

---

# El papel de la provincia en el Estado autonómico<sup>1</sup>

Óscar Sánchez Muñoz

Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

1. Introducción
2. Las determinaciones constitucionales
  - 2.1. La provincia como división territorial del Estado
  - 2.2. La provincia como ente local
3. El alcance de la legislación básica
4. Hacia una interpretación más flexible de la garantía constitucional de la provincia

## Resumen

En los últimos años, el papel de la provincia en el Estado autonómico ha sido objeto de controversia tanto en la doctrina constitucional como en la opinión pública. La controversia ha alcanzado su punto más álgido tras la adopción del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que articula una nueva organización territorial basada en las *veguerías*.

En este contexto, el artículo analiza el significado de las determinaciones constitucionales sobre la provincia, como división territorial del Estado y como ente local, y pretende suscitar un debate sobre el grado de diversidad que permite la Constitución en relación con la organización de los entes locales intermedios atendiendo a la situación específica de cada comunidad autónoma.

El artículo aboga por una interpretación más flexible y más realista –dada la heterogeneidad existente– de la garantía constitucional de la provincia, una interpretación que solo es posible a partir de una autorrestricción del legislador básico que propicie, a su vez, una nueva lectura por parte del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: *provincia; Estado autonómico; Administración local; organización territorial; entes territoriales intermedios; comunidades autónomas.*

## *The role of the Province in the Spanish State of the Autonomies*

### **Abstract**

*Over the last few years, the constitutionalists and the public opinion have discussed about the role of the Province in the Spanish State of the Autonomies. This debate reached its climax after the enactment of the new Autonomous Statute of Catalonia, which provides a new territorial organization based on the so-called “veguerías”.*

*In this scenario, the article analyzes the constitutional provisions regarding the Province –which is understood at the same time as a territorial division of the State and a local government– and it pursues to arise a debate*

---

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2008-00185/JURI, sobre “Pluralidad de ciudadanías y participación democrática”, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación para el período 2009-2011 (prorrogado en 2012).

*about the grade of diversity that the Constitution allows in relation to the specific organization of intermediate local governments in each Autonomous Community. The article defends a more flexible and realistic interpretation –due to the current heterogeneity– of the constitutional guarantee of the Province. This interpretation could be only possible if the State legislator (“basic state legislator”) restraints itself and the Constitutional Court changes its case law.*

*Keywords:* Province; State of the Autonomies; local government; territorial organization; intermediate local governments; Autonomous Communities.

## 1. Introducción

En los últimos años, la provincia ha estado en el centro de diversas polémicas en la doctrina constitucional y en la opinión pública, viendo cuestionada su propia razón de ser en todos y cada uno de los sentidos en los que aparece recogida en nuestro texto constitucional. Se ha puesto en duda su eficacia como ente local intermedio en el contexto del Estado de las autonomías. Se ha discutido su necesidad como división territorial de una Administración estatal menguante. E incluso se ha objetado su adecuación como circunscripción electoral, debido a las distorsiones de la proporcionalidad y de la igualdad de la representación que ocasiona.

A avivar la polémica en torno a las provincias ha contribuido especialmente la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante, EAC). Dicha norma articula un nuevo modelo territorial en Cataluña, basado en una división en veguerías, cuyos consejos, según el texto del propio estatuto, están llamados a sustituir a las diputaciones provinciales. Parece claro que lo que el EAC pretendía realmente era la desaparición de las provincias y su sustitución por una división territorial nueva, aunque esta pretensión ha sido reconducida –o, mejor dicho, ha sido conducida a un callejón sin salida– por la STC 31/2010.

Recordemos que, ya bajo la vigencia del Estatuto de 1979, las instituciones catalanas habían intenta-

do, sin éxito, superar la división provincial,<sup>2</sup> primero mediante la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat, declarada inconstitucional por la STC 32/1981, y después mediante la pretensión de convertir a Cataluña en una única provincia, con el objeto de subsumir las diputaciones en la propia Generalitat, a través de las leyes de ordenación territorial de 1987.<sup>3</sup>

Por otra parte, la crisis económica y, especialmente, la crisis de deuda que venimos sufriendo en los últimos años, ha vuelto a situar en la agenda política la cuestión, inexcusable por otra parte, de la simplificación de las estructuras administrativas de nuestro país. En este sentido, se ha hablado desde muchas instancias y sin mucho fundamento de “suprimir” las provincias, cosa que es imposible dentro del marco de la Constitución. Y con algo más de fundamento, a mi modo de ver, se situarían propuestas como la incluida en el programa electoral del PSOE para las últimas elecciones generales, en el sentido de transformar las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes, simplificando su estructura, reduciendo el número de representantes políticos y delimitando sus competencias, de manera que se centren en el auxilio a los pequeños municipios y no concurran en la prestación de servicios públicos con las comunidades autónomas.

Provincia y provincial se han convertido en términos poco prestigiosos. Se los ha visto frecuentemente

2. Sobre estos intentos, véase, entre otros, SANTACANA TORRES, Carles, “Política y ordenación territorial en Cataluña durante la transición y la autonomía”, *Anales de Historia Contemporánea*, núm. 20, 2004, p. 223-235.

3. La Ley 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales, incluía dos mandatos al Gobierno de la Generalitat para presentar al Parlamento de Cataluña una propuesta para ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales con el fin de integrar las cuatro provincias catalanas en una sola y para presentar un proyecto de ley de división territorial en regiones, en número no inferior a cinco, que agruparían a las comarcas. Ninguno de los dos mandatos se llegó a cumplir.

acompañados por términos como caciquismo o clientelismo. Lo provincial se ha asimilado a lo provinciano, como sinónimo de atrasado y cerrado sobre sí mismo. Resulta ocioso advertir que el comportamiento poco edificante de algunos políticos provinciales ha contribuido a asentar aún más esta imagen peyorativa en el imaginario colectivo.

También se ha dicho que la planta provincial, en la medida en que impone un modelo territorial homogéneo en todo el territorio nacional, puede no resultar totalmente adecuada para reflejar las peculiaridades o “hechos diferenciales” que pueden existir en las diferentes comunidades autónomas en cuanto a la organización territorial, más allá de las concesiones explícitas a la diversidad que hace la Constitución en relación con los territorios insulares (artículo 141.4 CE), los territorios históricos vascos (disposición adicional 1.ª CE), las comunidades uniprovinciales (artículo 143.1 CE, en conexión con el artículo 9 de la Ley 12/1983) y Ceuta y Melilla (disposición transitoria 5.ª CE), concesiones que, en todo caso, no excluyen ningún territorio de la división provincial, salvo en el caso de Ceuta y Melilla.

