LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE 1978 *

POR

AURELIO GUAITA

Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

1. «Existe, y es bien conocida, toda una literatura adversa a las provincias, especialmente quizá la que arranca del enfoque regionalista, como si región y provincia fuesen algo así como adversarios irreconciliables, incompatibles. Pero después de no pocas horas de reflexión y de páginas dedicadas al tema, estoy firmemente persuadido de que ese enfrentamiento provocado es injusto, erróneo y perjudicial; y yo, que nunca me he sentido antinada, y mucho menos antinadie, no acabo de entender —en realidad, ni empiezo— por qué para manifestarse regionalista hay que proclamarse antiprovincialista. Me considero, *me siento* y soy regionalista, y en el prólogo de mi libro *División territorial y descentralización* (Madrid, 1975) escribí que bien podría haber llevado este subtítulo erasmiano: *provinciarum encomium.* Y no veo en ello la menor contradicción» (1).

---

* Conferencia pronunciada en Granada el 29 de noviembre de 1980: I Jornadas de Estudios, Mancomunidad general de Diputaciones de régimen común.

(1) Varios de los capítulos del citado libro abordan de frente, desde diversos ángulos, la cuestión provincial. Después me ha sido forzoso rozarla reiterada y colateralmente al reflexionar con seriedad acerca del problema (no sólo *problemática*) de las regiones: *Un panorama regional,* en «Revista de Estudios de la Vida Local», 193 (1977), 9-24: las palabras que acabo de transcribir en el texto, y con las que comienzan estas páginas, figuran precisamente en ese trabajo, expuesto oralmente en un congreso regionalista celebrado del 7 al 9 de octubre de

Releídas con calma esas páginas, bien podría repetir el famoso *quod scripsi, scripsi,* pues no me arrepiento de ni una sola de ellas, pero claro es que no debo limitarme a reproducirlas ahora, aunque es obvio que el telón de fondo ha de ser y será el mismo; pero el tema y argumento concreto es aquí diferente: ya no, como antes, qué es una provincia, su defensa, su configuración territorial y jurídica, las modificaciones producidas o posibles y convenientes o no, etcétera, sino, como reza el título de esta colaboración, qué perspectivas se ofrecen a la provincia una vez promulgada la vigente Constitución de 27 de diciembre de 1978: no pretendo, por supuesto, profetizar ni jugar a futurólogo ni hacer prospectiva (en realidad, si me preguntaran: «¿qué va a ser de la provincia?», habría de contestar: «¡y yo qué sé!»): sólo pretendo esto: interpretar la Constitución, qué es lo que debe suceder *si se cumple y mientras no cambie.*

2. Aunque en términos generalmente concisos, en todas nuestras Constituciones del XIX se trata de las provincias o, más concretamente, de su órgano de gobierno y administración, es decir, de la diputación provincial, pero, en realidad, ninguna de ellas se define y pronuncia acerca de la naturaleza de las provincias ni sobre su esencialidad: son cosas que se sobrentienden, se dan por sabidas y no preocupan, son temas pero no problemas.

3. Pero ya lo fueron, y de no poca monta, al debatirse la Constitución republicana de 1931, que les dedicó sus artículos 8.º, 10 y 11; tan lo fueron, que la propia subsistencia de las provincias estuvo en entredicho: no obstante, más de la mitad de los diputados de aquellas Cortes constituyentes salvaron con su voto la entonces ya casi centenaria institución. Y no solamente eso, sino que por primera vez venía en cierto modo a definirse la provincia, al concebirla como una mancomunidad de municipios, lo que, de una parte, le da a la provincia un aspecto cuasi federativo, y de otra, claro es, parece exigir como de esencia la pluralidad municipal en toda provincia (y no es esencial: como las Comunidades Autónomas pueden ser uniprovinciales); en segundo lugar, las provincias no se reducen a la calidad

---

1976 en Oviedo; *Geografía administrativa de Aragón,* en la misma «REVL», 200 (1978), 737-60; *Las regiones españolas, antes y después de la Constitución de 1978,* en «Revista de Derecho Público», 76-77 (1979), 581-619: la segunda parte de ese trabajo se publicó también en la «Revue Internationale des Sciences Administratives» (1979), 2, 147-55, con el título *Las regiones, en la Constitución española de 1978;* y con el título *Dualidad de estatutos autonómicos en la Constitución española,* en la obra colectiva *La Constitución española y las fuentes del Derecho,* Madrid, 1979, II. 1195-1213; y *Competencia de las regiones en materia urbanística,* en «Revista de Derecho Urbanístico», 69 (1980), 11-26.

