
El paper de la província a l'Estat autonòmic¹

Óscar Sánchez Muñoz

Professor contractat doctor de Dret Constitucional de la Universitat de Valladolid

1. Introducció
2. Les determinacions constitucionals
 - 2.1. La província com a divisió territorial de l'Estat
 - 2.2. La província com a ens local
3. L'abast de la legislació bàsica
4. Cap a una interpretació més flexible de la garantia constitucional de la província

Resum

En els últims anys, el paper de la província a l'Estat autonòmic ha estat objecte de controvèrsia tant en la doctrina constitucional com en l'opinió pública. La controvèrsia ha arribat al seu punt més àlgid després de l'adopció del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, que articula una nova organització territorial basada en les vegueries.

En aquest context, l'article analitza el significat de les determinacions constitucionals sobre la província, com a divisió territorial de l'Estat i com a ens local, i pretén suscitar un debat sobre el grau de diversitat que permet la Constitució en relació amb l'organització dels ens locals intermedis atenent la situació específica de cada comunitat autònoma.

L'article advoca per una interpretació més flexible i més realista –atesa l'heterogeneïtat existent– de la garantia constitucional de la província, una interpretació que només és possible a partir d'una autorestricció del legislador bàsic que propiciï, al seu torn, una nova lectura per part del Tribunal Constitucional.

Paraules clau: *província; Estat autonòmic; Administració local; organització territorial; ens territorials intermedis; comunitats autònomes.*

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

1. Aquest treball ha estat realitzat en el marc del Projecte d'investigació DER2008-00185/JURI, sobre "*Pluralidad de ciudadanías y participación democrática*", concedit pel Ministeri de Ciència i Innovació per al període 2009-2011 (prorrogat el 2012).

debate 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. Introducció

En els últims anys, la província ha estat al centre de diverses polèmiques en la doctrina constitucional i en l'opinió pública, i ha vist qüestionada la seva pròpia raó de ser en tots i cada un dels sentits en què apareix recollida en el nostre text constitucional. S'ha posat en dubte la seva eficàcia com a ens local intermediari en el context de l'Estat de les autonomies. S'ha discutit la seva necessitat com a divisió territorial d'una administració estatal minvant. I fins i tot s'ha objectat la seva adequació com a circumscripció electoral, a causa de les distorsions de la proporcionalitat i de la igualtat de la representació que ocasiona.

L'aprovació del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, mitjançant la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol (en endavant, EAC), ha contribuït especialment a avivar la polèmica al voltant de les províncies. Aquesta norma articula un nou model territorial a Catalunya, basat en una divisió en vegueries, els consells de les quals, segons el text del mateix estatut, estan cridats a substituir les diputacions provincials. Sembla clar que el que l'EAC pretenia realment era la desaparició de les províncies i la seva substitució per una divisió territorial nova, encara que aquesta pretensió ha estat reconduïda –o, més ben dit, ha estat conduïda a un carreró sense sortida– per la STC 31/2010.

Recordem que, ja sota la vigència de l'Estatut de 1979, les institucions catalanes havien intentat, sense èxit, superar la divisió provincial,² primer mitjançant la

Llei 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions catalanes a la Generalitat, declarada inconstitucional per la STC 32/1981, i després mitjançant la pretensió de convertir Catalunya en una única província, per tal de subsumir les diputacions a la mateixa Generalitat, a través de les lleis d'ordenació territorial de 1987.³

D'altra banda, la crisi econòmica i, especialment, la crisi de deute que estem patint en els últims anys, ha tornat a situar en l'agenda política la qüestió, inexcusable d'altra banda, de la simplificació de les estructures administratives del nostre país. En aquest sentit, s'ha parlat des de moltes instàncies i sense molt fonament de “suprimir” les províncies, cosa que és impossible dins el marc de la Constitució. I amb una mica més de fonament, al meu entendre, se situarien propostes com la inclosa en el programa electoral del PSOE per a les últimes eleccions generals, en el sentit de transformar les diputacions provincials en consells d'alcaldes, simplificant-ne l'estructura, reduint el nombre de representants polítics i delimitant-ne les competències, de manera que se centrin en l'auxili als municipis petits i no concorrin en la prestació de serveis públics amb les comunitats autònomes.

Província i provincial han esdevingut termes poc prestigiosos. Els hem vist freqüentment acompanyats per termes com caciquisme o clientelisme. El provincial s'ha assimilat al provincià, com a sinònim d'endarrerit i tancat sobre si mateix. Resulta ociós advertir que el comportament poc edificat d'alguns polítics provin-

2. Sobre aquests intents, vegeu, entre d'altres, 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 Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, incloïa dos mandats al Govern de la Generalitat per presentar al Parlament de Catalunya una proposta per exercir la iniciativa legislativa davant les Corts Generals amb la finalitat d'integrar les quatre províncies catalanes en una de sola i per presentar un projecte de llei de divisió territorial en regions, en un nombre no inferior a cinc, que agruparien les comarques. Cap dels dos mandats no es va arribar a complir.

cials ha contribuït a assentar encara més aquesta imatge pejorativa en l'imaginari col·lectiu.

