legislativa de supresión *de facto* de las provincias catalanas se materializó a través de la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones provinciales a la Generalitat. Su denominación es, de por sí, suficientemente elocuente. Como certeramente señala E. Aragonés Beltrán,¹⁸ “el preámbulo de la Ley 6/1980 no podía ser más explícito sobre los propósitos de la misma”. En efecto, en dicho preámbulo se afirma que “el mantenimiento de las funciones actuales de las diputaciones provinciales es un obstáculo a la nueva ordenación territorial catalana que el Parlamento de Cataluña habrá de establecer”, añadiendo que “la etapa previa y necesariamente provisional ha de ser, evidentemente, la transferencia a la Generalitat, por parte de las diputaciones, de las competencias y los servicios que les son propios, *haciendo*–

16. La propuesta de proposición de ley orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña y se deroga la Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, aprobada por el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005 y actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados prevé, en el artículo 83 del proyecto, que Cataluña “estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías” y que “el ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas”. La veguería se define en el artículo 90 del proyecto como “el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local, y tiene personalidad jurídica propia”. La veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios. En el artículo 91 se prevé que su gobierno y administración autónoma corresponden al Consejo de Veguería, que sustituirá a las diputaciones y cuya creación, modificación y supresión, así como el establecimiento de su régimen jurídico, se regularán por ley del Parlamento catalán. La inconstitucionalidad es, a mi juicio, flagrante, por más que el proyecto estatutario eluda hablar abiertamente de una supresión de la provincia constitucional –tan sólo se dice que el Consejo de Veguería sustituye a las diputaciones provinciales; pero, obviamente, ello sólo puede suceder si, efectivamente, la veguería sustituye a la

provincia: privada de su Diputación, y gobernada desde los consejos de veguería, cuyo ámbito es la veguería, no el territorio provincial–, es obvio que la provincia quedará reducida a una simple línea en un mapa, a un cascarón absolutamente vacío, troceado *de facto* en veguerías, por más que se omita hablar de su supresión. De hecho, la palabra provincia ni siquiera aparece citada una sola vez en el polémico proyecto de referencia.

17. Lo que no significa que no les sean de aplicación las competencias de los artículos 36.1.a) y b), ni que la asistencia y cooperación no forme parte de su núcleo indisponible. Lo que sucede es que la garantía institucional no garantiza una atribución competencial plena, sino solamente un derecho a participar, que en este caso queda salvado por el hecho de que las diputaciones catalanas tengan un representante en la comisión que elabora el plan único. Así lo advirtió el Tribunal Constitucional en la sentencia 109/1998, de 21 de mayo.

18. E. ARAGONÉS BELTRÁN, “Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales y otras disposiciones concordantes”, incluido en la obra colectiva *La autonomía local en positivo*, coordinada por Francisco Caamaño Domínguez, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

las desaparecer y tomando las disposiciones generales para que ello no disminuya la participación de los entes locales en las decisiones administrativas de la Generalitat". En virtud de este diseño, el artículo 1.1 de la Ley ordenaba la transferencia a la Generalitat de las competencias provinciales, incluyendo la totalidad de sus competencias financieras (artículo 5), pasando los ingresos provinciales en concepto de transferencias del Estado u otras administraciones a constituir ingresos de la Generalitat. Se preveía, además, la constitución de consejos territoriales, una vez desaparecidas las diputaciones (artículo 9.1), llegando incluso a preverse que el presupuesto para 1981 se incorporase al de la Generalitat y fuese aprobado por el Parlamento catalán (disposición transitoria 1).

Como es sabido, esta Ley 6/1980 fue declarada inconstitucional por la sentencia 32/1981, de 28 de julio, del Tribunal Constitucional, sentencia en la que el supremo intérprete de la Constitución proclamó por primera vez la concepción de la autonomía local como una garantía institucional constitucionalmente protegida.

El fracaso de esta primera tentativa legislativa de supresión de las diputaciones catalanas propició un cambio de estrategia por parte de la Generalitat, pasando de la voluntad de supresión de las provincias a la de su reducción al mínimo constitucionalmente imprescindible, regulando a tal efecto un régimen provisional de competencias provinciales "mientras no se produzcan las condiciones sociales que hagan posible que el gobierno y administración de las provincias se integren en la Generalitat, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias".¹⁹ A grandes rasgos, ese régimen provisional –recogido en la Ley 5/1987, de 4 de abril– consiste en dos medidas: por una parte, la legislación catalana atribuirá a las comarcas o a la Generalitat (cuando así lo exija la naturaleza de los servicios afectados) las competencias de las diputaciones provinciales; por otra, se establecen medidas de coordinación de las competencias que subsistan en manos de las diputaciones provinciales (artículo 2 de la Ley 5/1987). Por lo que se refiere a la comarcalización (o, en su caso, regionalización) de las actuales competencias provinciales, el artículo 4 de la Ley señala como único límite el respeto al "núcleo esencial de la autonomía provincial y no podrá afectar a las competencias de asistencia y cooperación económica, jurídica y técnica que corresponden a las diputaciones provinciales" (competencias que, implícitamente, parecen identificarse con dicho núcleo esencial de la autonomía provincial, aunque en puridad la ley no afirma exactamente eso). Por lo que se refiere a la coordinación de las competencias

que queden en manos de las diputaciones (las de asistencia y cooperación), el artículo 9.1 somete la cooperación económica a una regla extraordinariamente restrictiva, al obligar a reconducir toda acción de cooperación económica en inversiones municipales, "exclusivamente", al Plan único de obras y servicios, que aprueba la Generalitat, si bien se reconoce a las diputaciones un derecho a la participación en su elaboración (derecho que puede calificarse de poco más que simbólico, si se atiende al dato de que la comisión que elabora el Plan único está integrada por cuarenta y ocho miembros, de los que sólo cuatro representan a las diputaciones –uno por provincia– y que la comisión adopta sus acuerdos por mayoría simple). La Ley 23/1987, de 23 de diciembre, sobre los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña y bases para la selección, distribución y financiación, por su parte, llevó a través de su artículo 2.3 dicha regla a su máxima expresión, al obligar a reconducir al Plan único no sólo la cooperación económica a las inversiones locales, sino cualquier forma de cooperación económica que pudiesen promover las diputaciones respecto de los ayuntamientos.

Este régimen provisional de competencias ha sido considerado, en sus aspectos fundamentales, conforme con la Constitución por el Tribunal Constitucional, a través de la polémica sentencia 109/1998, de 21 de mayo. En efecto, y aunque dicha sentencia anuló el artículo 2.3 de la Ley 23/1987 (por considerar que la reconducción obligatoria al Plan único de cualquier forma de cooperación económica vulneraba la autonomía provincial), mantiene intacto el resto del sistema, y en particular la obligación de reconducir al Plan único la cooperación en inversiones.