de organismos administrativos, y expresamente se les atribuyen «fines *político*-administrativos»; en tercer lugar, se consagraban tal y como estaban, pues «en su término jurisdiccional entrarán los propios municipios que actualmente las forman, salvo las modificaciones que autorice la ley, con los requisitos correspondientes»: que sólo por ley pudieran modificarse era ya derecho vigente desde la provincial de 1863, pero nunca antes de 1931 se había exigido así en un texto constitucional; en cuarto lugar, y es quizá lo más importante, la provincia no era una institución esencial, al menos como entidad con personalidad jurídica propia, que es el único aspecto contemplado en aquella Constitución: dejando aparte el caso singular de Ceuta y Melilla (verdaderas provincias, según he expuesto con cierto detenimiento en el libro antes citado), lo cierto es que las provincias podían no cubrir por entero el mapa español e incluso podían hipotéticamente desaparecer todas, pues «el Estado español ... estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía»: el régimen local se dejaba por entero para las regiones que se constituyeran, que podían conservar las provincias (estatuto vascongado de 1936) o suprimirlas (estatuto catalán de 1932); en quinto lugar, se constitucionaliza la organización insular canaria, estructurada ya en 1912: «cada isla formará una *categoría orgánica* (sorprendente catalogación por cierto: sin duda, entidad o personalidad jurídica propia se quiso decir) provista de un cabildo insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la ley asigne al de las provincias. Las islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico»: eso quería decir, sencillamente, que las islas Canarias seguían siendo dos provincias en cuanto circunscripciones estatales y que seguían sin casi existir tales provincias en cuanto entidades locales, sustituidas por las siete islas, a manera de, como entidades locales, siete provincias (2); en sexto lugar, aunque sí habla de ayuntamientos, se advierte que la de 1931 es nuestra primera Constitución que no recoge el sintagma *diputación provincial* utilizado ya en la gaditana de 1812, y sin duda provisionalmente, sin prejuzgar la cuestión ni decidirse, hablaba de un neutro y descomprometido «órgano gestor»; en séptimo lugar, si bien no eran esen-

(2) Es de notar también que a los cabildos insulares, probablemente sin mayor trascendencia, se les asignaban «funciones y facultades administrativas», mientras que el órgano gestor de las provincias tendría —ya se ha dicho antes— «fines *político*-administrativos».

ciales para el futuro toda vez que podían morir a manos de las regiones, eran precisamente las provincias el motor, el único motor de aquéllas: «Si una o varias provincias limítrofes ... acordaran organizarse en región autónoma...»; en fin, no se decía de modo explícito, pero es evidente que las provincias que subsistieran eran personas jurídicas, entidades locales con personalidad propia, tenían sin duda «categoría orgánica», según he recordado que se lee respecto de las islas Canarias: más: sorprendentemente, la única acepción de provincia que aparece en la Constitución republicana es la de entidad local, como si fuera un tema ajeno a la organización del Estado o de no suficiente relevancia para que se ocupara de él la Constitución, la prístina y esencial acepción de la provincia como división del territorio nacional.

4. Más concisamente, pero aportando algunas novedades de interés en una Ley Fundamental, la Orgánica del Estado de 1967 delineaba así las provincias en sus artículos 45 y 46: por primera vez aparece en el derecho constitucional español el doble carácter de la provincia, tomado del artículo 2.º LRL de 1950-55, esto es, como circunscripción determinada por la agrupación de municipios (de éstos se lee que están agrupados, no mancomunados) y en esa calidad de agrupación territorial de municipios se dice expresamente que la provincia tiene personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines peculiares; pero, además, la provincia es una división territorial de la Administración del Estado. Otra novedad, formulada, por cierto, en términos enigmáticos y a la que dediqué particular atención en el libro al que aludí al principio: el mismo precepto en que se recoge el doble carácter de la provincia concluía con estas palabras: «También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia.» Además de sus fines peculiares, las provincias, como los municipios, realizan «funciones cooperadoras en los servicios del Estado». No se habla de diputaciones, como tampoco de ayuntamientos, pero sí, comprensivo de unas y otros, de «corporaciones locales» y, por cierto, en una doble acepción, como órganos de representación y gestión de la provincia y del municipio, como ayuntamiento y diputación, pero también como las propias entidades locales, es decir, como sinónimo de provincia y municipio. Con lo dicho basta para ver, sin necesidad de insistir en ello, las coincidencias y las diferencias entre la Constitución republicana y la Ley Orgánica del Estado: la más importante de éstas deriva del tema regional, ausente en la citada Ley Orgánica y en la que las provincias son esenciales y

cubren necesariamente todo el territorio nacional, pues agrupan territorialmente a los municipios, «estructuras básicas de la comunidad nacional», mientras que en 1931 las provincias eran organismos contingentes.

5. La vigente Constitución empalma directamente muy a menudo con la de 1931, *saltando* sobre la Ley Orgánica del Estado, pero sucesora directa de ésta y al fin y al cabo promulgada sólo doce años después, es también en buena medida su heredera y continuadora, además de que el sistema legal constitucionalizado en la LOE estaba vigente ya desde los años cuarenta. De los trazos que configuran las provincias en la Constitución actual (principalmente artículos 137 y 141) unos proceden de la republicana de 1931 y otros de la Ley Orgánica del Estado de 1967, en ambos casos bien en sus mismos perfiles, bien con actualizaciones que hacen presentar algunos rasgos como originales de la Constitución de 1978, casi sin historia ni genealogía que pudieran apoyarlos en los textos precedentes.