També ha estat dit que la planta provincial, en la mesura que imposa un model territorial homogeni a tot el territori nacional, pot no resultar totalment adequada per reflectir les peculiaritats o els "fets diferencials" que poden existir a les diferents comunitats autònomes pel que fa a l'organització territorial, més enllà de les concessions explícites a la diversitat que fa la Constitució en relació amb els territoris insulars (article 141.4 CE), els territoris històrics bascos (disposició addicional 1a CE), les comunitats uniprovincials (article 143.1 CE, en connexió amb l'article 9 de la Llei 12/1983) i Ceuta i Melilla (disposició transitòria 5a CE), concessions que, en tot cas, no exclouen cap territori de la divisió provincial, excepte en el cas de Ceuta i Melilla.

Sens dubte, moltes de les crítiques que es fan a la província i a la seva institució representativa estan fonamentades, però no hem d'oblidar, si volem ser ponderats en les nostres apreciacions, que la provincial és la divisió territorial més arrelada al nostre país, que va ser una creació genuïnament revolucionària i progressista, una "*hija legítima del constitucionalismo*", en paraules de Nieto,⁴ i que ha sobreviscut a règims de tot signe, pràcticament sense variacions, la qual cosa ens ha de fer pensar que potser no es tracta d'una divisió tan artificial, sinó que es troba fermament ancorada sobre la realitat d'un sistema de nuclis urbans que té les seves arrels en l'edat mitjana, i que, potser, tampoc no és una divisió imposada, sinó que, com ha assenyalat 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*".⁵

Tampoc no hem d'oblidar que l'existència d'ens locals intermedis, situats entre els ens locals bàsics i els ens territorials dotats d'autonomia política, és una constant a tots els estats descentralitzats políticament. Aquests ens intermedis satisfan una necessitat d'agregació dels interessos locals, i a això cal afegir també, amb especial incidència en el cas espanyol, que responen a la necessitat de fer front a les insuficiències organitzatives i financeres dels municipis pe-

tits, assegurant el bon govern, generant economies d'escala, i garantint la realització del principi d'igualtat entre els habitants de les ciutats i els del medi rural. En aquest sentit, les diputacions provincials exerceixen una funció capital com a garants d'un nivell mínim de prestació dels serveis públics municipals en relació amb el 95% dels municipis, que són tots els situats per sota del llindar dels 20.000 habitants, i especialment en relació amb els 5.000 municipis que tenen menys de 1.000 habitants. Es tracta d'institucions abocades al món rural, i això explica, en bona mesura, el desconeixement que hi ha sobre les mateixes per gran part de la població que viu a zones urbanes.

D'acord amb la consideració anterior, cal tenir en compte que el que es qüestiona des de diverses òptiques no és la necessitat d'ens locals intermedis, sinó la seva configuració en un mapa, en una denominació i en una organització institucional determinats. En aquest sentit, el debat que es vol obrir en aquest treball no és el debat entorn de l'existència o no de les províncies, debat que només es podria plantejar *Constitutione ferenda*, sinó el debat sobre el grau d'heterogeneïtat que permet el nostre text constitucional a l'hora d'organitzar els ens locals intermedis en virtut de les característiques específiques de cadascuna de les comunitats autònomes, partint de la idea que el mateix Estat autonòmic només té sentit des del reconeixement de l'heterogeneïtat. En altres paraules, la pregunta que voldria plantejar i, en la mesura de les meves possibilitats, intentar respondre, és la de què poden decidir les comunitats autònomes sobre l'organització dels ens locals intermedis dins del seu àmbit territorial.

2. Les determinacions constitucionals

2.1. La província com a divisió territorial de l'Estat

A la Constitució, la província apareix com a "divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat", la qual cosa es tradueix a la mateixa Constitució en la

4. Vegeu NIETO GARCÍA, Alejandro, "Diputaciones provinciales, hijas legítimas del constitucionalismo", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 11, quart trimestre 2010, p. 9.

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

funció de la divisió provincial per articular la representació política (articles 68 i 69).