En la práctica, esto significa que las posibilidades competenciales abiertas por el artículo 36 de la LBRL se reducen drásticamente para las diputaciones catalanas: en el caso de los artículos 36.1.a) y b), la reducción obedece a la peculiaridad de la existencia de un Plan único, que absorbe las competencias de cooperación económica en inversiones municipales en su totalidad; en el caso de los apartados c), d) y e), la reducción se produce a partir del expreso diseño de la Generalitat de no desarrollar los títulos competenciales contenidos en esos apartados: si, como vimos, las competencias contempladas en los mismos precisan de un desarrollo legislativo, fundamentalmente autonómico, y éste no se produce –dado que todas las competencias, excepto las de asistencia y cooperación, se asignarán a las comarcas o a la propia Generalitat– es evidente que la eficacia real de dichos apartados del artículo 36.1 de la LBRL queda reducida a la posibilidad de iniciativas provinciales al

19. Artículo 1 de la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales de Cataluña.

amparo del artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local y a supuestos aislados y, en general, excepcionales, en que el desarrollo legislativo de esos títulos competenciales no corresponda al legislador catalán (como es el caso del servicio provincial del *Boletín Oficial de la Provincia*).

Por lo expuesto, el peculiar estatuto competencial de las diputaciones catalanas (sustancialmente inferior al del resto de las diputaciones españolas de régimen común) podría quedar definido en los siguientes términos:

1) Funciones de asistencia y cooperación jurídica y técnica con los municipios.

2) Funciones de cooperación económica en gastos municipales que no tengan la consideración de inversión.

3) Participar en la elaboración del Plan único de obras y servicios de Cataluña, mediante la designación de un representante en la comisión encargada de su elaboración.

4) Gestión y edición del servicio del *Boletín Oficial de la Provincia*.

5) Iniciativa provincial para crear servicios o realizar acciones de fomento socioeconómico, al amparo del artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local, exclusivamente en ámbitos no atribuidos a las comarcas o a la Generalidad por la legislación catalana.

4. El desarrollo del estatuto competencial de las provincias de régimen común en el resto de las comunidades autónomas pluriprovinciales

El estatuto competencial del resto de diputaciones de régimen común no ofrece las peculiares connotaciones que hemos visto que singularizan a estas instituciones en Cataluña. En ninguna otra comunidad autónoma pluriprovincial existe, en efecto, la notable limitación estatutaria que supuso la transferencia de la competencia del Plan provincial a la Generalitat, como Plan único de obras y servicios (limitación estatutaria a la que luego hay que añadir la imposibilidad legal de que las diputaciones catalanas puedan establecer planes de inversión alternativos, tras la STC 109/1998), ni de la redacción de los correspondientes estatutos de autonomía se deduce la concepción de la provincia como una suerte de institución ajena a la peculiar organización territorial de cada comunidad, impuesta por imperativo constitucional, y, en definitiva, acatada pero no compartida.²⁰ Es cierto que la mayoría de los estatutos autonómicos de comunidades pluriprovinciales prevén la posibilidad de

creación legal de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, como la comarca (en realidad, todos con las solas excepciones del País Vasco y las Islas Canarias, en los que no existen provincias de régimen común), pero ello no parece obedecer a una voluntad de crear una organización territorial intermedia alternativa a la provincia, ya que, como acertadamente señala el profesor García-Álvarez,²¹ “fue probablemente la exigencia constitucional de previsión en el Estatuto de autonomía lo que llevó a su inclusión en la gran mayoría de ellos, no porque existiese una decisión política en tal sentido, sino porque, precisamente por la ausencia de la misma, el legislador autonómico no quiso cerrar una posibilidad futura”. Es significativo, a este respecto, que el Estatuto de autonomía de Aragón –única comunidad que hasta la fecha ha creado una organización comarcal general– defina su territorio como “el de los municipios que integran las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza” (artículo 2) y afirme que “Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias” (artículo 5) sin perjuicio de que “una ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas”. Esta concepción estatutaria del propio territorio y su organización contrasta vivamente con la que se observa en el vigente Estatuto catalán, ya comentada líneas atrás.

Estas diferencias de partida dan lugar a que la posición institucional de las diputaciones de régimen común en las comunidades de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Valencia resulte diferente a la de las diputaciones catalanas, como consecuencia de la inexistencia de una legislación antiprovincial en el sentido propio de la palabra. No obstante, la situación legal –desde el punto de vista competencial– del resto de las diputaciones, con ser notablemente menos crítica que en Cataluña, dista mucho de poder considerarse positiva desde la perspectiva provincial. Y es que, en efecto –y sin perjuicio de las peculiaridades de cada caso, que señalaré a continuación– aun cuando en estas comunidades no puede hablarse estrictamente de una agresión legislativa a las provincias comparable a la producida en Cataluña, tampoco ha existido un verdadero desarrollo legal del estatuto competencial básico de las provincias [que han quedado así, en general, prácticamente confinadas a las competencias de cooperación y asistencia, y a las limitadas posibilidades de actuación que, por sí solos, permiten los apartados c), d) y e) del artículo 36.1 de la LBRL], debiendo añadirse que el único esfuerzo legislativo reseñable se ha realizado de

20. No se me oculta que esta última afirmación puede antojarse excesiva. Sin embargo, lo cierto es que coincide plenamente con el designio que el propio Parlamento de Cataluña señala en el artículo 1 de la Ley de régimen provisional de competencias de las diputaciones provinciales, ya citado: existe

una inequívoca voluntad política de suprimir las diputaciones, por más que su existencia sea acatada por imperativo legal.

21. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ, “Las comarcas”, *op.cit.*, p. 74.

forma casi exclusiva para someter a las diputaciones a una fuerte coordinación de alcance general por parte de las comunidades autónomas. A ello se suma el hecho de que –contraviniendo lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución– ninguna comunidad autónoma ha reconocido a las provincias su derecho a participar en los ingresos autonómicos. Por estas razones, y sin perjuicio de las matizaciones que en cada caso quepa introducir, puede concluirse que no ha existido voluntad desde las comunidades autónomas por desarrollar y definir el papel de las diputaciones provinciales, y sí únicamente para someterlas a una situación de fuerte coordinación y control, con el evidente resultado de haber limitado seriamente –cuando no congelado totalmente– las potencialidades competenciales de las provincias.

4.1. Las provincias en Andalucía

El Estatuto andaluz dedica una especial atención a la provincia, en comparación con otras normas estatutarias. Define el territorio andaluz a partir de las actuales ocho provincias, a las que se enuncia por su nombre (artículo 2) y dedica a la provincia el artículo 4. En el artículo 4.1 recoge la definición constitucional de la provincia como entidad local, a la que añade además la cualidad de “ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la comunidad autónoma”, en tanto que en el apartado 2 se atribuye el gobierno y administración autónoma de la provincia a la Diputación “como órgano representativo de la misma”, reconociéndole “plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos”. En el artículo 4.3 se reconocen como competencias de las diputaciones “las que con carácter específico y para el fomento de la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la comunidad autónoma en desarrollo de la misma”, así como las que pueda delegarle la comunidad autónoma. El artículo 4.4 prevé además que “la comunidad autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales”, en los términos de una ley del Parlamento andaluz. Por último, el artículo 4.5 prevé que la Junta coordinará la actuación de las diputaciones “en materias de interés general para Andalucía” en lo que se refiere a las competencias a que se refiere el artículo 4.3.a) del Estatuto, y que, en todo caso, la comunidad autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios. Cabe también apuntar que, al regular la posibilidad de creación de comarcas, el artículo 5 señala que han de estar integradas por municipios limítrofes “dentro de la misma provincia”.