Sin duda, muchas de las críticas que se hacen a la provincia y a su institución representativa están fundamentadas, pero no debemos olvidar, si queremos ser ponderados en nuestras apreciaciones, que la provincial es la división territorial de mayor raigambre en nuestro país, que fue una creación genuinamente revolucionaria y progresista, una “hija legítima del constitucionalismo”, en palabras de Nieto,<sup>4</sup> y que ha sobrevivido a regímenes de todo signo, prácticamente sin variaciones, lo cual nos debe hacer pensar que tal vez no se trata de una división tan artificial, sino que se encuentra firmemente anclada sobre la realidad de un sistema de núcleos urbanos que hunde sus raíces en la Edad Media, y que, quizás, tampoco es una división impuesta, sino que, como ha señalado Morell, “no solo es un producto del esfuerzo ordenador del centro político estatal sobre la periferia, sino también de la capacidad de configuración de la propia sociedad periférica”.<sup>5</sup>

Tampoco debemos olvidar que la existencia de entes locales intermedios, situados entre los entes loca-

les básicos y los entes territoriales dotados de autonomía política, es una constante en todos los Estados descentralizados políticamente. Estos entes intermedios satisfacen una necesidad de agregación de los intereses locales, y a ello hay que añadir también, con especial incidencia en el caso español, que responden a la necesidad de hacer frente a las insuficiencias organizativas y financieras de los pequeños municipios, asegurando el buen gobierno, generando economías de escala, y garantizando la realización del principio de igualdad entre los habitantes de las ciudades y los del medio rural. En este sentido, las diputaciones provinciales vienen desempeñando una función capital como garantes de un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos municipales en relación con el 95 % de los municipios, que son todos aquellos situados por debajo del umbral de los 20.000 habitantes, y especialmente en relación con los 5.000 municipios que tienen menos de 1.000 habitantes. Se trata de instituciones volcadas en el mundo rural, y ello explica, en buena medida, el desconocimiento que existe sobre ellas por gran parte de la población que vive en zonas urbanas.

En consonancia con la anterior consideración, hay que tener en cuenta que lo que se cuestiona desde diversas ópticas no es la necesidad de entes locales intermedios, sino su configuración en un mapa, en una denominación y en una organización institucional determinados. En ese sentido, el debate que se desea abrir en el presente trabajo no es el debate en torno a la existencia o no de las provincias, debate que solo podría plantearse *Constitutione ferenda*, sino el debate sobre el grado de heterogeneidad que permite nuestro texto constitucional a la hora de organizar los entes locales intermedios en virtud de las características específicas de cada una de las comunidades autónomas, partiendo de la idea de que el propio Estado autonómico solo tiene sentido desde el reconocimiento de la heterogeneidad. En otras palabras, la pregunta que quisiera plantear y, en la medida de mis posibilidades, intentar responder, es la de qué pueden decidir las comunidades autónomas sobre la organización de los entes locales intermedios dentro de su ámbito territorial.

4. Véase NIETO GARCÍA, Alejandro, “Diputaciones provinciales, hijas legítimas del constitucionalismo”, *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 11, cuarto trimestre 2010, p. 9.

5. Véase MORELL OCAÑA, Luis, “Las provincias”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (coord.), *Tratado de Derecho municipal*, vol. 2, 2011, p. 1572.

## 2. Las determinaciones constitucionales

### 2.1. La provincia como división territorial del Estado

En la Constitución, la provincia aparece como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”, lo cual se traduce en la propia Constitución en la función de la división provincial para articular la representación política (artículos 68 y 69).

En este sentido, la Constitución asume la división territorial preexistente, e incluso puede decirse que la congela, en un doble sentido:

En primer lugar, porque de los artículos 68 y 69 de la Constitución se deriva inexorablemente la exigencia de que todo el territorio nacional esté dividido en circunscripciones electorales provinciales, salvo las excepciones contempladas en la propia Constitución en relación con Ceuta y Melilla, y, en el caso del Suroeste, también de las islas y agrupaciones de islas. Lo contrario, es decir, la existencia de otros territorios no incluidos en ninguna provincia, implicaría la existencia de ciudadanos no representados políticamente, lo cual supondría una quiebra del principio democrático.

Y, en segundo lugar, porque la Constitución solo va a admitir la alteración de los límites provinciales con un carácter limitado, y reservando dicha decisión al legislador estatal mediante el instrumento normativo de la ley orgánica (artículo 141.1 CE).<sup>6</sup> Esta previsión constitucional ha dado lugar a múltiples interpretaciones, y se discute si puede servir para fusionar o dividir provincias, posibilidad que es admitida por una parte de la doctrina y rechazada por otra,<sup>7</sup> sin que el Tribunal Constitucional

se haya pronunciado al respecto, pero lo que parece evidente es que lo que no puede producir de ninguna manera es el resultado de que un territorio actualmente integrado en la organización provincial dejase de estarlo.

Por tanto, como primera conclusión provisional, no puede haber territorios fuera de la división provincial del Estado, más allá de los expresamente contemplados por la Constitución, que son Ceuta y Melilla.<sup>8</sup>

### 2.2. La provincia como ente local

En la Constitución la provincia aparece también como ente local, dotado de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137 CE), determinado por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia, y gestionado por una corporación representativa (artículo 141 CE).

En este sentido, la Constitución también asume la realidad preexistente, y por consiguiente, al menos inicialmente, la provincia aparece también como ente necesario, aunque veremos que esa nota de necesidad queda posteriormente matizada por el desarrollo del Estado autonómico.

Hay que tener en cuenta también, junto a esa nota inicial de necesidad, la indefinición constitucional en cuanto al contenido de la autonomía local de las provincias. Mientras que la Constitución enumera con cierto detalle las materias sobre las que pueden asumir competencias las comunidades autónomas y las que corresponden en todo caso al Estado (artículos 148 y 149 CE), en cambio, al referirse a las provincias –y a los entes locales en general–, se limita a reconocerles autonomía

6. Desde la entrada en vigor de la Constitución la única alteración que se ha producido tuvo lugar mediante la Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia.

7. Sobre este interesante debate doctrinal, que no tiene sentido reproducir en estas páginas, véase VELASCO MURÍAS, Luis Fernando, “La posibilidad de modificación del mapa provincial del España”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, p. 1227-1253, especialmente p. 1239 y ss.

8. Ello se deduce de la interpretación conjunta del artículo 144.b) CE, que reconoce la existencia de “territorios no integrados en la organización provincial”, y de la disposición transitoria 5.<sup>a</sup>. Es preciso indicar aquí que, además de Ceuta y Melilla, están fuera de la organización provincial el resto de las “plazas de soberanía menores”, situadas en el norte de África, a saber, el islote Perejil, actualmente deshabitado, el peñón de Vélez de la Gomera, las islas de Alhucemas y las islas Chafarinas. Todos estos territorios dependen directamente del Gobierno de la Nación y están situados bajo administración militar. Es importante señalar que en estas plazas no existe población residente que pueda ser políticamente representada, pues carecen de municipio y, por consiguiente, de padrón municipal, y los únicos habitantes son los militares allí destinados, siempre con carácter temporal. Cabe recordar también que el Proyecto de Estatuto de la Ciudad de Ceuta, publicado el 26 de febrero de 1986, incluía al islote Perejil y al peñón de Vélez de la Gomera como parte integrante de su territorio; y que, por su parte, el Proyecto de Estatuto de la Ciudad de Melilla, publicado en la misma fecha que el anterior, incluía al peñón de Alhucemas y las islas Chafarinas en el suyo. Pero dichas referencias fueron retiradas en los proyectos definitivos de 1994, y en los estatutos actuales no se dice nada de estas plazas. A diferencia de ellas, la isla de Alborán sí que está integrada en la organización provincial, pues pertenece administrativamente a la provincia de Almería. También se ha dicho que Gibraltar, en el caso de se produjese la retrocesión a la soberanía española, sería también un territorio no integrado en la organización provincial.

para la gestión de sus respectivos intereses, pero sin llegar a definir, ni siquiera de manera potencial, cuál es el alcance y el contenido de dicha autonomía.