Sin perjuicio de detenernos luego en los puntos que considero más relevantes por su importancia intrínseca, por las vertientes polémicas que ofrecen, o por su dificultad o ambigüedad, para la Constitución del 78 las provincias: *a)* son Administración local y, en tal sentido, con propia personalidad jurídica, entidades autónomas determinadas por la agrupación de municipios: esos rasgos ya figuraban en los dos textos anteriores, si bien se puede señalar que la autonomía estaba más presente —o latente, si se prefiere— en 1931, mientras que el hablarse de agrupación de municipios y no del carácter mancomunado de éstos procede de la Ley de 1967; *b)* pero las provincias son, además, como en la LOE, división territorial de la Administración del Estado, y la redacción del precepto es casi literalmente la misma en ambos casos, incluso refiriéndose en segundo lugar (ausente en 1931) a lo que fue el sentido originario y sigue siendo el esencial de la provincia, a saber, su carácter de división territorial del Estado; más: incluso puede decirse que este aspecto se ha reforzado en 1978 cuando las provincias (y los municipios y las Comunidades Autónomas) son la manera de organizarse territorialmente *el Estado* y no sólo su Administración (como decía la LOE), y un ejemplo de ello es su carácter de circunscripciones electorales (arts. 68, 2, y 69, 2); *c)* como en 1931, aunque ahora no en régimen de monopolio, las provincias son motor y rampa de lanzamiento de las Comunidades Autónomas (cfr., por ejemplo, los artículos 143, 146 y 151) que, también como en 1931, pueden ser uniprovinciales; *d)* como en 1931, sólo por

ley, pero ahora orgánica, pueden alterarse los límites provinciales; *e)* sigue reconociéndose la peculiaridad orgánica de la insularidad canaria como en 1931, a la que ahora se agrega, pero ya no potestativamente, la balear; *f)* Ceuta y Melilla se siguen considerando excepciones al margen de la organización provincial; *g)* prescindiendo del caso singular de Ceuta y Melilla (en mi opinión, ni en ése se puede prescindir) la provincia es, en su doble acepción, una institución esencial, necesaria, constitucionalizada e imprescindible en todo el territorio nacional, como ha sucedido siempre (desde que existen con uno u otro carácter) sin más excepción que en el *Estado integral* de 1931; *h)* «el gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo»: no innova nada este precepto, pero es muy importante, como luego veremos; *i)* en fin, de la LOE procede, aunque no literalmente, cuando, también en términos ambiguos, en el mismo artículo dedicado a la provincia (como hacía asimismo aquella Ley) se dice que «se podrán crear *agrupaciones* de municipios diferentes de la provincia» (art. 141, 3). ¿Tendrán o tendrían esas posibles agrupaciones supramunicipales personalidad jurídica? Es posible, es decir, no es seguro, puede que en unos casos sí y en otros no; en cambio, de las Comunidades Autónomas *temido-mimadas* se lee que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica» (art. 152, 3).

Después de la síntesis que antecede, en realidad sólo quiero abordar uno sólo de los múltiples temas que plantea la problemática de la provincia; uno, pero básico, *el* esencial, y es éste: vigente la Constitución de 27 de diciembre de 1978, ¿se puede prescindir de las provincias, sería constitucional su supresión?

No hay razón para alimentar ningún *suspense:* la aludida supresión sería claramente anti o inconstitucional. Vamos a verlo.

6. Hay en España o, mejor, en parte de ella, un sentimiento antiprovincial (no voy a analizarlo aquí, me limito a recordarlo) alimentado ahora desde un doble frente: las provincias, demasiado pequeñas, deben ser desplazadas por las regiones, pero, demasiado grandes, deben ser sustituidas por las comarcas; como se argumenta también a veces a propósito del Estado: demasiado pequeño, debe integrarse en Europa, y demasiado grande, debe ser sustituido o al menos achicarse en favor de las regiones. Y las provincias, vaciadas de contenido y sentido, deberían suprimirse o, al menos, deberían poder supri-

mirse. A esa mentalidad y propósitos (los que no saben llaman a eso «¡filosofía!») respondía el borrador de anteproyecto constitucional («filtrado» a, y difundido por la prensa nacional el 25 de noviembre de 1977):

> Art. 101 quáter, 2: Las provincias o, *en su caso, las circunscripciones que los estatutos de autonomía establezcan* por la agrupación de municipios gozarán igualmente [como éstos] de plena personalidad jurídica. Su gobierno y administración estarán encomendados a corporaciones de carácter administrativo y servirán de base a la organización territorial de la Administración del Estado, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin.

Con pequeñas variantes de redacción y un poco *in pejus*, como acontece a menudo, el texto que se acaba de transcribir pasó al texto oficial del anteproyecto de Constitución redactado por la ponencia constitucional del Congreso («BOC» de 5 de enero de 1978) en el que, efectivamente, las provincias eran entidades contingentes, no necesarias, a merced de lo que, en su caso, dispusieran los Estatutos de autonomía:

> Art. 105, 2: Las provincias *o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de autonomía establezcan* mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin. Su gobierno y administración estarán encomendados a diputaciones, cabildos o corporaciones de carácter representativo.

7. A ese texto se propusieron diversas enmiendas: GÓMEZ DE LAS ROCES (regionalista aragonés), defendía la subsistencia necesaria de las provincias en cuanto circunscripciones estatales, pues, lógicamente, nada debían poder decidir sobre ese aspecto los Estatutos regionales; el vasco LETAMENDÍA, a la inversa, remitía todo el tema a los Estatutos de autonomía; a VALLINA no le gustaba el término «circunscripción»; MORODO pedía que se mencionara expresamente a la comarca; LÓPEZ RODÓ señaló que por tener diputaciones y cabildos ca-

rácter representativo, debía decirse, después de mencionar a aquellos organismos, «*u otras* corporaciones de carácter representativo»; por su parte, el canario BRAVO DE LAGUNA destacaba el tema insular y de los cabildos. Aparentemente, la ponencia se mantuvo en sus trece y no prosperaron (entonces; luego y ahora, sí) ni siquiera las enmiendas de GÓMEZ DE LAS ROCES y de LÓPEZ RODÓ. Tampoco prosperó una extensa e importante enmienda presentada por FRAGA IRIBARNE en nombre de AP y que afectaba a toda la estructura territorial del Estado (municipios, provincias y regiones), pero de acuerdo aquél con los representantes de UCD en la ponencia y con el voto en contra de los representantes catalán y comunista, este tema pasó al título VIII (3), y se hacía de las provincias entidades y circunscripciones necesarias en toda España.