La legislación andaluza ha desarrollado estas previsio-

nes estatutarias a través de las siguientes normas:

–En primer lugar, la Ley 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la comunidad autónoma, reproduce en su artículo 8 la definición estatutaria de la provincia y prevé la posibilidad de la delegación de competencias autonómicas “a la instancia territorial más idónea en función del mejor ámbito de prestación del servicio”, citando en concreto la posibilidad de que la delegación se haga a favor de la “instancia provincial”, en cuyo caso “lo será para todas las diputaciones por igual, siempre que lo permita la naturaleza del servicio”, remitiendo a los acuerdos de delegación las condiciones de ejercicio de las competencias delegadas (artículos 17 y siguientes). También prevé esta ley (artículos 21 y siguientes) la posibilidad de asignación a las diputaciones provinciales de competencias para la ejecución de la gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos, añadiendo que dichos servicios periféricos se articularán a través de las diputaciones “cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos a través de éstas” y previendo lógicamente la reserva a favor de la comunidad autónoma de facultades de dirección y control de dichos servicios (incluyendo la designación de un director del servicio por el Pleno de la Diputación, a propuesta del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma). Por último, la Ley define el concepto de materia de interés general (en las que la actuación de las diputaciones se sujeta a coordinación por la Junta de Andalucía) como aquella que “afecte a los objetivos básicos de la comunidad autónoma recogidos en el Estatuto de autonomía, y especialmente en su artículo 12” (artículo 27).

–En segundo lugar, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la comunidad autónoma y las diputaciones provinciales de su territorio, tiene como objeto declarado en su artículo 1 tanto el “delimitar” las competencias provinciales como “establecer relaciones interadministrativas entre aquellas y la administración de la comunidad autónoma”.

A la delimitación de las competencias se dedica el título I de esta ley, que se abre con el artículo 5, el cual reproduce los títulos competenciales del artículo 36.1 de la LBRL en su redacción original [lógicamente, no se recoge el apartado d) añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre]. Los artículos siguientes desarrollan cada uno de estos títulos competenciales. Los artículos 6 a 9 se dedican a la competencia de cooperación y coordinación de servicios municipales, estableciendo una preferencia en cuanto a la cooperación a favor de las entidades locales de menos de 20.000 habitantes. Se prevé la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios por parte de la Junta de Andalucía en materias de interés general, mediante la definición de objetivos y la fijación de prioridades que deben tener en cuenta las diputaciones provinciales.²² Cabe destacar que esta ley

contempla la obligatoria canalización de la cooperación económica de la comunidad autónoma con las entidades locales de menos de 20.000 habitantes para los servicios mínimos obligatorios a través de los planes provinciales de competencia de las diputaciones, y la posibilidad de canalizar asimismo por esta vía la cooperación autonómica al resto de obras y servicios de competencia municipal (en este caso con carácter potestativo, salvo si se establecen programas coordinados o convenios de colaboración con las entidades locales de menos de 20.000 habitantes relativos a servicios de protección civil, extinción de incendios, protección del medio ambiente, defensa del usuario, protección de la salubridad pública y prestación de servicios sociales, en cuyo caso "la ejecución de los mismos se efectuará a través de las diputaciones provinciales"). Por último, se establece también la obligación de las diputaciones provinciales de dar cuenta previa a la comunidad autónoma de sus programas de cooperación en servicios no obligatorios, a fin de lograr una adecuada coordinación de las inversiones públicas.

Los artículos 10 a 14 desarrollan la competencia de asistencia jurídica, económica y técnica, estableciendo nuevamente la preferencia de su prestación a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y definiendo un amplio elenco de funciones que hay que entender como un mínimo de prestación obligatoria a los municipios por parte de las diputaciones.

Por lo que se refiere a los servicios supramunicipales, el artículo 15 reconoce la competencia provincial para su prestación, y los define como aquellos que, siendo de competencia municipal, se desarrollen, por imperativo legal, en un ámbito superior al municipal, o encuentren su organización más idónea en dicho ámbito, y en especial los de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, ciclo hidráulico, mataderos, extinción de incendios y transporte de viajeros. Además, también se establece que las diputaciones provinciales "podrán prestar servicios de carácter supramunicipal mientras que los ayuntamientos respectivos no los estén prestando". En cuanto a la forma de prestación de los servicios supramunicipales, la Ley ofrece diversas alternativas, sin establecer una prelación entre ellas, pudiendo hacerse por la propia Diputación (ya sea mediante gestión directa o indirecta) mediante consorcios o convenios con las entidades locales afectadas o en colaboración con la Junta de Andalucía. Se prevé la posibilidad de que la Junta de Andalucía coordine la gestión de estos servicios cuando colabore en su prestación, estableciéndose, en todo caso, la obligatoriedad de esa coordina-

ción y dirección autonómica en caso de servicios supra-provinciales.

Por último, y por lo que se refiere a la asignación a las diputaciones de competencias sectoriales propias para el fomento de los intereses peculiares de la provincia, aunque la Ley remite a la legislación sectorial (artículo 19), realiza ya la asignación directa de algunas competencias en los ámbitos de la cultura (artículo 20), el deporte (artículo 21) y el turismo (artículo 22). En concreto, se atribuyen a las diputaciones las competencias para la gestión de archivos de titularidad provincial, la iniciativa en la creación y mantenimiento de museos e instituciones culturales de marcado interés provincial, la ejecución de las inversiones en nuevas bibliotecas e infraestructura cultural (sin perjuicio de que la planificación se efectúe conjuntamente con la comunidad autónoma de Andalucía, de acuerdo con los principios y criterios que fije la Junta), la edición y divulgación de publicaciones de interés provincial y la animación y promoción (previéndose además que corresponderá a las diputaciones la competencia para la prestación subsidiaria de los servicios municipales de animación y promoción cultural en municipios de menos de 20.000 habitantes; en los de población superior, la competencia se ejercerá en régimen de coordinación entre la Diputación, los ayuntamientos y la Junta); en materia de deporte, se atribuye a las diputaciones la competencia para la ejecución y gestión del plan de instalaciones deportivas de la comunidad autónoma (plan que elabora la comunidad), así como la competencia en materia de animación y promoción deportiva, con carácter subsidiaria de la municipal y para programas de ámbito intermunicipal (si el ámbito es superior a la provincia, la competencia será de la Junta de Andalucía); en materia de turismo, en fin, se atribuyen a las diputaciones competencias para la promoción de recursos, zonas y fiestas de especial interés de la provincia, así como la participación en el fomento turístico general a través de los entes de promoción turística, cuya composición, funciones y financiación se regulará por ley del Parlamento andaluz.

En cuanto a las relaciones interadministrativas, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, regula tanto la asunción por la comunidad autónoma de las competencias que le corresponden y que venían siendo históricamente ejercidas por las diputaciones provinciales, como la posibilidad, en sentido inverso, de la delegación de competencias en las diputaciones provinciales. Esta regulación se cierra además con la creación del Consejo Andaluz de Provincias, regulado en el título IV de la Ley, como

22. Por el Decreto 131/1991, de 2 de julio (modificado por el Decreto 69/1993, de 18 de mayo), se regula la coordinación y cooperación económica de la comunidad autónoma andaluza a los planes provinciales. Además, la

Ley 3/1988, de 3 de mayo, atribuye al Consejo Andaluz de Municipios la facultad de elaborar propuestas al Consejo de Gobierno sobre los objetivos y prioridades que hayan de presidir la elaboración de los planes provinciales.