Como ente local, la provincia aparece en la Constitución, además, con un carácter instrumental, puesto que se le atribuye el papel de ser la pieza sobre la que se construye el Estado de las autonomías. Ciertamente, si bien la Constitución, en su artículo 2, "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones", en el artículo 143 CE el ejercicio ordinario de ese derecho se atribuye, en su vertiente de acceso al autogobierno, a "las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica", correspondiendo la facultad de iniciativa del proceso autonómico a las diputaciones u órganos interinsulares, junto con los ayuntamientos. De otra parte, se deja abierta la puerta a que se constituyan comunidades cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia, supeditándolo a la autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica [artículo 144.a) CE]. Así pues, las piezas con las que se construye el Estado de las autonomías son las provincias: podrá haber comunidades autónomas pluriprovinciales o uniprovinciales, pero no comunidades que atraviesen los límites provinciales, y las disposiciones relativas al reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales o al ejercicio de la iniciativa autonómica en los supuestos en los que existan regímenes provisionales de autonomía no ponen en cuestión esta pauta general.

¿Es la provincia un ente local "necesario" y por lo tanto indisponible para el legislador, ya sea este el le-

gislador estatal, el legislador estatuyente o el autonómico? La respuesta inicial derivada del artículo 137 es una respuesta afirmativa, y, aunque el artículo 141.3 CE establece que "Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia", este precepto siempre se ha interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que se podrán crear agrupaciones de municipios de carácter infraprovincial, pero nunca como sustitutivas de la provincia.

Por parte de un sector de la doctrina se lamenta que el constituyente no hubiera hecho gala de una mayor flexibilidad y no hubiera previsto la eventual desaparición de las provincias allí donde los estatutos establecieran una organización territorial propia de acuerdo con el artículo 152.3.<sup>9</sup> Es verdad que en el anteproyecto de Constitución sí que se admitía esa posibilidad, pero eso desapareció posteriormente en el *iter* constituyente, proceso en el cual la provincia se fue reforzando como entidad local. Por tanto, está claro que hubo una voluntad expresa del constituyente a favor del mantenimiento de las provincias. Se podrá intentar explicar el porqué de esta opción, y se podrán explorar las vías para flexibilizarla —es lo que pretendo hacer en este trabajo—, pero lo que no se puede negar es que la misma existió.

Tampoco se puede negar que esa opción inicial del constituyente se ha ido apuntalando con el paso de los años en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional, en diversas ocasiones, ha hablado de la existencia de una "garantía institucional" en relación con la autonomía provincial. Esto ha dado lugar a un interesante debate doctrinal sobre si el concepto de garantía institucional es o no el adecuado.<sup>10</sup> Sin entrar

9. Para Garrido, la Constitución consagra la división provincial, pero tiende a la división autonómica, haciendo convivir inexplicablemente a ambas; para este autor, "es lamentable que el texto constitucional se muestre tan férreo en este aspecto, cuando era de prever que las diferentes comunidades autónomas irían configurando una heterogeneidad de modelos a la hora de regular las relaciones interadministrativas como lógica respuesta a sus variadas situaciones y sentimientos. La opción más correcta hubiera sido posibilitar que las comunidades autónomas pudieran libremente organizar su territorio, administrativamente, en la forma que estimaran más conveniente"; véase GARRIDO MAYOL, Vicente, "La provincia en el Estado autonómico: perspectivas de futuro", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 80, 1992, p. 28 y 29. Según cita el propio Garrido, el mismo criterio fue sostenido por AJA FERNÁNDEZ, Eliseo y TORNOS MAS, Joaquín, "La polémica de la provincia única", *El País*, 24 de octubre de 1988, p. 30.

10. Como ha señalado Ruiz-Rico, las notorias limitaciones que presenta la teoría de la "garantía institucional" de la autonomía local han conducido el esfuerzo doctrinal posterior por construir una nueva categoría conceptual que permitiera superar esa falta de virtualidad normativa. La más representativa de esta nueva tendencia fue la teoría acuñada en torno al concepto de "garantía constitucional" (García Morillo), luego complementada de algún modo por la afirmación del carácter "principal" de la autonomía local (Aja, Caamaño, García Fernández, García Roca). Véase RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", *Anuario del Gobierno Local*, 2004, p. 165 y notas 6 y 7. Sobre la insuficiencia de la garantía institucional y su sustitución por la garantía constitucional, con el fin de dar mejor cabida a los principios de subsidiariedad y democracia participativa, derivados de la Carta Europea de la Autonomía Local, se ha pronunciado SALVADOR CRESPO, Mayte, "La provincia ante una nueva encrucijada: la reforma de la legislación básica y de los estatutos de autonomía", *Revista de Estudios Locales*, núm. extra julio 2006, p. 43 y 44. Sobre este debate, véase también DÍAZ REVORIO, F. Javier y BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, "La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 284, 2000, p. 656-657.



en dicho debate, lo que sí se puede decir es que, en la interpretación que le ha dado el Tribunal Constitucional, la Constitución garantiza la existencia de la provincia como ente local, así como la existencia de un ámbito de autonomía que le sería propio, de manera que al legislador le estaría vedado suprimirla o desfigurarla.<sup>11</sup>

Esta doctrina ha sido reiterada recientemente en la STC 31/2010, relativa al EAC, en la que se afirma con rotundidad que la provincia es una entidad “asumida y asegurada en su existencia por la Constitución” (FJ 40). Pero la doctrina del Alto Tribunal al respecto, ya antes de la STC 31/2010, está muy clara (véanse las SSTC 32/1981, sobre la unificación de las diputaciones catalanas; 27/1987, sobre las diputaciones valencianas; 109/1998, sobre el Plan único de obras y servicios de Cataluña; y 233/1999, sobre Haciendas locales).<sup>12</sup> En todas estas decisiones se establece que la provincia es una entidad local que tiene una autonomía garantizada, y que su existencia como entidad local es, por tanto, indisponible para el legislador. En cuanto a la configuración institucional concreta de la provincia, la misma corresponde al legislador, pero sin gozar de una libertad de configuración total, pues debe respetar la imagen comúnmente aceptada de la institución provincial y no puede romper con ella. El legislador autonómico, además, debe respetar los condicionamientos establecidos por el legislador básico. El núcleo de la autonomía provincial radica en el apoyo a los municipios, y, aunque sus competencias concretas son moldeables por el legislador y pueden verse afectadas por la creación de otros entes supramunicipales por parte de las comunidades autónomas, dichas competencias no pueden llegar en ningún caso a desaparecer totalmente.

Parece claro, pues, como ha señalado Ruiz-Rico,<sup>13</sup> que desde la STC 32/1981 el Tribunal Constitucional ha mantenido de forma invariable una línea interpretativa que reconoce con incuestionable rotundidad la condición “arquitectónica” para la estructura del Es-

tado de aquellas entidades a las que hace referencia expresa la CE.<sup>14</sup>

Por tanto, como segunda conclusión provisional, la provincia como ente local no puede ser eliminada o desfigurada dentro de un determinado territorio por la simple voluntad del legislador, aunque se trate del legislador estatutario.

Pero si la opción del constituyente a favor del mantenimiento de la provincia como ente local parece muy firme, al menos inicialmente, en cambio su determinación en cuanto a la configuración del órgano de gobierno de la provincia es mucho más flexible. Según el artículo 141.2 CE, “El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo”. La Constitución considera, pues, perfectamente viable la sustitución de la Diputación Provincial por cualquier otra corporación, a condición de que se trate de una corporación de carácter representativo.

Dicho esto, nos podemos plantear: ¿A quién corresponde decidir sobre esa cuestión? O dicho de otra manera: ¿Quién tiene la “competencia” para decidirlo? La Constitución no nos dice claramente quién la tiene, pero, como veremos a continuación, la interpretación que se ha impuesto en la jurisprudencia es la de que la organización de las provincias, como parte integrante de la Administración local, es una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas.