En aquest sentit, la Constitució assumeix la divisió territorial preexistent, i fins i tot es pot dir que la congelació, en un doble sentit:

En primer lloc, perquè dels articles 68 i 69 de la Constitució es deriva inexorablement l'exigència que tot el territori nacional estigui dividit en circumscripcions electorals provincials, tret de les excepcions que preveu la Constitució mateixa en relació amb Ceuta i Melilla, i, en el cas del Senat, també de les illes i agrupacions d'illes. El contrari, és a dir, l'existència d'altres territoris no inclosos a cap província, implicaria l'existència de ciutadans no representats políticament, la qual cosa suposaria una fallida del principi democràtic.

I, en segon lloc, perquè la Constitució només admet l'alteració dels límits provincials amb un caràcter limitat, i reservant aquesta decisió al legislador estatal mitjançant l'instrument normatiu de la llei orgànica (article 141.1 CE).⁶ Aquesta previsió constitucional ha donat lloc a múltiples interpretacions, i es discuteix si pot servir per fusionar o dividir províncies, possibilitat que és admesa per una part de la doctrina i rebutjada per l'altra,⁷ sense que el Tribunal Constitucional s'hagi pronunciat sobre això, però el que sembla evident és que el que no pot produir de cap manera és el resultat que un territori actualment integrat en l'organització provincial deixi d'estar-ho.

Per tant, com a primera conclusió provisional, no hi pot haver territoris fora de la divisió provincial de l'Estat, més enllà dels expressament previstos per la Constitució, que són Ceuta i Melilla.⁸

2.2. La província com a ens local

A la Constitució la província apareix també com a ens local, dotat d'autonomia per a la gestió dels seus interessos (article 137 CE), determinat per l'agrupació de municipis, amb personalitat jurídica pròpia, i gestionat per una corporació representativa (article 141 CE).

En aquest sentit, la Constitució també assumeix la realitat preexistent, i per tant, si més no inicialment, la província apareix també com un ens necessari, tot i que veurem que aquesta nota de necessitat queda matisada posteriorment pel desenvolupament de l'Estat autònic.

Cal tenir en compte també, al costat d'aquesta nota inicial de necessitat, la indefinició constitucional pel que fa al contingut de l'autonomia local de les províncies. Mentre que la Constitució enumera amb un cert detall les matèries sobre les quals poden assumir competències les comunitats autònomes i les que corresponen en tot cas a l'Estat (articles 148 i 149 CE), en canvi, en referir-se a les províncies –i als ens locals en general–, es limita a reconèixer la seva autonomia per a la gestió dels seus interessos respectivament, però sense arribar a definir, ni tan sols de manera potencial, quin és l'abast i el contingut d'aquesta autonomia.

Com ens local, la província apareix a la Constitució, a més, amb un caràcter instrumental, ja que se li atribueix el paper de ser la peça sobre la qual es construeix l'Estat de les autonomies. Certament, si bé la Constitució, en l'article 2, "reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regi-

6. Des de l'entrada en vigor de la Constitució l'única alteració que s'ha produït va tenir lloc mitjançant la Llei orgànica 15/1995, de 27 de desembre, sobre alteració dels límits provincials consistent en la segregació del municipi de Gàtova de la província de Castelló i la seva agregació a la de València.

7. Sobre aquest interessant debat doctrinal, que no té cap sentit reproduir en aquestes pàgines, vegeu 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, especialment p. 1239 i seg.

8. Això es dedueix de la interpretació conjunta de l'article 144.b) CE, que reconeix l'existència de "territoris que no es trobin integrats en l'organització provincial", i de la disposició transitòria 5a. Cal indicar aquí que, a més de Ceuta i Melilla, estan fora de l'organització provincial la resta de les "places de sobirania menors", situades al nord d'Àfrica, és a dir, l'illot Perejil, actualment deshabitat, el penyal de Vélez de la Gomera, les illes d'Alhucemas i les illes Chafarinas. Tots aquests territoris depenen directament del Govern de la nació i estan situats sota administració militar. És important assenyalar que en aquestes places no existeix població resident que pugui ser políticament representada, ja que no tenen municipi ni, per tant, padró municipal, i els únics habitants són els militars destinats allà, sempre amb caràcter temporal. Cal recordar també que el Projecte d'Estatut de la Ciutat de Ceuta, publicat el 26 de febrer de 1986, incloïa l'illot Perejil i el penyal de Vélez de la Gomera com a part integrant del seu territori; i que, per la seva banda, el Projecte d'Estatut de la Ciutat de Melilla, publicat a la mateixa data que l'anterior, incloïa el penyal d'Alhucemas i les Illes Chafarinas en el seu. Però aquestes referències van ser retirades en els projectes definitius de 1994, i en els estatuts actuals no es diu res d'aquestes places. A diferència de les mateixes, l'illa d'Alborán sí que està integrada en l'organització provincial, ja que pertany administrativament a la província d'Almeria. També s'ha dit que Gibraltar, en el cas que es produís la retrocessió a la sobirania espanyola, seria també un territori no integrat en l'organització provincial.