órgano de colaboración entre la comunidad autónoma y las diputaciones provinciales, con funciones de informe, propuesta y seguimiento. Es presidido por el presidente de la Junta (o, en su defecto, el consejero competente) y sus vocales son paritarios, adoptando sus acuerdos “por consenso” entre la mayoría absoluta de cada representación, quedando el parecer de la minoría recogido en acta.

4.2. Las provincias en Aragón

El Estatuto de autonomía de Aragón recoge también, nominativamente, a las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza en la definición de su territorio como el de los municipios integrados en dichas provincias (artículo 2) y señala que “Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias” si bien añade que “una ley de las Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas” (artículo 5). La comarca, por tanto, es en Aragón un ente contingente, a diferencia de lo que sucedía en Cataluña, donde el Estatuto la concibe como un ente necesario. Por otra parte, las Cortes de Aragón han hecho uso de la facultad conferida por el Estatuto, mediante la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcas, que reconoce y define a estos entes intermedios sus competencias, organización y haciendas, así como su forma de creación, que será por ley de las Cortes de Aragón. Es decir: la Ley 10/1993 reconoce a la comarca como entidad local, pero no establece como algo necesario una organización comarcal generalizada (artículo 5.2). No obstante, a fecha de hoy, Aragón ha completado ya un proceso integral de comarcalización –con la sola excepción del municipio de Zaragoza y sus municipios limítrofes– a partir de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización.

El papel reconocido por el legislador aragonés a las comarcas condiciona, evidentemente, las posibilidades de desarrollo competencial de las provincias, al tratarse de entes intermedios con campos de acción potenciales parcialmente coincidentes. En este sentido, se observa que la legislación comarcalizadora reserva a las comarcas competencias sectoriales en materias como ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, acción social, cultura, deportes, promoción del turismo, artesanía, ferias y mercados comarcales, protección de consumidores y usuarios, protección civil, prevención y extin-

ción de incendios, transportes, patrimonio histórico-artístico, servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos, sin perjuicio de cualesquiera otras que les puedan ser asignadas en el futuro. Esta reserva competencial permite ya adelantar que el campo de acción reservado a las provincias aragonesas va a ceñirse casi en exclusiva a las competencias de coordinación, cooperación y asistencia de los apartados a) y b) del artículo 36.1 de la LBRL, siendo prácticamente nulo el desarrollo de los títulos competenciales de los apartados c), d) y e), pues éstos, por su contenido, o bien pasan a la esfera comarcal (servicios supramunicipales, planificación territorial, fomento del desarrollo económico) o bien, simplemente, quedan prácticamente sin contenido material posible (¿qué “intereses peculiares de la provincia” cabrá fomentar, cuando las materias que podrían integrar tales intereses han sido implícitamente declaradas de interés comarcal?). Más aún: la legislación comarcalizadora prevé incluso la posibilidad de que las comarcas creen servicios de cooperación y asistencia a municipios, si bien esto no se contempla sino con carácter potestativo y sin perjuicio de la competencia de la provincia en este ámbito.

La lectura de la regulación que de la provincia hace la Ley 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón, confirma este hecho: al regular las competencias provinciales, sus artículos 65 y siguientes desarrollan en detalle la competencia de coordinación, cooperación y asistencia. En cambio, por lo que respecta a los servicios supramunicipales, la competencia se restringe a aquellos que no sean asumidos ni por las comarcas ni por las mancomunidades, teniendo, por consiguiente, un claro carácter residual, tildándose en la propia ley –artículo 71.2– de excepcional la prestación de estos servicios por las diputaciones provinciales. Eso sí, la ley deja abierta en su artículo 71.3 la posibilidad de que las diputaciones puedan prestar servicios de carácter supracomarcal, habilitación legislativa que permitiría a las diputaciones aragonesas, por propia iniciativa, para crear servicios de este ámbito, en el marco de la ley y siempre que con ello no invadan competencias por otras administraciones públicas.²³ Por último, y por lo que se refiere al “fomento de los intereses peculiares de la provincia”, la ley aragonesa se limita a reproducir el actual artículo 36.1.e) de la Ley de bases del régimen local, sobre cuyo alcance ya se habló en su momento.

En suma, las provincias aragonesas se configuran

23. Los artículos 199 a 203 de la Ley de administración local de Aragón contienen una, a mi juicio, acertada regulación general de los servicios públicos locales, en consonancia con las tesis expuestas en este trabajo sobre la capacidad local para la creación de servicios aun cuando no estén expresamente previstos como tales en las leyes: así, el artículo 199.1 define los servicios públicos locales en amplios términos, como “cuantos se prestan para satisfacer los intereses y necesidades de la comunidad vecinal en los asun-

tos de competencia de las entidades locales”; el 199.2, por su parte, declara que las entidades locales “tendrán plena libertad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios de su competencia de acuerdo con las leyes”. A mi entender, no cabe duda de que esta abierta concepción del servicio público local permite a las diputaciones aragonesas ejercer su iniciativa para la libre creación de servicios supracomarciales, respetando siempre las competencias del resto de administraciones públicas.

como entes con una dimensión fundamentalmente intermunicipal, centrada en las funciones de asistencia y cooperación, aunque la legislación aragonesa permite, con carácter marginal o excepcional, ciertas posibilidades de acción supramunicipal, muy limitadas en la práctica. Cabe añadir que incluso esas competencias intermunicipales de la provincia no tienen un carácter exclusivo, puesto que también a la comarca se le reconoce competencia para actuar en este ámbito.

4.3. Las provincias en Castilla-La Mancha

El Estatuto de Castilla-La Mancha responde, con matices, al modelo que cabe calificar como común o general en la mayoría de las comunidades pluriprovinciales: define su territorio como el de los municipios que integran las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo (artículo 2.1), estableciendo que la región se organiza territorialmente en municipios y provincias autónomas (artículo 29). El artículo 30 del Estatuto castellano-manchego –en términos similares a los del artículo 4 del Estatuto andaluz– reproduce la definición constitucional de la provincia, para luego reconocerles un triple ámbito de actuación, definido, en primer lugar, por las competencias que le asigne la legislación básica estatal; en segundo lugar, por las competencias que le transfiera o delegue la Junta de Comunidades; y, en tercer lugar, por la gestión ordinaria de los servicios de la Administración regional. Se prevé también tanto la coordinación de las actuaciones provinciales en materias de interés general por parte de la Junta de Comunidades, como que una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades con las entidades locales de la región.

El matiz diferencial en el modelo estatutario de administración local territorial se encuentra en la previsión, contenida en el artículo 2.2, de que “una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará la organización territorial propia de la región sobre la base, en todo caso, del mantenimiento de la actual demarcación provincial”. Cabe intuir, en esta norma, una cierta voluntad de configurar un modelo propio, basado en la comarca –a la que se alude en el propio Estatuto, en los artículos 5 y 29.2– aunque respetuoso con la organización provincial. En todo caso, este matiz no ha trascendido más allá del texto estatutario: a fecha de hoy, ninguna comarca castellano-manchega ha sido reconocida como ente local territorial.