La tercera conclusión provisional a la que llegamos, partiendo de las determinaciones constitucionales y de la interpretación de las mismas en la doctrina del Tribunal Constitucional, es que la decisión sobre cuál debe ser la corporación representativa que se encargue del gobierno de las provincias corresponde en primer término al legislador básico estatal, pero también puede corresponder al legislador estatuyente y al legislador autonómico, dentro del margen de configuración que le deje el primero

11. “Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, (...) sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía (...) cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (STC 32/1981, FJ 3).

12. Sobre esta doctrina, DÍAZ REVORIO, F. Javier y BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *op. cit.*, p. 658 y ss.

13. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 163.

14. “El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional (...)” (STC 32/1981, FJ 3).

### 3. El alcance de la legislación básica

Hasta ahora hemos visto, como dos primeras determinaciones constitucionales, que la provincia como división del Estado es intocable, salvo la alteración de los límites provinciales que corresponde al legislador orgánico –sea lo que sea lo que quiera decir “alteración de los límites provinciales”–, y que la provincia como ente local está asegurada en su existencia y en la pervivencia de su imagen maestra, si bien la configuración de su órgano de gobierno corresponde a los legisladores, respetando su carácter representativo.

Nos encontramos, pues, con una inicial tendencia constitucional a la uniformidad, en el sentido de que se da por sentado que la provincia en sus dos acepciones va a seguir existiendo en todo el territorio nacional –luego veremos que esto debe ser matizado–. Esa tendencia a la uniformidad ha sido mantenida e incluso reforzada por la actuación del legislador básico.

La competencia en materia de régimen local fue considerada desde el principio como una competencia compartida. Las listas constitucionales de materias asumibles por las comunidades autónomas (artículo 148 CE) y de materias reservadas al Estado (artículo 149.1 CE) no contienen una referencia expresa a la materia del régimen local, por lo que los títulos competenciales que han servido de anclaje han sido los contenidos en el artículo 149.1.18 CE, que reserva al Estado las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, y en el artículo 149.1.1 CE, en conexión con el 81.1 CE, en cuanto al régimen electoral de las entidades locales. Por su parte, los estatutos de todas las comunidades sin excepción incluyeron entre las materias de su competencia el “régimen local”, expresión que el Tribunal Constitucional ha interpretado como “régimen jurídico de las Administraciones locales” (STC 214/1989).

En consecuencia, la organización de las provincias, como parte integrante de la Administración local, es una materia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Al Estado corresponde fijar las bases, y a las comunidades autónomas aprobar la legislación de desarrollo de dichas bases, de acuerdo con los respectivos estatutos de autonomía. Hay que señalar que las bases que corresponden al Estado no solo se refieren a aspectos organizativos o institucionales, sino también a los competenciales (STC 214/1989, de 21 de diciembre). De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, también son de competencia

estatal la delimitación de la provincia, su capitalidad y su denominación –entendida como el nombre propio de cada una de ellas– (STC 385/1993, de 23 de diciembre), aunque de la STC 31/2010, relativa al EAC, parece desprenderse que un estatuto de autonomía puede cambiar la denominación genérica de las provincias en un determinado territorio, “a efectos estrictamente autonómicos” (FJ 41).

Las bases se encuentran fijadas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y, parcialmente, en el Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, modificado esencialmente por el Decreto Legislativo 2/1994, de 25 de junio, además de por otras leyes posteriores. En relación con la actividad financiera de los entes locales, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, constituyó la legislación básica en la materia. Esta Ley ha experimentado numerosas reformas, siendo sustituida finalmente por el Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

En cuanto al régimen electoral, la legislación básica aplicable es la contenida en el título V de la LOREG, el cual, en virtud de la disposición adicional 1.<sup>a</sup>, apartado 4, no puede ser modificado o sustituido por la legislación de las comunidades autónomas, aunque, a mi juicio, sí podría ser modulado por los estatutos de autonomía. Es cierto que, con la legislación actual, estamos ante una competencia “casi” exclusiva del Estado como parte del “régimen electoral general”, con la única salvedad de la legislación electoral relativa a las juntas generales y diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco, cuya regulación se atribuye a dicha Comunidad por el artículo 10.3 de su Estatuto de Autonomía; sin embargo, a mi modo de ver, existe la posibilidad de que los estatutos de autonomía establezcan normas singularizadas y atribuyan competencias a las comunidades autónomas en materia electoral local, por supuesto respetando el contenido del artículo 141.2 CE en relación con las provincias, es decir, respetando que su gobierno y administración estén encomendados “a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo”, y respetando el derecho electoral básico de competencia estatal ex artículo 149.1.1 (normas comunes a cualquier proceso electoral que se celebre en España), así como la regulación que dicte el Estado en virtud del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico

de las Administraciones Públicas”, en este caso de la Administración local).<sup>15</sup>

Partiendo de las determinaciones constitucionales, el Tribunal Constitucional elaboró la teoría del “carácter bifronte” de la competencia sobre el régimen local (STC 84/1982). La “bifrontalidad” es el resultado de “la actividad concurrente del Estado (...) y de las comunidades autónomas” (STC 84/1982; reiterado en la STC 31/2010, sobre el EAC), de modo que, “junto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre estas y las propias comunidades autónomas” (STC 331/1993). Pero la bifrontalidad no sitúa en un plano de igualdad al legislador básico estatal con el legislador autonómico, ni siquiera con el legislador estatutario, que también es legislador estatal, sino que le otorga una posición de superioridad.

Precisamente, una de las cuestiones más debatidas ha sido la de la posición de la legislación básica, pues la interpretación del Tribunal Constitucional ha situado, como decimos, a la LBRL en una posición de superioridad que va más allá de su carácter básico y le hace servir de parámetro de constitucionalidad para las leyes autonómicas e incluso para las leyes estatales sectoriales (SSTC 32/1981, FJ 4, y 213/1988). La LBRL cumpliría así un papel regulador y relacional de los diferentes niveles territoriales recogidos en la Constitución, convirtiéndose en norma de referencia para enjuiciar cualquier acto o disposición normativa que verse sobre el régimen local.<sup>16</sup>

Este papel cualitativamente destacado que cumple la legislación básica en materia de régimen local está relacionado precisamente con la teoría de la garantía institucional de la autonomía local, a la que nos hemos referido anteriormente. Esta conexión se aprecia con claridad en la STC 249/2006, en la que el Tribunal afirma que la garantía institucional implica que deba ser el legislador estatal el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos o funcionales, y a las competencias locales. Con más claridad incluso, el Tribunal Constitucional ha llegado a decir que “el cauce y soporte normativo de la articu-

lación de esta garantía institucional” es la Ley estatal de régimen local (STC 159/2001, FJ 4).

Durante un tiempo, esta concepción llevó al Tribunal Constitucional a considerar la LBRL como parte del bloque de la constitucionalidad (SSTC 27/1987 y 109/1998); sin embargo, con carácter posterior el Tribunal ha matizado su postura, y ahora entiende que solo determinados preceptos de la LBRL –“aquellos artículos (...) que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los artículos 137, 140 y 141 CE”– se integrarían en el bloque de la constitucionalidad y constituirían canon de validez de otras normas (STC 159/2001, FJ 4; en sentido análogo, STC 240/2006, FJ 8).