El artículo 105, 2, del anteproyecto se convertía en el 134, y si bien éste, consagrado a las provincias, sufrió algunas vicisitudes y modificaciones de importancia hasta llegar al texto del actual 141 de la Constitución, el carácter esencial y necesario de las provincias cubriendo la totalidad del territorio nacional (en sus dos acepciones) fue ya una conquista (reconquista, mejor) definitivamente consolidada desde el mencionado informe de la ponencia constitucional («BOC» de 17 de abril de 1978):

> Art. 134, 1: La provincia es entidad local determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades *generales* del Estado.
>
> 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones, *cabildos* o corporaciones de carácter representativo.
>
> 3. *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia* (4).

8. En la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, como era previsible, se debatió ampliamente el texto que se acaba de transcribir: en varias ocasiones, las enmiendas eran las

(3) Incomprensiblemente, en el anteproyecto la Administración local no tenía nada que ver con las regiones y se trataban —aquélla, apenas— en títulos distintos y muy distantes.

(4) Este número 3 introducido en el informe de la ponencia es literalmente el 141, 3, Const.: por no afectar directamente a nuestro tema se prescinde de las enmiendas y discusiones de que fue objeto en las sucesivas fases del proyecto.

mismas ya rechazadas por la ponencia y corrieron ahora igual suerte la de AP-Fraga y otras.

El vasco ARZALLUZ protestó de que la provincia, mera «demarcación administrativa», apareciese ahora junto a los territorios autónomos, lo que a su juicio era minimizar a éstos. Pero la provincia ganaba una nueva batalla: Fraga la defendió con acierto y elocuencia, LÓPEZ RODÓ pidió que se hiciera constar *expressis verbis* su personalidad jurídica propia; MEILÁN defendió la provincia y su constitucionalización, y los socialistas, por boca del canario FAJARDO SPÍNOLA, fueron realmente quienes, coincidiendo con lo dicho respecto de este punto por los tres profesores citados (el grupo socialista «está de acuerdo en su constitucionalización y en su defensa», «ente local imprescindible e importante»), y aportando la supresión del vocablo «generales» respecto de las actividades del Estado y la aparición de un nuevo número, el 4, dedicado al hecho insular, presentaron la redacción completa del artículo que ahora pasaba a ser el 135 y que se aprobó con dos abstenciones y ningún voto en contra («BOC» de 1 de julio de 1978):

> Art. 135, 1: La provincia es una entidad local *con personalidad jurídica propia,* determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.
>
> 2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones o corporaciones de carácter representativo.
>
> 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
>
> 4. *En los archipiélagos, cada isla tendrá además su administración propia en forma de cabildos o consejos* (5).

(5) El tema insular fue defendido, lógicamente, por representantes de Canarias (BERGARA PERDOMO) y Baleares (DURÁN PASTOR). Sufrió posteriormente algunas alteraciones este número 4 (en una sistematización correcta hubiese sido el 3), pero, al final, esto es, en la vigente Constitución (art. 141, 4), quedó como queda transcrito, sin más cambio que decir «las islas tendrán», en vez de «cada isla tendrá». El «además» fue impugnado por los representantes insulares porque parecía minimizar el papel de islas y cabildos en beneficio de provincias y sus mancomunidades interinsulares, pero acabaron perdiendo la batalla después de una victoria provisional. Efectivamente, el «además» es un argumento provincialista, aunque también sea cierto, y está bien así, que en cuanto entidades locales las provincias canarias se reducen a una mínima expresión *(pero existen)* sustituidas ordinaria-

El debate en el pleno del Congreso se aprovechó para, por tercera vez, defender FRAGA el título VIII (organización territorial del Estado) que proponía AP y, por GASTÓN SANZ, para pedir la constitucionalización de las comarcas, pero ni uno ni otro convencieron a la mayoría del Congreso, que conservó el artículo tal como lo había aprobado la Comisión e incluso su número 135 («BOC» de 24 de julio de 1978).

9. Llegado el proyecto a la Comisión de Constitución del Senado, la postura de los vascos fue en general nacionalista y antiestatal; L. MARTÍN-RETORTILLO propuso la adición «u otras» como había hecho LÓPEZ RODÓ en el Congreso y con el mismo «éxito» que éste; las comarcas fueron ahora defendidas por ZARAZAGA, pero también sin fortuna, y lo mismo sucedió con las enmiendas del PySI al número 1, y Antonio JIMÉNEZ BLANCO, UCD, al número 3, ambas realmente irrelevantes.