De cualquier manera, estas previsiones estatutarias –casi un cuarto de siglo después de la promulgación de la norma institucional básica de la región– apenas si han tenido desarrollo legislativo alguno en lo que a la provincia se refiere. Baste decir, a este respecto, que la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-

La Mancha, no contiene regulación alguna sobre la provincia (únicamente se hace referencia a las diputaciones provinciales en la regulación de los procedimientos de alteración territorial de municipios y de constitución de mancomunidades, para recordar la necesidad de un informe de la corporación provincial en estos procedimientos, informe que ya es exigido por la legislación estatal). Sencillamente, las Cortes de Castilla-La Mancha no han regulado el papel de la provincia en esta comunidad. Lo que sí han hecho es aprobar una ley de coordinación de las diputaciones provinciales (Ley 2/1991, de 14 de marzo), en la que se declaran de interés general –y, por tanto, sujetas a una fuerte coordinación desde la Junta de Comunidades– un amplio listado de materias recogidas en su artículo 6. El panorama legislativo en Castilla-La Mancha, pues, revela, por una parte, una inexistente voluntad por desarrollar las potencialidades de las provincias, combinada con una clara decisión de someterlas a un intenso control en las materias denominadas de interés general, materias entre las que se incluyen ámbitos sectoriales en los que tradicionalmente las provincias tenían un importante campo de acción (cultura, deportes, carreteras, obras públicas, promoción del turismo...).

En suma, el estatuto competencial de las diputaciones castellano-manchegas se reduce al definido por los títulos competenciales del artículo 36 de la Ley de bases del régimen local, teniendo en cuenta, además, que, salvo en el campo de la asistencia y cooperación a municipios, las posibles actuaciones provinciales en materia de servicios públicos supramunicipales o fomento de los intereses peculiares de la provincia se hallan en la práctica fuertemente condicionadas por su sujeción a la coordinación por parte de la Junta de Comunidades, coordinación que, conforme al artículo 7 de la Ley 2/1991, supone el sometimiento de las acciones provinciales en esas materias de interés general a una autorización previa del Consejo de Gobierno autonómico. Por ello, no creo que podamos hablar de una verdadera competencia autónoma en materia de servicios supramunicipales o de acciones de fomento, sino en aquellos casos –ciertamente marginales– en que no se afecten a las materias del artículo 6 de la Ley 2/1991. La única competencia, en la práctica, en la que la autonomía provincial podrá desplegarse en el sentido fuerte de la expresión es, una vez más, la de asistencia y cooperación con los municipios.

4.4. Las provincias en Castilla y León

El Estatuto de autonomía de Castilla y León alude nominativamente a las provincias a la hora de definir el territorio regional (artículo 2) y contempla a la provincia, en su artículo 25, como entidad local con personalidad jurídica propia y plena autonomía para la gestión de sus

intereses. Se prevé asimismo (artículo 25.3) la posibilidad de que por ley autonómica se regule con carácter general la organización y funcionamiento de las comarcas, o bien con carácter singular.²⁴

La legislación castellano-leonesa de régimen local posee una parquedad similar a la que se acaba de observar en el caso de Castilla-La Mancha: la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, tras recordar que la Comunidad se organiza territorialmente en municipios y provincias (artículo 1) no dedica a la provincia más que un artículo específico, el artículo 5, que se limita a reproducir la definición constitucional de provincia y los fines asignados a esta entidad por la legislación básica de régimen local. Tan sólo en el título IX, dedicado a las relaciones entre la comunidad autónoma y las entidades locales, encontramos referencias a la posibilidad de transferencia o delegación de competencias en las provincias y, por supuesto, a la posibilidad de su coordinación, regulada en los artículos 104 y siguientes. La coordinación de las entidades locales –especialmente, de las diputaciones provinciales– puede abarcar tanto actividades o servicios que trasciendan el interés provincial, o incidan en competencias autonómicas como actividades o servicios meramente concurrentes o complementarios de los de la comunidad; dicha coordinación se llevará a cabo, en cada sector de acción pública, a través de planes sectoriales, según dispongan las leyes que regulen dichos sectores. Además, y con respecto a los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales, se prevé su coordinación mediante la fijación de “objetivos y prioridades” por decreto de la Junta de Castilla y León. Por otra parte, la cooperación económica de la comunidad con las entidades locales no se canaliza a través de los planes provinciales, sino de un específico Plan de cooperación local de ámbito regional.

4.5. Las provincias en Extremadura

El Estatuto de autonomía de Extremadura delimita su territorio a partir de “los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres” (artículo 1.1) y prevé la posibilidad de que, mediante ley, se estructure “su organización territorial en municipios y comarcas, de acuerdo con la Constitución” (posibilidad que, como en todas las demás comunidades pluriprovinciales, excepto Cataluña y Aragón, no ha sido actualizada). Por lo demás, el Estatuto se limita a prever la posibilidad de transferir o delegar competencias en las diputaciones, de articular la gestión ordinaria de los servicios regionales a su tra-

vés y, en fin, de coordinar su actividad en materia de interés general.

La Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las diputaciones provinciales y la comunidad autónoma, se limita a reiterar la posibilidad de esas transferencias o delegaciones a favor de la instancia provincial; pero es sobre todo en el campo de la coordinación donde la Ley concentra sus esfuerzos (algo que, a estas alturas, no creo que sorprenda lo más mínimo al lector que haya llegado hasta este punto de la exposición). En concreto, la Ley delimita con enorme amplitud las materias de interés general donde operará esa coordinación, en su artículo 10, y es de destacar que entre esas materias se incluyen –además de un variado elenco de sectores de acción pública en los que tradicionalmente las diputaciones ejercían competencias– las competencias de coordinación, asistencia y cooperación, y la de prestación de servicios supramunicipales y supracomarcas. En otras palabras: en los términos de la legislación extremeña, todas las competencias provinciales (incluso las básicas de asistencia y cooperación) son de interés general, por lo que todas ellas están sometidas –al menos, potencialmente– a una intensa coordinación por parte de la Junta extremeña. Ciertamente, el artículo 10.2 de la Ley matiza esta previsión, al añadir que para que se pueda proceder a esa coordinación las actividades en las materias enumeradas en el artículo 10.1 deben trascender el interés provincial, incidir en competencias autonómicas o concurrir con o complementar a éstas. No obstante, resultará difícil –dado el alto grado de interrelación que las competencias locales tienen con las autonómicas– no encontrar algún supuesto en que el cumplimiento de estos requisitos no pueda justificarse, en teoría sin excesivas dificultades. Capítulo aparte se dedica a la coordinación de los planes provinciales, empleando la misma técnica que en el caso de Castilla y León: fijación de directrices y objetivos de obligado cumplimiento a través de decreto del Consejo de Gobierno autonómico.

En suma, la legislación extremeña de régimen local no desarrolla en ningún caso el estatuto competencial básico de las provincias, centrandose sus esfuerzos únicamente en la coordinación de las mismas, abarcando dicha coordinación, potencialmente, la práctica totalidad de la actividad de competencia provincial.