Estamos, por tanto, ante una bifrontalidad claramente escorada del lado de la legislación básica del Estado. A ello hay que sumar que el Estado no se ha autorrestringido a la hora de aprobar la legislación básica, y ello ha llevado, a juicio de un sector de la doctrina con el que estoy de acuerdo, a que el margen de maniobra del que ha dispuesto el legislador autonómico para ejercer su autonomía normativa y, en definitiva, su autonomía política, haya sido muy escaso. Ante la parquedad de la regulación constitucional en relación con la autonomía local, y en especial en relación con la autonomía de las provincias, la legislación básica ha tendido a expandirse, y, como ha señalado, entre otros, Carrillo, el balance de las últimas décadas ha puesto de manifiesto que el legislador autonómico ha tenido un reducido ámbito de disponibilidad normativa para poner en práctica la autonomía política de la que dispone.<sup>17</sup> Dicho más claramente, la “vis expansiva” de la legislación básica ha anulado prácticamente la autonomía de las comunidades autónomas.

Como decíamos antes, el criterio uniformista de la Constitución se ha visto trasladado a la legislación básica. Así, en relación con la provincia la LBRL se caracteriza por una unidad de planteamiento en relación con su organización, la limitación competencial y las funciones, sucede lo mismo en relación con las competencias propias de las provincias, y solo plantea una posible apertura hacia la diversidad en relación con las

15. En sentido análogo, FONT I LLOVET, Tomàs, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local*, 2004, p. 30 y ss. Sobre este proceso de interiorización, véase también SALVADOR CRESPO, Mayte, *op. cit.*, p. 54 y ss.

16. En este sentido, SALVADOR CRESPO, Mayte, *op. cit.*, p. 46.

17. CARRILLO, Marc, “La administración local en la reforma de los estatutos de autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 12, octubre de 2006, p. 39.



competencias transferidas o delegadas por las comunidades autónomas.

Aunque la LBRL prevé, reproduciendo casi literalmente el texto constitucional, que el gobierno y la administración autónoma de la provincia estarán encomendados a la Diputación u otras corporaciones de carácter representativo, el artículo 38 señala, acto seguido, que estas corporaciones se deben regir por lo que la propia LBRL prevé para las diputaciones. De esta forma, las reglas de organización y funcionamiento de las diputaciones se aplican sin matices a los cabildos y a los consejos insulares. Esta misma idea ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010: Si las veguerías sustituyen a la provincia, entonces su composición y su modo de elección corresponden a la legislación básica estatal.

Los elementos de apertura a la diversidad en la LBRL son, como decimos, limitados: el artículo 37 prevé la delegación de competencias y la encomienda de gestión, el artículo 39 consagra la especialidad de los territorios históricos forales, y el artículo 40 la especialidad de las Islas Baleares en cuanto a la integración de las competencias de la Diputación Provincial en los órganos autonómicos, con características peculiares respecto a lo que sucede en otras comunidades autónomas uniprovinciales.

Como medio de superación de la tesis del carácter bifronte, o como medio para conseguir que la bifrontalidad sea auténtica y no esté tan escorada hacia el lado estatal, se ha ido imponiendo en los últimos años la tesis de la "interiorización" autonómica del gobierno local, tesis que ha inspirado las últimas reformas estatutarias.<sup>18</sup> Esta interiorización o, en otras palabras, mayor protagonismo del legislador estatutario y del legislador autonómico en la regulación del régimen local, había sido ya sugerida por el *Libro Blanco para la reforma del*

*Gobierno local en España* (2005), en el que se hace referencia al proceso de regionalización del régimen local, en el sentido sugerido por las recomendaciones del Consejo de Europa.<sup>19</sup>

La tesis de la interiorización autonómica del gobierno local se basa sobre todo en la utilización del estatuto de autonomía –norma "bifronte", si se permite esa expresión– como norma de cabecera de la regulación del régimen local en cada comunidad autónoma. En este sentido, la plasmación en los estatutos de autonomía de la configuración organizativa de la autonomía local implica, de una parte, la posibilidad para las comunidades autónomas de desarrollar un modelo territorial propio, y, de otra parte, la posibilidad de que la autonomía local (tanto de los municipios como de las provincias) quede plasmada de forma sustantiva en normas pertenecientes al bloque de la constitucionalidad, y, por tanto, garantizada de forma más completa, tanto frente al poder estatal como frente al autonómico.<sup>20</sup>

Pero la interiorización hace que se ponga en un primer plano la relación potencialmente conflictiva entre la legislación básica y los estatutos de autonomía en una materia, como es el régimen local, en la que la legislación básica no es solo legislación básica "a secas", sino que, como acabamos de ver, juega un papel definitorio de la autonomía local.

El problema que se había planteado hasta la última fase de reformas estatutarias era la compatibilidad entre la norma estatutaria (previa) y la norma básica (posterior), y el Tribunal, en supuestos tasados, había reconocido que la norma estatutaria podía exceptuar la aplicación de una normativa básica.<sup>21</sup> Con los nuevos estatutos, el problema que se plantea es si un estatuto de autonomía puede condicionar (con mayor o menor profundidad) y, por tanto, exceptuar *ex post*

18. FONT I LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, p. 16. En contra de este proceso de interiorización autonómica del régimen local y a favor de un reforzamiento de la autonomía local a través de una reforma constitucional, ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Régimen local y estatutos de autonomía", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300-301, 2006, p. 35 y ss.

19. Véase, por ejemplo, la Recomendación 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España, en la que se demanda un reforzamiento del protagonismo de las comunidades autónomas con el fin de garantizar de manera más efectiva la autonomía jurídica y financiera de los entes locales.

20. Para Ruiz-Rico, una definición más precisa de la autonomía local por parte del legislador estatuyente contribuiría a descifrar mejor su alcance jurídico-constitucional, al tiempo que mejoraría su eficacia como canon de constitucionalidad ante los desarrollos normativos del legislador regional. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 170; en el mismo sentido, FONT I LLOVET, Tomàs, *et al.*, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 19.

21. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, "El gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, febrero de 2007, p. 81 y ss.

la aplicabilidad de las bases estatales en un determinado ámbito territorial.

En la STC 31/2010, relativa al EAC, el Tribunal, partiendo de que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de régimen local, va a afirmar que “en principio ninguna objeción puede formularse a que el estatuto de la comunidad autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la comunidad autónoma”, pero acto seguido se dice: “debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ engloba a las Administraciones locales” (STC 31/2010, FJ 36). En definitiva, el Tribunal Constitucional va a considerar el régimen local como “materia propia” de los estatutos de autonomía, pero con una serie de matizaciones o condicionamientos: En primer lugar, el estatuto solo podrá contener “las líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local; en segundo lugar, se reconoce al estatuto capacidad de ser norma de cabecera en esta materia en cuanto que es “norma institucional básica” de la comunidad; en tercer lugar, la regulación estatutaria se establece con el fin de “vincular al legislador autonómico”, de donde se puede extraer, *sensu contrario*, que no es su función vincular al legislador estatal; en cuarto lugar, la regulación estatutaria debe respetar “en todo caso” y “como es obvio” la competencia básica del Estado.<sup>22</sup>

Esta interpretación del Tribunal Constitucional, que supedita la actuación del legislador estatutario a la competencia básica del Estado, a mi juicio limita enormemente las posibilidades de interiorización del régimen local en relación con los entes locales garantizados constitucionalmente, como son las provincias y los municipios. Como se ha señalado desde un sector de la doctrina, esta interpretación del Tribunal parece sustentarse única y exclusivamente en su lec-

tura inicial de la competencia básica del Estado ex artículo 149.1.18 CE, sin tener en cuenta, ni siquiera de forma complementaria, la incidencia del estatuto como norma integrante del bloque de la constitucionalidad.<sup>23</sup>