Pero hubo dos enmiendas en las que debemos detenernos algo más: en primer lugar, los socialistas agregaban al número 1 la siguiente frase: «*Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica*», con lo que pretendían «suplir un vacío normativo importante»; lo mismo proponía, si bien con otra redacción y en un nuevo número, 5, JIMÉNEZ BLANCO, por «razones de seguridad jurídica necesarias, dada la importancia que adquiere la provincia, sobre todo a efectos electorales». Era esto ya una auténtica apoteosis y superconstitucionalización de la provincia, pues jamás se había exigido para modificar las provincias una ley orgánica, categoría normativa nueva, aunque sí una ley en la Constitución de 1931, según se ha dicho antes. UNZUETA UZCANGA creía excesivo que se exigiera una ley orgánica para que Treviño o Trucios pasaran a las provincias vascongadas; lo mismo SÁNCHEZ AGESTA, Senador de designación real, a quien le parecía bien la exigencia de una ley, pero no orgánica «si los socialistas no tienen inconveniente». Pero *por lo visto* sí lo tenían, y el texto propuesto

---

mente por las islas y sus cabildos o consejos. La provincia de las islas Baleares es más importante, pues coincide con la región, por ahora ente preautonómico con su Consejo General Interinsular, al que ya han sido transferidas algunas materias antes a cargo del Estado y, es obvio, con el tiempo recibirá muchas otras si, como es previsible, se convierte en Comunidad autónoma.

Dicho esto, en lo sucesivo se prescinde generalmente del tema insular, que no interesa sustancialmente al propio de estas páginas: el carácter esencial y nacional de las provincias —sin vacíos— y es irrelevante para ello que pueda haber por arriba Comunidades autónomas y por abajo cabildos o consejos insulares y diversas agrupaciones municipales incluso personificadas.

por los socialistas fue aprobado, y de modo inconmovible, pues así figura hoy en la Constitución.

También los Senadores canarios triunfaron —pero sólo de momento— en su pretensión de, en el número 4, suprimir el «además» ya conocido y agregar al final «pudiendo constituir [cada isla] estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma». En realidad esa enmienda tenía sentido inverso a la anterior, era antiprovincialista y, más exacta y concretamente, contra las mancomunidades provinciales interinsulares.

En resumen, la Comisión Constitucional del Senado dejó inalterados los números 2 y 3 del artículo 135, que pasaba a ser el 140 («BOC» de 6 de octubre de 1978), pero modificaba el 1 y el 4 como se ha dicho, esto es:

> Art. 140, 1: La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. *Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*
>
> 4. En los archipiélagos, cada isla tendrá su administración propia en forma de cabildos o consejos, *pudiendo constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma.*

Las enmiendas presentadas a ese texto y el debate en el Pleno del Senado no introdujeron la menor innovación: UCD pretendía volver al número 4 del Congreso sobre el tema insular (y así acaeció *in extremis:* v. *infra);* tampoco prosperó la enmienda vasca insistiendo una vez más en el tema nacionalista, pero tiene interés poner aquí de relieve que la enmienda no era antiprovincialista, al revés: al defenderla en el Pleno del Senado, URÍA EPELDE habló de la provincia como de «una entidad natural legitimada sociológicamente» «al haber pasado más de ciento cincuenta años», añadiendo que las vascas no eran creación de Javier DE BURGOS ni artificiales (¡tenía que salir lo de artificiales!), «sino las provincias por antonomasia» («DSS» de 3 de octubre de 1978). Y tenía razón.

10. Como el Pleno del Senado no introdujo ninguna innovación en el texto aprobado por su Comisión de Constitución, pero sancionaba las modificaciones acordadas por ésta que, como queda dicho,

alteraba el texto del Congreso, hubo que remitir el texto («BOC» de 13 de octubre de 1978) a la Comisión mixta Congreso-Senado, la cual («BOC» de 28 de octubre) aceptó la modificación introducida por el Senado en el número 1 (las alteraciones de los límites provinciales, por ley orgánica), introdujo en el número 2 el «u otras» que inútilmente habían solicitado LÓPEZ RODÓ y L. MARTÍN-RETORTILLO; el 3 continuaba sin cambios según había quedado ya en la ponencia del Congreso, y en el 4 se volvió al texto que había aprobado el Congreso, reintroduciendo el «además» que tanto disgustaba a algunos representantes canarios y, a la inversa, como había pretendido UCD, suprimiendo la coletilla final que había agregado el Senado («pudiendo constituir estructura básica si llega a formar parte de una Comunidad Autónoma»). El artículo consagrado a las provincias pasaba, por último, a ser el 141, y con el texto elaborado por la Comisión mixta es como figura en la Constitución:

> Art. 141, 1: La provincia es una entidad local con personalidad jurídica, determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.
>
> 2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones *u otras* corporaciones de carácter representativo.
>
> 3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.
>
> 4. En los archipiélagos, las islas tendrán *además* su administración propia en forma de cabildos o consejos.

Si se recuerda el cambio experimentado desde el primitivo borrador o el texto del anteproyecto elaborado por la ponencia constitucional hasta el artículo 141 que se acaba de transcribir, se aprecia con claridad la consolidación de la provincia... una vez más; me refiero sólo a la consolidación constitucional, claro. Parece, lo hemos visto, como si casi todos hubiesen rivalizado en piropearla: AP, socialistas, UCD, algunos vascos, algunos independientes...