4.6. Las provincias en Galicia

El Estatuto de autonomía de Galicia prevé en su artículo 2 que la organización territorial en esta comunidad “tendrá en cuenta la distribución de la población gallega y

24. Como así ha sucedido en el caso de la comarca de El Bierzo, único ente comarcal reconocido en esta comunidad, sin que existan perspectivas de

regulación de una organización comarcal general.

sus formas tradicionales de convivencia y asentamiento”, en lo que parece una clara referencia a la parroquia rural. Dicha organización territorial se remite a una futura ley del Parlamento de Galicia (ley que, a fecha de hoy, no existe, ya que la vigente Ley de administración local de Galicia no instaura ninguna organización territorial especial). El artículo 27 del Estatuto gallego califica a las comarcas y a la parroquia rural como “entidades locales propias de Galicia”,²⁵ y el artículo 40 prevé la posibilidad de su reconocimiento como entidades locales, junto con las agrupaciones de municipios basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos. En cuanto a las relaciones interadministrativas, el Estatuto gallego prevé tanto la posibilidad de delegaciones, transferencias y encomiendas de ejecución de acuerdos a las diputaciones provinciales como su coordinación por parte de la Junta de Galicia.

Por lo que se refiere a la coordinación, cabe reseñar que hubo un intento por regular detenidamente esta cuestión, en 1989, a través de una Ley de coordinación de diputaciones. Dicha Ley fue impugnada en su día ante el Tribunal Constitucional; no obstante, tras el cambio político operado en Galicia a partir de 1990, no llegó a tener aplicación práctica –no se dictaron los decretos de coordinación que preveía– y fue derogada en 1997, ante lo cual el Tribunal Constitucional dictó un auto declarando extinto el proceso por pérdida sobrevenida de su objeto..., privándonos así de conocer el parecer del supremo intérprete de la Constitución sobre el ajuste de sus previsiones a nuestra norma suprema.

En la actualidad, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, dedica a las diputaciones provinciales su título II. De entrada, el artículo 101 reproduce de forma prácticamente clónica el 31 de la LBRL (los fines de la provincia). Específicamente, se dedican a las competencias los artículos 109 a 119, que desarrollan el artículo 36 de la LBRL. El artículo 109 apenas innova: reproduce el 36 de la LBRL con algunos matices escasamente significativos, al vincular, en su apartado a), expresamente la coordinación con la cooperación, y orientarla especialmente a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

El 109.2 remite a las leyes sectoriales la asignación de competencias concretas, advirtiendo, en todo caso, que

sólo deberán asignarse “las que se consideren indispensables” para la gestión de los intereses provinciales, lo que de por sí revela ya una clara voluntad reduccionista de la dimensión supramunicipal de estas entidades locales.

Los artículos 110 a 112 regulan la competencia provincial de coordinación, si bien limitándose el artículo 110 a reproducir la legislación estatal sobre los planes provinciales, mientras el 111 le otorga una competencia de participación activa en los planes de desarrollo comarcal;²⁶ el 112, por último, aborda los mecanismos de coordinación de las diputaciones, con un carácter a decir verdad muy limitado, ya que se limitan al intercambio de información y a la expresión del deseo legislativo de que “se procure”, por parte de las administraciones implicadas, la elaboración de un plan único en el que se fundan las inversiones públicas provenientes de todas ellas.

Los artículos 113 a 116 desarrollan la competencia de cooperación y asistencia, limitándose a enumerar diversas acciones de asistencia, en lo que cabe considerar como una lista abierta en todos los casos. En este capítulo de asistencia cabría incluir la prestación de servicios mínimos en caso de dispensa a los municipios [artículo 84.2 de la LALG, aparentemente contradictorio con el 83.2.d) de la LALG, que deja en manos de las Xunta la decisión de quién debe asumir esos servicios].

El artículo 117 regula la competencia para la prestación de los servicios supramunicipales, configurándola como una competencia residual –lo no asumido por ninguna otra entidad local– y la sujeta a un deber de suscripción de convenios o acuerdos de cooperación, admitiendo su prestación mediante consorcios o directamente por la Diputación. Parece, pues, que se reconduce siempre este tipo de servicios a fórmulas de cooperación (hay que entender que con los municipios implicados).

Por último, el artículo 118 desarrolla el concepto de fomento de intereses peculiares de la provincia, no sin cierta ambigüedad y confusión, y sin conexión con la legislación sectorial, citando, sin ánimo exhaustivo y a título de ejemplo de intereses peculiares de la provincia, la construcción y conservación de carreteras y caminos provinciales, el establecimiento y conservación de

25. Calificativo que, desde luego, contrasta vivamente con dos datos de la realidad: por una parte, que a fecha de hoy ninguna de estas “entidades locales propias” ha llegado a ver la luz; por otra, que tampoco históricamente llegaron nunca a existir como tales entes locales: la comarca no era sino el espacio geográfico en que, en una sociedad eminentemente rural y que a la complejidad orográfica añadía las malas comunicaciones terrestres, se articulaba la vida socioeconómica gallega; más fundamento posee el calificativo de entidad local propia en el caso de la parroquia, pues si bien históricamente fue ante todo una demarcación eclesiástica –en cierto modo, la principal división administrativa sobre el territorio gallego–, en su ámbito se trabaron fuertes relaciones sociales, hasta el punto de que esas demarcaciones fueron tenidas en cuenta durante el siglo XIX para la elaboración del

mapa municipal, configurándose en general los municipios por agrupación de parroquias (parroquias que, en algunos períodos del siglo XIX, tuvieron la condición de distrito electoral en la elecciones municipales celebradas por sufragio censitario).

26. Los planes de desarrollo comarcal son una figura a caballo entre el instrumento de ordenación del territorio y un plan de coordinación de la acción administrativa sobre ese territorio. Están previstos en la Ley 6/1996, de desarrollo comarcal de Galicia, y la competencia provincial se limita a una difusa participación en su elaboración: la iniciativa corresponde a los municipios, y la aprobación definitiva a la comunidad autónoma. Hasta la fecha, ninguno de ellos ha visto la luz.

bibliotecas, acciones de fomento en materia de cultura, educación y deporte, la conservación de monumentos histórico-artísticos y la realización de obras en todo el territorio provincial.

4.7. Las provincias en la Comunidad Valenciana

Por último, el Estatuto de la Comunidad Valenciana define –al igual que los demás, excepto el catalán– su territorio a partir del de los municipios integrados en las provincias de Alicante, Castellón y Valencia. El artículo 46 prevé que una ley valenciana determinará “la división comarcal”, y reconoce a las comarcas como entidades locales, si bien, como es conocido, tampoco esta comunidad ha llegado a establecer una organización comarcal. El artículo 47 se dedica específicamente a las diputaciones provinciales, a las que considera “expresión, dentro de la Comunidad Valenciana, de la autonomía provincial”, a lo que añade las habituales previsiones estatutarias sobre la posibilidad de delegación y transferencia de competencias a la instancia provincial, y de coordinación de esta última por la Generalitat Valenciana en materias de interés general.