En el momento de redactarse este artículo, el Tribunal Constitucional ha dictado la STC 132/2012, de 19 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad sobre la Ley de las Islas Baleares 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. Es aún pronto para valorar la trascendencia de esta decisión y, sobre todo, para saber si se trata de una decisión aislada o de un verdadero giro jurisprudencial, pero lo que sí que parece claro es que el Tribunal, en esta decisión, se aparta de la interpretación que había hecho en la STC 31/2010 sobre la relación entre el legislador estatutario y el legislador básico estatal en materia de autonomía local, justificando una interiorización estatutaria incluso contra la letra de la ley básica previa, y que lo hace, además, sin ofrecer una argumentación que justifique ese cambio. Puede aducirse que esta nueva doctrina solo es aplicable a las Administraciones locales de las islas, como consecuencia del hecho insular, pero aunque ello sea así, es indudable que se introduce una matización en la jurisprudencia constitucional hasta ahora vigente.

Dejando al margen las consecuencias, aún desconocidas, de esta reciente decisión, la cuarta conclusión provisional a la que llegamos, derivada de la extensión de la legislación básica y del alcance que le ha conferido la jurisprudencia constitucional, es, por tanto, que el margen de autonomía de las comunidades autónomas para configurar en su territorio las provincias, como entes territoriales intermedios, es muy escaso.

#### 4. Hacia una interpretación más flexible de la garantía constitucional de la provincia

Recapitulando lo visto hasta ahora, de las determinaciones constitucionales, de la interpretación que de

22. Sobre estas matizaciones o condicionamientos, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, “Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el EAC de 2006, 2010, p. 227 y ss.; en términos similares, FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, “La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, febrero de 2011, p. 145 y ss.

23. En este sentido, GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard, *op. cit.*, p. 229.

ellas ha hecho el Tribunal Constitucional, y del ejercicio de la competencia legislativa básica por parte del Estado, se extraen una serie de conclusiones:

- (1) La provincia como división territorial del Estado, con una finalidad esencialmente electoral, es intocable, y no cabe, en modo alguno, que haya territorios fuera de la división provincial del Estado, más allá de los expresamente contemplados por la Constitución, que son Ceuta y Melilla.
- (2) En cuanto ente local, la interpretación de la Constitución realizada por su supremo intérprete nos dice que la provincia es también un ente necesario, y, por consiguiente, no cabe tampoco que se vea suprimido o desfigurado.
- (3) A través de una ley orgánica se pueden modificar los límites provinciales. Se discute si se puede reorganizar el mapa provincial, fusionando provincias o creando otras nuevas, pero lo que es indiscutible es que no cabe hacer desaparecer totalmente las provincias en un determinado territorio.
- (4) El legislador básico estatal es el encargado de fijar los principios o bases relativos a los aspectos institucionales, organizativos, funcionales y competenciales de las provincias, concretando la autonomía local de estos entes garantizada por la Constitución.
- (5) El legislador estatutario no puede suprimir la provincia como ente local o desfigurarla en un determinado territorio, de forma que en el mismo no existan entes locales intermedios dotados de autonomía constitucionalmente garantizada. Tampoco puede, obviamente, modificar el mapa provincial.
- (6) El legislador estatutario sí puede regular líneas fundamentales o aspectos esenciales del régimen de las provincias –lo cual incluye también la posibilidad de cambiar la denominación genérica de las provincias en el territorio de la comunidad de que se trate–, pero debe situarse dentro del margen de configuración establecido por el legislador básico.

- (7) Cabe que el gobierno de las provincias esté encomendado a corporaciones representativas distintas de las diputaciones, y la competencia para decidir sobre ello corresponde al legislador básico estatal y, complementariamente, puede corresponder al legislador estatutario y al legislador autonómico.
- (8) La legislación básica ha operado con una enorme vis expansiva, dejando un escaso margen de maniobra para una configuración más autónoma de los entes locales intermedios garantizados constitucionalmente en cada una de las comunidades.

Todas estas conclusiones ofrecen un panorama de un excesivo uniformismo y de una excesiva rigidez. Al comienzo de este trabajo nos preguntábamos por la posibilidad de una mayor flexibilidad y heterogeneidad a la hora de organizar los entes locales intermedios en virtud de las características específicas de cada una de las comunidades autónomas, partiendo de la idea de que el propio Estado autonómico solo tiene sentido desde el reconocimiento de la heterogeneidad.

Como ha señalado Ortega, “nuestra Constitución operó con una base histórica que partía de una necesidad de uniformismo que hoy en día se debe cuestionar”. La idea de flexibilidad en la articulación del territorio no está presente en la Constitución, pero la situación actual no puede compararse a la de 1978, y con el desarrollo alcanzado por el Estado de las autonomías es necesario alcanzar un nuevo equilibrio entre uniformidad y diversidad territorial.<sup>24</sup> Aun admitiendo, con García de Enterría, que en 1978 no resultaba adecuado suprimir una estructura básica en un contexto en el que el modelo territorial de la Constitución se encontraba todavía abierto,<sup>25</sup> lo que está claro es que hoy en día la situación es otra, y, como señalaba Rivero Ysern ya en los años 90, la configuración de la provincia se ha revelado como un elemento, por su rigidez, distorsionante del proceso de construcción y consolidación del nuevo modelo de organización territorial del Estado.<sup>26</sup>

Lo cierto es que, a pesar del punto de partida constitucional, basado en la idea de uniformidad en la or-

24. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local”, *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, p. 82 y 83.

25. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La provincia en la Constitución”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, p. 6.

26. RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de derecho local*, Civitas, Madrid, 1993, p. 153.

ganización territorial del Estado, con excepciones muy singulares reconocidas expresamente por la propia Constitución, la propia evolución del Estado autonómico ha ido llevando a un grado de heterogeneidad considerable en relación con las provincias.

La constitución de las comunidades autónomas uniprovinciales va a tener como consecuencia la desaparición de la provincia como entidad local en una parte del territorio.<sup>27</sup> En su día se habló de transmutación o de otras formas de continuidad de la provincia. Así, el Tribunal Constitucional, en la STC 32/1981, afirma que las provincias “se erigen” en comunidades autónomas, pero la realidad es que en las comunidades uniprovinciales la provincia como entidad local ya no existe. Seguir hablando de que la provincia es un “ente local necesario” en todo el territorio nacional resulta, por tanto, contrario a la realidad de los hechos.

Pero la quiebra de la inicial homogeneidad constitucional no se queda ahí. La siguiente nota de diversidad viene de la mano del reconocimiento de los derechos históricos de los territorios forales, en concreto en el caso del País Vasco, lo que da lugar a la existencia de unas provincias que, en su faceta de entidades locales, ni en su organización, ni en sus competencias, ni en su capacidad financiera, nada tienen que ver con el resto.

Igualmente, tenemos que hacer referencia a la no existencia de la provincia, como ente local, en las Islas Canarias. Como es de sobra conocido, en dicho archipiélago las provincias, en su vertiente de entes locales, se ven sustituidas por las islas. Lo que no suele decirse es que tal resultado no deriva de una lectura literal de la Constitución, que en su artículo 141.4 tan solo señala que “En los archipiélagos, las islas tendrán *además* su administración propia en forma de cabildos o consejos” (la cursiva es mía), sino de la legislación ordinaria, en la que se perpetúa el modelo adoptado inicialmente en 1912 y definitivamente en 1927, con la creación de las mancomunidades provinciales interinsulares, que se mantienen como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales.