11. Pero hay otro precepto quizá todavía más importante para hablar de la necesaria provincialización de la totalidad del territorio español, y en las dos acepciones ya dichas de la provincia. Me refiero

al artículo 137, el que inicia el título VIII, que la Constitución dedica a la organización territorial del Estado:

> Art. 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Tal precepto, ni ninguno semejante, no figuraba en el anteproyecto elaborado por la ponencia constitucional, pero en el informe de la ponencia («BOC» de 17 de abril) ya apareció un artículo 130, antecedente del actual y que figuraba en estos términos:

> Art. 130: El Estado se organizará en municipios. La provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determine la ley. Las Comunidades Autónomas se basan en la libre asociación de las provincias. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Como se ve, esta última frase ha llegado sin alteraciones hasta hoy. Las anteriores fueron discutidas, porque el municipio no es un órgano estatal (LÓPEZ RODÓ) o porque había un texto mejor, aunque coincidente (FRAGA, por AP); pero fue también en este precepto el PSOE (PECES-BARBA) el que presentó la redacción que fue aceptada con sólo dos votos en contra y que fue ya la del actual artículo 137 antes transcrito, pues ya no sufrió ninguna variación salvo en su número, a pesar de que fue discutido, no mucho generalmente, en casi todas las sucesivas fases del proyecto constitucional, pero esas enmiendas, o no afectaban a la provincia, o no tenían verdadera sustancia ni fundamento importante y, en todo caso, no prosperó nunca ninguna de ellas, de modo que, en efecto, el texto propuesto por los socialistas y aceptado ya en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso es el actual artículo 137 de la Constitución (6).

En el artículo 137, acabamos de verlo, es manifiesto el contraste entre lo que se dice de las Comunidades Autónomas (habrá las «que se constituyan») y de municipios y provincias, pues estas dos entida-

(6) En el texto aprobado por la citada Comisión, el artículo 130 de la ponencia pasó a ser el 131, en el Senado pasó a 136 y la Comisión mixta Congreso-Senado le dio ya el número definitivo, 137.

des locales (arts. 140-42) sí cubren necesariamente todo el territorio nacional, son precisamente la manera de organizarse territorialmente el Estado.

Más: las provincias (y los municipios; y, si se constituyen, las Comunidades Autónomas) son no sólo una forma de organizarse la totalidad del territorio estatal, sino también «entidades que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», declaración que se concreta y desarrolla en el ya estudiado artículo 141, en los términos que conocemos: «2. El gobierno y administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. 4. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos.»

Las provincias tienen sus propios intereses, y su gestión, defensa, gobierno y administración corresponden a corporaciones representativas, pero representativas, es obvio, de esos intereses y de la población interesada, de la población provincial: el ámbito territorial de las corporaciones representativas y el de los ciudadanos e intereses representados han de coincidir necesariamente. En concreto: una Comunidad Autónoma (pluriprovincial, supuesto más frecuente) no puede alzarse en representativa y gestora de los intereses propios de las provincias que comprende, con lo que éstas carecerían de autonomía.

12. Tradicionalmente, y también hoy en la Constitución, las corporaciones representativas provinciales son precisamente las diputaciones. Y cuando la Constitución agrega «u otras corporaciones de carácter representativo» no quiere decir ni dice ni consiente una *lectura* equivalente a cualquier otro organismo, sino precisamente una corporación de ámbito provincial. ¿Cuáles son, pues, además de las diputaciones, esas otras posibles corporaciones provinciales representativas? Estas tres: en primer lugar, las mancomunidades interinsulares canarias y el Consejo General Interinsular de Baleares; en segundo lugar, en las casos de Comunidades Autónomas (de momento entes preautonómicos) uniprovinciales, el correspondiente consejo o junta regional: es de esperar que no se dé el espectáculo de su coexistencia con la diputación provincial, pues ésta sería también regional, y el consejo o junta regional sería también provincial (tampoco en este caso desaparecen las provincias) y sería absurda la coexistencia de dos organismos representantes de entidades territoriales del mismo ámbito, las dos con fines generales y con los mismos adminis-

trados..., aunque eso es precisamente lo que sucede en Murcia, con su subsistente diputación provincial y su *yuxtasuperpuesto* Consejo Regional de Murcia (Decreto-ley de 27 de septiembre de 1978), y lo mismo en la actual Asturias «preautonómica» (Decreto-ley de igual fecha); mejor está en Baleares, donde el citado Consejo ha implicado la desaparición de la anterior diputación provincial, y lo mismo prevé el proyecto de estatuto de Asturias (la Junta General del Principado implicará la desaparición de la actual diputación provincial: «BOCG.CD», H-31, 26 de mayo de 1980, arts. 1.º, 3; 2.º, y 17); también el proyecto de Estatuto de Cantabria, con su Diputación Regional, que sustituirá a la provincial («BOCG.CD», H-36, 30 de julio de 1980, artículos 2.º, 2, y 27, disposición transitoria 3.ª y disposición final), y en tercer lugar, en el caso de Ceuta y de Melilla (las que con tanto cariño como, a mi juicio, exactitud ha denominado alguien «las provincias chiquitas») sus ayuntamientos: art. 144, *b)*, y disposición transitoria 5.ª de la Constitución.