Como en la mayoría de las comunidades pluriprovinciales, los esfuerzos legislativos de las Cortes Valencianas se han centrado en la coordinación de las diputaciones, dejando de lado el desarrollo de su estatuto competencial, que por tanto se limita al diseño básico de la legislación estatal. Así, la Ley 2/1983, de 24 de octubre, por la que se declaran de interés general por la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales, delimita en su artículo 2 cuáles son dichas funciones, en términos muy similares a los de la Ley extremeña (si bien, en honor a la verdad, ha de advertirse que la Ley valenciana, anterior en el tiempo, fue la precursora en este campo), incluyendo entre dichas funciones las de coordinación, cooperación y asistencia y prestación de servicios supramunicipales, en cuanto dichas actividades puedan tener efectos supraprovinciales o afecten a servicios o competencias de la Comunidad Valenciana. La Ley recoge además mecanismos de coordinación presupuestaria (básicamente, mediante la unión –que no integración– de los presupuestos provinciales a los de la Generalitat).²⁷ Cabe añadir que el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de esta norma coordinadora, en su sentencia 27/1987, de 27 de febrero, exceptuando los párrafos segundo y tercero del artículo 12, declarados inconstitucionales (los cuales preveían, en caso de incumplimiento provincial de las directrices

de coordinación, que el requerimiento a la Diputación por parte de la Generalitat tuviese efectos suspensivos de los actos y acuerdos provinciales), y teniendo en cuenta que la constitucionalidad de los artículos 2, 9 y 10 se supeditaba a su interpretación conforme a los criterios contenidos en los fundamentos jurídicos 5 y 8 de la sentencia.

5. Balance y perspectivas de futuro: las provincias en el Libro blanco para la reforma del régimen local y en el borrador de anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local

El recorrido que se acaba de realizar por la legislación estatal y autonómica vigente en materia de competencias provinciales arroja un claro balance, en el sentido de que las diputaciones provinciales españolas de régimen común son unos entes locales legalmente diseñados con una vocación predominantemente intermunicipal –centrada fundamentalmente en la asistencia y cooperación a municipios– que, no obstante, conservan una dimensión supramunicipal (definida por la existencia de competencias propias e intereses sustantivos) que apenas ha tenido desarrollo y se configura con un carácter marginal. Las competencias provinciales, en consecuencia, se reducen así en la práctica a la asistencia y cooperación con los municipios, a la coordinación de servicios municipales a través de fórmulas de cooperación económica, a la prestación del servicio supramunicipal del *Boletín Oficial de la Provincia* y al reconocimiento de la capacidad provincial de crear otros servicios supramunicipales ligados a sus fines (siempre que no entren en colisión con competencias municipales o autonómicas) o de realizar funciones de fomento, fundamentalmente en campos como la cultura, el deporte o el desarrollo económico y social. Ciertamente, el resultado no es uniforme para todo el mapa autonómico: por un lado, en el caso de Cataluña la dimensión intermunicipal se torna prácticamente exclusiva, y aún ésta, sujeta a una fuerte coordinación y a serias limitaciones impuestas desde la comunidad autónoma. En el polo opuesto, las comunidades de Galicia y Andalucía reconocen expresamente a sus provincias un cierto papel supramunicipal, atribuyéndoles competencias propias en campos como la cultura, el deporte, la promoción turística, los servicios sociales o las carreteras de interés provincial, aunque sin haber operado en ningún caso un desarrollo generalizado de ese potencial supramunicipal de los entes provinciales. En el resto de casos –Extremadura, Valencia, Aragón y las dos

27. No es el único caso: otras comunidades también prevén mecanismos de este tipo (así, por ejemplo, Galicia), a mi juicio de escasa eficacia, pues dichos mecanismos de unión presupuestaria no pasan de la mera yuxtaposición

documental de los distintos presupuestos –jurídicamente totalmente independientes entre sí– y del intercambio de información durante el proceso de elaboración de los mismos.

Castillas– el desarrollo del estatuto competencial básico de la provincia ha sido prácticamente nulo, confinando así a estas entidades en su dimensión intermunicipal, que incluso se prevé –como en el caso de Extremadura– que puede ser sujeto a coordinación desde la comunidad autónoma.

Esta concepción intermunicipal de la provincia –simplemente predominante en la Ley de bases del régimen local de 2 de abril de 1985– se torna prácticamente exclusiva en el Libro blanco para la reforma del gobierno local de 2005 y, sobre todo, en el borrador de anteproyecto que, en noviembre de este mismo año, y a partir de las conclusiones del libro blanco citado, ha alumbrado el Ministerio de Administraciones Públicas.

Con respecto al Libro blanco, sus reflexiones sitúan claramente el centro de gravedad de las diputaciones provinciales en la asistencia y cooperación con los municipios, dejando de lado –o, cuando menos, en un segundo plano– los aspectos sustantivos de la provincia como entidad local dotada de personalidad jurídica propia, y por tanto –en la terminología de la Carta Europea de la Autonomía Local– como colectividad dotada de un estatuto de autonomía política. Inicialmente, el Libro blanco parte de una correcta interpretación del principio de autonomía local, a la luz de la Carta Europea y de la proyección a este ámbito del principio de subsidiariedad contenido en el proyecto de Constitución europea (así en su capítulo II, dedicado al marco europeo de la reforma del gobierno y la administración local en España). En este sentido, se propone trasladar a la legislación nacional, en toda su plenitud, el concepto de autonomía local consagrado en la Carta, como una autonomía en positivo, superando la concepción meramente negativa y defensiva que hasta la fecha ha implicado el concepto de autonomía como garantía institucional. Este prometedor arranque –que es seguido de un desarrollo congruente en lo que se refiere a los municipios– se ve, sin embargo, menoscabado en su desarrollo respecto de las provincias. Ciertamente, el planteamiento inicial parece mantenerse intacto en el capítulo II del Libro blanco, en especial, en la propuesta octava que cierra este capítulo, en cuyo último párrafo se afirma que “entre los asuntos de interés municipal y los asuntos de interés autonómico hay asuntos intermunicipales que no pueden ser desempeñados de forma aislada por los municipios (transporte público comarcal, carreteras y caminos comarcales, planeamiento plurimunicipal, etc.) pero que tampoco presentan un interés intrínseco autonómico, cuya competencia debería ser ejercida por las diputaciones provinciales u otros entes de carácter intermedio”; igualmente, el capítulo II del Libro blanco cita una de las conclusiones del reciente informe sobre democracia local y regional en España, elaborado por la Comisión de Expertos del Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, en el que se considera