Nos quedan, pues, las provincias de régimen común, que solo sobreviven en ocho comunidades autónomas (Galicia, Castilla y León, Aragón, Cataluña,

Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía). Solamente estas provincias subsisten como entes locales, y, por tanto, solamente sobre ellas puede seguir predicándose su carácter necesario, de acuerdo con la interpretación de la Constitución asentada por el Tribunal Constitucional y asumida por la doctrina mayoritaria.

Pero ¿tiene sentido seguir hablando de garantía constitucional de la provincia, como ente local necesario, cuando la provincia ha dejado de existir en una parte importante del territorio, y en otra parte existe, pero con perfiles muy singulares? Parece evidente que la evolución de la institución provincial no ha tendido hacia la homogeneidad, sino hacia la heterogeneidad, y esa evolución, podríamos decir “natural”, choca con la rigidez con la que se ha interpretado la garantía constitucional de la provincia.

Dicha rigidez, a mi juicio, ha venido condicionada, directa o indirectamente, por la función que realiza la provincia como división electoral del Estado, pero lo cierto es que ambos aspectos –la existencia de la provincia como circunscripción del Estado (con fines básicamente electorales) y su existencia como ente local intermedio– no tienen por qué ir unidos. Del artículo 137 de la Constitución se puede inferir que la provincia como ente local tiene que existir en todo el territorio con una configuración uniforme –como ha hecho el Tribunal Constitucional hasta ahora–, o se puede hacer también una interpretación más flexible, que tenga en cuenta la evolución del Estado autonómico, según la cual las comunidades autónomas podrían tener un mayor margen de decisión sobre la organización de los entes locales intermedios dotados de autonomía constitucionalmente garantizada (con el nombre de provincias o con otro nombre) en sus respectivos territorios.

Esta interpretación más flexible es también, en mi opinión, más realista, porque la situación real de los entes locales en España no es homogénea, fundamentalmente porque la estructura municipal es muy diversa. Siendo esto así, la principal razón de ser de las provincias como entes locales, que es el auxilio a los municipios, no se da con la misma necesidad en todo el territorio nacional. Y a ello hay que añadir que el

27. En virtud del artículo 9 de la Ley del Proceso Autonómico, los órganos y competencias provinciales son “absorbidos” por la comunidad autónoma. En su momento, esto provocó un debate doctrinal sobre la continuidad o no del ente provincial en estos casos. Algunos autores hablaron de continuidad de las provincias, otorgando a los órganos autonómicos simultáneamente el carácter de órganos de la Administración local, otros autores afirmaron que las provincias se habían transformado en comunidades autónomas, y otros, a mi juicio más realistas, aceptaron sin más la desaparición de las provincias como entes locales. Sobre este debate, DÍAZ REVORIO, F. Javier y BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *op. cit.*, p. 655 y 656.

arraigo de la institución provincial tampoco es igual en todo el territorio.

Por descontado, esta nueva interpretación no puede contravenir las determinaciones constitucionales. Así, de una parte, la “provincia-división del Estado” (con la función de servir, básicamente, como circunscripción electoral) deberá seguir existiendo en todo el territorio. De otra parte, la “provincia-ente local”, con autonomía constitucionalmente garantizada, podría organizarse en cada comunidad autónoma según criterios autónomos, respetando la garantía constitucional de su autonomía a través de unas líneas fundamentales en su organización y competencias, que serían fijadas por el legislador básico estatal, pero de manera mucho más restrictiva, limitándose únicamente a aspectos muy básicos que garanticen la vigencia del principio democrático en la corporación representativa que asuma el gobierno de dichos entes y un ámbito mínimo de autonomía centrado en la función de auxilio a los municipios.

Esta interpretación más flexible solo es posible a partir de una autorrestricción del legislador básico que puede, a su vez, propiciar una nueva lectura por parte del Tribunal Constitucional.

A favor de una interpretación más autonomista del modelo local y de un papel más reducido de la legislación básica, aun partiendo del mantenimiento del carácter necesario de la provincia, se ha manifestado, entre otros, Ruiz-Rico, para quien sería conveniente superar la teoría del “régimen bifronte” de los entes locales, desde la que se han venido justificando invasiones o versiones bastante restrictivas de las competencias autonómicas que incidían, directa o indirectamente, en el régimen local. A partir de este redimensionamiento de la legislación básica aumentarían las posibilidades de que, a través de los estatutos de autonomía, se estableciesen legítimamente estructuras supramunicipales mejor acomodadas a la vocación histórica –o a la simple voluntad política– de cada comunidad.<sup>28</sup>

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha señalado en diversas ocasiones que la Constitución consagra un “modelo de Estado” en cuanto a la existencia de las Administraciones locales, y que eso implica que la regulación de las mismas no puede ser dejada por en-

tero a las comunidades autónomas “en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno” (SSTC 32/1981, FJ 5, y 214/1989, FJ 1), y que tales aspectos deben ser fijados por la legislación básica, común para todo el territorio nacional, pero ello no tiene por qué llevar, en absoluto, a que el Estado dicte una legislación tan completa y expansiva como la actualmente existente para municipios y provincias.

En este mismo sentido de búsqueda de una interpretación constitucional más flexible hay que situar la previsión del EAC de 2006 de sustituir a la provincia como entidad local por una institución recuperada de la historia como es la veguería. Esta sustitución no tendría por qué contravenir las determinaciones constitucionales, siempre y cuando, con las modulaciones que procedan, quede salvaguardada la garantía constitucional de la institución, y, por tanto, su autonomía como entidad local (en términos que no tienen por qué ser idénticos a los existentes en el resto de España con relación a la provincia de régimen común). Así lo entiende Jiménez Asensio, para quien la “interiorización” que se opera por vía estatutaria implica esa posibilidad de diferenciación, pues si se partiera de la base de que las veguerías y las provincias tienen las mismas atribuciones, puesto que son idénticas instituciones con diferentes enunciados, el carácter superfluo de las previsiones estatutarias sería manifiesto.<sup>29</sup> Como señaló el Consell Consultiu de Catalunya, la previsión estatutaria de las veguerías supone la creación de un nuevo tipo de ente provincial de régimen especial, como otros previstos en el ordenamiento jurídico, un nuevo tipo de ente diferente de las provincias de régimen común, pero respetuoso con el concepto de autonomía provincial constitucionalmente garantizada por el artículo 141.1 CE.<sup>30</sup>

Nos sigue quedando, no obstante, la duda de si la capacidad de configuración autonómica de los entes locales intermedios dotados de autonomía puede llegar a traducirse en una delimitación territorial distinta de dichos entes, la cual sería únicamente aplicable a su configuración como entes locales, sin afectar a la existencia de las provincias como circunscripciones electorales y, en su caso, como divisiones territoriales del Estado para otros fines, que seguiría estando garan-

28. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 172.

29. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *op. cit.*, p. 79.

30. Dictamen núm. 269, de 1 de septiembre de 2005.



tizada.<sup>31</sup> Con la doctrina emanada de la STC 31/2010 esta posibilidad queda completamente vedada, pero con una interpretación más flexible, como la que proponemos, quizás sí cabría esta disociación.

Dicho todo lo anterior, de la STC 31/2010, relativa al EAC, y de la situación política actual, no parece desprenderse que haya posibilidades de que esta nueva interpretación, más flexible, de la organización de los entes locales intermedios dotados de autonomía se convierta en una realidad.