13. Si se lee ésta atentamente y no se olvida lo que dice ni se le hace decir lo que no dice con pretendidas nuevas *lecturas* como llaman ahora algunos a la falsedad y prestidigitación hermenéutica, se ve con absoluta nitidez que las provincias no pueden ser absorbidas o arrinconadas por las Comunidades Autónomas porque, ya lo hemos visto: *a)* son constitucionalmente necesarias; *b)* son entidades autónomas que han de regir por sí mismas sus propios intereses; *c)* no puede atentar a esa autonomía que las Comunidades Autónomas sucedan a la Administración del Estado en las funciones que corresponden o correspondían a ésta sobre las corporaciones locales *y cuya transferencia autorice la legislación de régimen local* (artículo 148, 1, 2.º, Const.), pues la tutela administrativa no se presume jamás, y menos respecto de entidades que, como las provincias, con cierto énfasis la Constitución proclama autónomas; *d)* la Administración pública ha de actuar según principios de descentralización y desconcentración (art. 103, 1), por lo que si es lógico que las Comunidades Autónomas realicen tareas y se les transfieran «competencias» antes estatales (art. 148), es un contrasentido y un caso claro de centralización el que absorban tareas hasta ahora de competencia provincial, para lo que, desde luego, no hay ningún respaldo constitucional, antes al contrario, aunque casi todos los regímenes preautonómicos lo prevén así, con las excepciones de Extremadura (Real Decreto de 13 de junio de 1978) y de Castilla-La Mancha (Real Decreto de 31 de octubre del mismo año): en este caso, según confesión de su Presi-

dente, debido sólo a olvido o inadvertencia del «legislador» que habría que subsanar (!); *e)* lo consecuente es, a la inversa, que las Comunidades autónomas actúen a menudo y aun ordinariamente por medio de las corporaciones locales, que deleguen en éstas y aun les transfieran funciones y tareas, como sucede en Italia y se autoriza en casi todos nuestros regímenes pre o autonómicos, con la excepción necesaria de las Comunidades uniprovinciales, y la *prevista* de Cataluña. Como he escrito alguna otra vez, hay centralistas que porque no lo son de Madrid quieren hacerse pasar por regionalistas.

14. Ya queda reseñado lo sucedido acerca de este tema al discutirse y elaborarse la Constitución, corroborado por lo que sucede ahora mismo al plantearse los estatutos de autonomía: salvo contadísimas excepciones (y, en realidad, en singular), no se manifiesta un sentimiento antiprovincial, sino al revés, provincialista, especialmente, como es lógico, en las provincias menores, más pobres, periféricas: por supuesto, el tema ni se plantea en las regiones (históricas o no) uniprovinciales: Asturias, Baleares, Cantabria, Murcia, Navarra, Rioja; pero tampoco ordinariamente en las demás: Andalucía, Aragón, Canarias, las dos Castillas, Extremadura; sentido o no, en Valencia sí existe un pequeño movimiento y foco antiprovincial; pero conocemos ya, además de los proyectos de Asturias y de Cantabria («entidad regional histórica», art. 1.º) el de Galicia («nacionalidad histórica», art. 1.º, publicado en el «BOCG.CD», H-10, 14 de diciembre de 1979, y en el H-45, de 4 de noviembre de 1980) y los Estatutos vasco y catalán ya en vigor y aprobados por sendas Leyes de 18 de diciembre de 1979 (los artículos primeros de ambas definen como «nacionalidad» a estas dos Comunidades).

El de Galicia (art. 41 y disposición adicional 3.ª, 2), lejos de recelar de las provincias, autoriza a la Junta a transferir y delegar sus funciones en favor de las diputaciones provinciales, así como para encomendarles la ejecución de los acuerdos de la misma Junta, que es exactamente, en mi opinión, lo que debe *hacerse*.

15. El Estatuto vasco va mucho más allá, e insiste reiteradamente en la autonomía de los *territorios históricos* «que coinciden con las provincias en sus actuales límites» (esta frase entrecomillada del artículo 2.º no figuraba en el proyecto: v. «BOCG.CD», H-8, 12 de junio de 1979): artículos 3.º, 24 y 37: el Estatuto no desapodera de ninguna de sus competencias a los «territorios históricos», a la inversa, las confirma y declara el carácter exclusivo de algunas de ellas; les corresponderá asimismo el desarrollo normativo y la ejecución de las

materias que el Parlamento Vasco señale: artículo 37, 4; e incluso se prevén conflictos de competencia entre esos territorios y la Comunidad Autónoma: artículo 39. Lo chocante, y ciertamente contrahistórico, es el interés del Estatuto vasco en eludir la denominación de provincias, cuando precisamente las vascongadas eran las provincias por antonomasia, como vimos se dijo en el Senado por una voz vasca nada sospechosa de centralista: ya he dicho que la referencia del artículo 2.º a las provincias no figuraba en el proyecto, pero puede agregarse ahora que al Estatuto se le ha escapado hablar de «límites *provinciales*» y de «bienes *provinciales*» (art. 37, 3).