inadecuado –párrafo 65 del informe– que las provincias sigan “dibujándose como organismos de segundo orden destinados a permitir el ejercicio de las funciones de los municipios, y no como potenciales destinatarios directos de competencias (sobre todo, las relacionadas con los intereses más amplios y que, debido a su tamaño, se mantienen en el plano regional)”. Sin embargo, como digo, esa línea se quiebra cuando el Libro blanco aborda ya, en concreto en el capítulo IV, las competencias provinciales. Así, en la página 77 se indica ya que “la función central de las diputaciones debe ser la cooperación con los municipios, entendida en su sentido más amplio, porque los municipios tienen necesidades de cooperación muy diversas”, señalando que dicha concepción “es coherente con el objetivo estratégico de reforzar los municipios a través de las provincias” (página 78) y advirtiendo –frente a las críticas que en su momento se había vertido frente a esta concepción desde la Junta de Castilla y León o la Diputación Provincial de Ourense– que con ello “la Comisión no propone unas diputaciones subordinadas a los municipios, sino al servicio de éstos, porque entiende que esa es esencialmente la razón de ser de su garantía institucional” (página 77). Ciertamente, el Libro blanco contempla también la posibilidad de que las provincias puedan, además, ser gestoras de competencias de carácter territorial; pero subraya que esa posibilidad corresponde definirla a los legisladores autonómicos, ya que al legislador básico estatal le compete sólo “un mínimo común para los gobiernos locales”, que respecto a la provincia “consiste en garantizar un gobierno local intermedio en las comunidades autónomas pluriprovinciales con la finalidad de cooperar con los municipios para que éstos puedan desarrollar sus competencias y política, así como procurar la solidaridad, eficiencia y economía de escala dentro de la provincia”. A continuación se desarrolla lo que se considera debe ser el modo de trabajar de las diputaciones, planteando casi en exclusiva un modelo de trabajo en red, claramente inspirado en la singular experiencia de la Diputación de Barcelona, que desarrolló el modelo de red (la *xarxa de municipis*) en los años noventa, en un esfuerzo de adaptación a un entorno institucional y legislativo particularmente hostil. Es evidente que este esquema de funcionamiento, en el que las decisiones políticas se residen en modo casi exclusivo en los ayuntamientos, limitándose la Diputación a ejercer de intermediario y a prestar apoyo logístico, sin capacidad para una auténtica planificación provincial, puede ser óptimo para las funciones de cooperación, pero no, en modo alguno, para la gestión de competencias provinciales sustantivas.

Por su parte, el actual borrador de anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local, dado a conocer el 27 de octubre de 2005 ante la Comisión de Entidades Locales del Senado, lleva a sus últimas conse-

cuencias esta concepción, yendo quizá incluso más allá de lo que el propio Libro blanco permitía augurar. Tan sólo un artículo –el 21– se dedica a las competencias provinciales e insulares, previendo que, además de las competencias propias que les puedan atribuir en este concepto las leyes sectoriales estatales o autonómicas, las provincias unas “competencias funcionales en relación con las materiales de los municipios”, competencias funcionales que se reducen a dos: la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en el territorio provincial. Es decir, el borrador de anteproyecto sólo contempla, de los cinco títulos competenciales del actual artículo 36.1 de la LBRL, los dos primeros. El resto –la prestación de servicios supramunicipales, la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación territorial y el fomento de los intereses peculiares de la provincia–, simplemente, desaparecen.

Ciertamente, esos títulos competenciales podrían mantenerse en la legislación autonómica de desarrollo de la futura ley básica. La experiencia de desarrollo de la LBRL de 1985, sin embargo, no invita a ser optimistas al respecto. Y es que hay que tener en cuenta que la decisión del autor del borrador de anteproyecto no parece basarse sólo en una simple cuestión de autocontención competencial, sino antes bien en una identificación del ámbito protegido por la garantía institucional de la provincia como exclusivamente referido a la dimensión intermunicipal de esta entidad. Así se afirma expresamente en el Libro blanco, como hemos visto. Y no parece, desde luego, que los legisladores autonómicos estén dispuestos a avanzar más allá de los estrictos límites de esa garantía institucional.

La conclusión de todo ello es obvia: en el Estado autonómico, la provincia ha tendido, en este cuarto de siglo, a situarse predominantemente en una posición secundaria, puramente complementaria de los municipios, perdiendo así, progresivamente, el carácter de una entidad local dotada de sustantividad propia. Las perspectivas apuntan a que este carácter no sólo se mantendrá, sino que se agudizará en los próximos años, a la vista de las reformas proyectadas. Esta concepción reduccionista, además, se presenta, bajo la opinión aparentemente mayoritaria, no tanto como el fruto de una decisión política directa, sino como el resultado de una suerte de exégesis constitucional, de la que se dedujese que el “correcto encaje” de la provincia en el Estado autonómico es precisamente ese.

A mi juicio, resulta desde luego difícil, a partir de ese limitadísimo estatuto competencial, definir a la provincia como una colectividad territorialmente definida, dotada de autonomía política y administrativa para la gestión de sus intereses propios.²⁸ Su naturaleza, a partir de esa concepción intermunicipal, tiende a ser más bien la de una organización política y administrativa complementaria de los gobiernos de las colectividades municipales, enfocada únicamente a corregir las insuficiencias de orden material de que adolecen estos últimos y, a lo sumo, a liderar o impulsar el trabajo en red de los gobiernos municipales. Más que representar los intereses de la colectividad provincial, la Diputación de régimen común se limitaría así a auxiliar a los gobiernos municipales a perseguir los intereses de las colectividades respectivas, aproximándose más a una suerte de “mancomunidad obligatoria de municipios” que a una entidad local netamente diferenciada de éstos. Llegados a este punto, cabe preguntarse si es realmente admisible, con la Constitución en una mano y la Carta Europea de la Autonomía Local en la otra, concebir una provincia sin intereses propios, por muy determinada que esté por la “agrupación de municipios”. O, yendo al fondo de la cuestión, ¿es concebible un ente local autónomo previsto en la Constitución que a la postre resulta carecer de intereses propios, de sustantividad propia, que no es más que un espacio para la cooperación intermunicipal? Pero, para responder adecuadamente a esta pregunta, tal vez sea necesario replantear de arriba abajo ciertas cuestiones fundamentales que, en mi opinión, hasta la fecha no han sido objeto de un debate suficiente entre nosotros. Cuestiones entre las que se encuentran la determinación del contenido de la autonomía provincial protegido por la garantía institucional –que la sentencia 109/1998, de 27 de mayo, parece zanjar en apenas un párrafo, si es que realmente se puede considerar zanjada la cuestión por este pronunciamiento del Tribunal Constitucional– el propio alcance territorial de esta garantía institucional (que tal vez no necesariamente deba poseer un contenido homogéneo para el conjunto del territorio nacional, ni deba identificarse con el ámbito competencial del legislador básico estatal) y, en fin, la propia idoneidad de esa garantía institucional como elemento protector y definidor de la autonomía provincial reconocida en la Constitución. Cuestiones todas ellas que, sin duda, desbordan los límites del presente trabajo, pero que más pronto que tarde habrá que abordar; cuando menos, si no se pretende que la respuesta a la lúcida pregunta de la profesora Carballeira

28. Esta definición de las entidades locales como, ante todo, colectividades dotadas de autonomía para ordenar y gestionar sus propios intereses, o, si se prefiere, “una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” no es caprichosa y se extrae, claramente, del instrumento de ratificación de la

Carta Europea de la Autonomía Local por parte del Reino de España, de 20 de octubre de 1988, en el que expresamente se califica como “colectividades” a las entidades previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución española, esto es, a los municipios y provincias.

Rivera (“¿se han convertido las provincias en un simple nombre?”) termine por ser, entre nosotros, una simple, inevitable y contundente afirmación. ■