En el momento actual es pronto para saber si la nueva doctrina emanada de la STC 132/2012, sobre la Ley de Consejos Insulares de las Islas Baleares, puede propiciar una visión jurisprudencial más favorable a la interiorización autonómica del gobierno local, que afecte también a la provincia y no se quede exclusivamente acantonada en las Administraciones insulares.

Si no se produce la retirada o autorrestricción del legislador básico, con la consiguiente interiorización por parte del legislador estatuyente o del legislador autonómico, podemos asistir a otra línea de evolución distinta, que es el mantenimiento de las provincias como un fósil y el vaciamiento, más o menos disimulado, de sus competencias a favor de otros entes supramunicipales de creación autonómica (caso catalán o aragonés) o de las propias comunidades autónomas (caso andaluz o valenciano).

Esta línea ya fue iniciada por la Comunidad Valenciana desde la entrada en vigor de su primer Estatuto, aprobado mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, que preveía que por ley de las Cortes Valencianas se establecieran fórmulas generales de coordinación de las funciones propias de las diputaciones provinciales que fuesen de interés general comunitario. Cabe señalar que el primer intento de cumplir con este mandato, mediante la Ley 2/1983, de 4 de octubre, fue declarado parcialmente inconstitucional, por vulnerar la autonomía provincial.

También la línea del vaciamiento de competencias fue la seguida por las leyes catalanas de 1987 conocidas como leyes de ordenación del territorio.<sup>32</sup> Para ello se siguieron diversas técnicas, las cuales han sido descritas por Torres:<sup>33</sup> la técnica del “goteo” o distribución individualizada de las competencias de las diputaciones entre la Generalitat y los municipios, en virtud del artículo 4.1 de la Ley 5/1987; la técnica de la “sustitución”, obligando a las diputaciones a canalizar sus inversiones en obras y servicios municipales a través del Plan único que aprueba la Generalitat; la técnica de la “duplicación”, atribuyendo competencias en materia de cooperación municipal tanto a la propia Generalitat como a las comarcas; y la técnica de la “coordinación”, que habilita a la Generalitat a someter a criterios uniformes el ejercicio de ciertas competencias de las diputaciones, como son las competencias en materia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica.

Posiciones en principio más provincialistas, como la de los estatutos aragonés y andaluz, han derivado en su desarrollo posterior en una redistribución de competencias muy favorable a la Administración autonómica, en el caso andaluz, o a las comarcas, en el caso aragonés. El artículo 94 del Estatuto de Autonomía de Andalucía introduce la coordinación por la Junta de Andalucía de todas las competencias provinciales, incluidas las reconocidas por la STC 109/1998 como “núcleo duro” de las funciones provinciales, lo que pone en entredicho la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

La técnica de la coordinación de las competencias de las diputaciones por las comunidades autónomas se ha utilizado, como señala Carballeira, no solo para lograr la unicidad de criterios y la eficacia y coherencia de resultados, fin loable de la coordinación, sino para reducir el margen de maniobra de las diputaciones en el ejercicio de sus competencias.<sup>34</sup> Se ha llegado a hablar

31. Tajantemente en contra de esta posibilidad, REBOLLO PUIG, Manuel, “Artículo 141”, en CASAS BAHAMONDE, M.<sup>a</sup> Emilia y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 141.

32. Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales; Ley 6/1987, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña; Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la “conurbación” de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa; Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, y Ley 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo.

33. TORRES COBAS, Ferran, “La autonomía local en España en los albores del siglo XXI”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 2, junio de 2003, p. 84 y ss.

34. CARBALLEIRA RIVERA, M.<sup>a</sup> Teresa, “¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, p. 31.

así de la existencia de un neocentralismo autonómico que ocuparía el lugar del antiguo centralismo estatal.<sup>35</sup>

En cuanto a la tendencia a la incorporación por vía estatutaria de nuevas entidades supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas), manteniendo las provincias, se trata de una tendencia sumamente problemática, debido a las duplicidades y choques competenciales que pueden derivarse de una excesiva proliferación de niveles. Jiménez Asensio nos ilustra sobre el particular con el ejemplo de la ciudad de Barcelona y sus municipios limítrofes, donde, además de los propios Gobiernos municipales, operarán el Gobierno de la comarca, el Consejo de Veguería y los órganos de gobierno que se creen con el Área Metropolitana. Como señala este autor, será necesario mucho ingenio para articular no un modelo de organización territorial, sino un modelo racional (que es algo muy distinto) y que funcione cabalmente.<sup>36</sup> Ante esta superposición de niveles, lo mínimo que se puede pedir, como hace Ruiz-Rico, es que los estatutos establezcan unas reglas de división competencial claras para facilitar la convivencia entre los entes de creación estatutaria –cuya autonomía puede venir garantizada por los estatutos– y las provincias –cuya autonomía está garantizada por la Constitución–.<sup>37</sup>

Otra de las líneas de evolución posibles a medio plazo es el mantenimiento de las provincias, pero con una estructura político-administrativa más reducida y con una especialización de funciones centrada exclusivamente en el auxilio a los pequeños municipios. Ciertamente, existe una desconexión clara y profunda entre las funciones encomendadas a las instituciones provinciales –auxilio a los pequeños municipios– y la forma de elección de sus miembros –predominio de los municipios más poblados–,<sup>38</sup> y esta línea de evolución podría tratar de incidir en esta cuestión planteando órganos de gobierno de tipo intermunicipal (como los consejos de alcaldes).

Existe incluso otra posible línea de evolución, consistente en el reforzamiento de las provincias a través

de una descentralización en ellas de competencias autonómicas, aunque esto pueda parecernos quimérico, dada la tendencia expansionista que ha caracterizado al comportamiento de las comunidades autónomas desde su creación. Para Carballeira, esta descentralización es posible y exigible, así como una potenciación de figuras como la delegación y gestión ordinaria de las competencias autonómicas por las diputaciones.<sup>39</sup> A favor de esta línea evolutiva puede jugar el hecho de que la mayoría de los estatutos se remiten a la organización provincial como forma de organizar los servicios autonómicos –la única excepción son, lógicamente, las comunidades uniprovinciales y Cataluña–.<sup>40</sup>

Desconocemos también cuál puede llegar a ser la incidencia de la crisis de la deuda en la reorganización de las entidades locales y de las propias comunidades autónomas en España. Quizás la crisis nos empuje a realizar esa reforma pendiente que en condiciones económicamente más favorables resultaría imposible de realizar. En cualquier caso, lo lógico sería que la evolución que experimenten las provincias sea una evolución propia en cada comunidad autónoma, acorde con la situación real existente en ella. ■

35. DÍAZ REVORIO, F. Javier y BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *op. cit.*, p. 667.

36. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *op. cit.*, p. 78 y 79.

37. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 171.

38. CARBALLEIRA RIVERA, M.<sup>a</sup> Teresa, *op. cit.*, p. 32.

39. *Ibidem*, p. 30.

40. Incluso algunas comunidades autónomas, como Andalucía, Aragón, Extremadura y Castilla y León, establecían originariamente que la gestión ordinaria de sus servicios periféricos se realizaría imperativamente a través de las diputaciones, aunque dicha previsión no ha llegado a cumplirse en ninguno de los casos y ha ido difuminándose a lo largo de las sucesivas reformas, hasta llegar a desaparecer por completo en el caso de Andalucía, Aragón y Castilla y León, y a quedarse en mera posibilidad en el caso de Extremadura.