16. Cataluña es el único caso evidente de quizá minoritaria pero, desde luego, exacerbada tradición antiprovincial y comarcalista, como ya ocurrió en 1932. Ya es chocante, por ejemplo, que el territorio de Cataluña se defina no por los municipios ni por las provincias, sino por «las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto» (art. 2.º); al hablar de la organización territorial que regulará una ley del Parlamento catalán se agrega que «se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución» (art. 5.º, 4). Pero es patente que el Estatuto ha mencionado a las provincias bien de mala gana, y aun aparecían menos en el proyecto, nada («BOCG.CD», H-9, 12 de junio de 1979), donde no figuraba el precepto que se acaba de transcribir; su artículo 47 se refería a «los municipios y restantes entidades territoriales de Cataluña», y lo mismo el 5.º: municipios, comarcas y «diferentes entidades territoriales», con un silencio bien premeditado respecto de la provincia (7); las circunscripciones electorales, claro, no eran las provincias (como ha quedado), sino «las *regiones* resultantes de la división territorial de Cataluña aprobada por los Decretos de la Generalidad de 27 de agosto y 23 de diciembre de 1936» (disposición transi-

(7) Tenía razón el diputado catalán López Rodó cuando en sendas enmiendas al artículo 6.º y a la disposición transitoria 4.ª, 4, del anteproyecto de estatuto redactado por la «Comisión de los Veinte» hacía notar que provincias y diputaciones provinciales están constitucionalizadas, de modo que la organización territorial de Cataluña comprende «municipios, comarcas *y provincias*», y la Generalidad no puede absorber la totalidad de los presupuestos de las diputaciones, «sino tan sólo aquella parte que corresponda a la dotación de los servicios que las diputaciones traspasen la Generalidad»: *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, 1980, 443 y 451.

Pero como digo *infra*, el traspaso de la titularidad de los servicios ha sido total.

toria 4.ª, 2) (8); los presupuestos de las diputaciones tenían que integrarse en el de la Generalidad (disposición transitoria 3.ª, 6), mientras que el Estatuto, más condescendiente, prevé que «los presupuestos *que elaboren y aprueben* las diputaciones provinciales *se unirán* al de la Generalidad» (disposición adicional 4.ª); el proyecto preveía también, con asombrosa inconstitucionalidad: «Todos los servicios de las diputaciones provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona serán asumidos a partir de la vigencia del presente Estatuto por la Generalidad, que ostentará su representación a los efectos del apartado 2 del artículo 141 de la Constitución» (disposición transitoría 6.ª, 8, suprimida por la ponencia conjunta Congreso-catalanes, aunque el Diputado BARRERA COSTA propugnó su subsistencia); también esto, al menos en la forma o quizá sólo en ella, se ha dulcificado en el Estatuto, que dispone en su disposición transitoria 6.ª, 7: «las diputaciones provinciales podrán *transferir* o *delegar* en la Generalidad, *de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local*, aquellos servicios que por su propia naturaleza requieran un planeamiento coordinado, pudiendo conservar aquéllas la ejecución y gestión de esos mismos servicios». De modo análogo, el artículo 48, al establecer la tutela financiera de la Generalidad sobre los entes locales recuerda que ha de respetar la autonomía que a éstos les «reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución» (obsérvese la omisión injustificada y sin duda deliberada del artículo 141, el específico de las provincias) y en consecuencia declara que «es competencia de los entes locales de Cataluña la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios que les atribuyan las leyes, *sin perjuicio de la delegación que puedan otorgar para estas facultades a favor de la Generalidad*».

La verdad es que las dichas transferencias o delegaciones no pueden ampararse en la legislación local (con no poca dificultad podría hablarse de establecer consorcios locales y conciertos), sino solamente

(8) Aunque no pacíficamente y a satisfacción de todos, Cataluña suele dividirse en nueve regiones o veguerías; y éstas, en treinta y ocho comarcas. O sea, que lo de que «las provincias españolas se han quedado pequeñas», nada.

La prensa del 31 de agosto de 1980 ha dado a conocer la existencia de un proyecto de ley de organización territorial de Cataluña elaborado por la *Conselleria de Governació*: según ha declarado el *conseller*, «no se señala en el proyecto el número de veguerías, comarcas y municipios que debe haber, ni los límites geográficos; se trata de una ley-marco de la cual deben salir la ley de régimen local, la ley de división territorial de Cataluña y la ley electoral». En el proyecto se establecen las siguientes entidades territoriales: submunicipio, municipio, comarca, veguería y Comunidad autónoma.

en el propio Estatuto, al fin y al cabo ley posterior a la de régimen local, y ley orgánica. Pero el espíritu que respiran esas transferencias y delegaciones va derechamente contra la autonomía, descentralización y desconcentración que proclaman los artículos 103, 137 y 141 de la Constitución, aparte de lo chocante y anómalo que resulta hablar de delegación hacia arriba, hacia una entidad superior.

Con base en los preceptos citados, por Decretos de 15 y 27 de mayo de 1980 («Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya» de los días 16 y 28), la Generalidad aprobó y aceptó la transferencia de las competencias, funciones, servicios, organismos y unidades administrativas en los términos de la propuesta de la comisión mixta Generalidad-diputaciones de 23 de noviembre de 1978, pero, asumida la titularidad de todos los servicios (lo que *en realidad vacía de contenido los artículos 137 y 141, 2, Const.)*, con buen sentido la Generalidad delega su gestión en las propias diputaciones, si bien aprobará las convenientes normas de coordinación y fijará las facultades que, en consecuencia, le correspondan a la propia Generalidad, cuyo Presidente podrá convocar periódicamente a los de las diputaciones provinciales a los efectos de cuanto se dispone en los citados decretos.

En fin: como ya he dicho en alguna otra ocasión, aparte de los argumentos *ex Constitutione* debería tenerse presente que ciento cincuenta años en los siglos XIX y XX representan mucho más que los mil que mediaron entre Gala Placidia y la revuelta de los *remensas*.