ons", en l'article 143 CE l'exercici ordinari d'aquest dret s'atribueix, en el seu vessant d'accés a l'autogovern, a "les províncies limítrofes que tinguin característiques històriques, culturals i econòmiques comunes, els territoris insulars i les províncies d'entitat regional històrica", i la facultat d'iniciativa del procés autonòmic correspon a les diputacions o als òrgans interinsulars, al costat dels ajuntaments. D'altra banda, es deixa la porta oberta perquè es constitueixin comunitats l'àmbit territorial de les quals no superi el d'una província, supeditant-ho a l'autorització de les Corts Generals mitjançant una llei orgànica [article 144.a) CE]. Així doncs, les peces amb les que es construeix l'Estat de les autonomies són les províncies: hi podrà haver comunitats autònomes pluriprovincials o uniprovincials, però no comunitats que travessin els límits provincials, i les disposicions relatives al reconeixement dels drets històrics dels territoris forals o a l'exercici de la iniciativa autonòmica en els supòsits en què hi hagi règims provisionals d'autonomia no qüestionen aquesta pauta general.

És la província un ens local "necessari" i per tant indisponible per al legislador, sia aquest el legislador estatal, el legislador estatut o l'autonòmic? La resposta inicial derivada de l'article 137 és una resposta afirmativa, i, tot i que l'article 141.3 CE estableix que "Es podran crear agrupacions de municipis diferents de la província", aquest precepte sempre ha estat interpretat pel Tribunal Constitucional en el sentit que es podran crear agrupacions de municipis

de caràcter infraprovincial, però mai substitutives de la província.

Per part d'un sector de la doctrina es lamenta que el constituent no hagi fet gala de més flexibilitat i no hagi previst l'eventual desaparició de les províncies allà on els estatuts estableixin una organització territorial pròpia d'acord amb l'article 152.3.⁹ És veritat que en l'avantprojecte de Constitució sí que s'admetia aquesta possibilitat, però això va desaparèixer posteriorment en l'iter constituent, procés en el qual la província es va anar reforçant com a entitat local. Per tant, està clar que hi va haver una voluntat expressa del constituent a favor del manteniment de les províncies. Es podrà intentar explicar el perquè d'aquesta opció, i es podran explorar les vies per flexibilitzar-la –és el que pretenc fer en aquest treball–, però el que no es pot negar és que la mateixa va existir.

Tampoc no es pot negar que aquesta opció inicial del constituent s'ha anat apuntalant amb el pas dels anys en la jurisprudència constitucional. El Tribunal Constitucional, en diverses ocasions, ha parlat de l'existència d'una "garantia institucional" en relació amb l'autonomia provincial. Això ha donat lloc a un interessant debat doctrinal sobre si el concepte de garantia institucional és l'adequat o no.¹⁰ Sense entrar en aquest debat, el que sí que es pot dir és que, en la interpretació que li ha donat el Tribunal Constitucional, la Constitució garanteix l'existència de la província com a ens local, així com l'existència d'un àmbit d'autonomia que li seria propi, de

9. Per a Garrido, la Constitució consagra la divisió provincial, però tendeix a la divisió autonòmica, fent conviure inexplicablement ambdues; per a aquest 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"; vegeu 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 i 29. Segons que diu Garrido, el mateix criteri va ser sostingut per AJA FERNÁNDEZ, Eliseo i TORNOS MAS, Joaquín, "La polémica de la provincia única", *El País*, 24 d'octubre de 1988, p. 30.

10. Com ha assenyalat Ruiz-Rico, las notòries limitacions que presenta la teoria de la "garantia institucional" de l'autonomia local han conduït l'esforç doctrinal posterior per construir una nova categoria conceptual que permeti superar aquesta manca de virtualitat normativa. La més representativa d'aquesta nova tendència va ser la teoria encunyada al voltant del concepte de "garantia constitucional" (García Morillo), després complementada d'alguna manera per l'afirmació del caràcter "principal" de l'autonomia local (Aja, Caamaño, García Fernández, García Roca). Vegeu RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, "Niveles de organización territorial y reformas de los estatutos de autonomía", *Anuario del Gobierno Local*, 2004, p. 165 i notes 6 i 7. Sobre la insuficiència de la garantia institucional i la seva substitució per la garantia constitucional, amb la finalitat de donar millor cabuda als principis de subsidiarietat i democràcia participativa, derivats de la Carta Europea de l'Autonomia Local, s'ha pronunciat 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 juliol 2006, p. 43 i 44. Sobre aquest debat, vegeu també DÍAZ REVORIO, F. Javier i 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.

manera que estaria vedat al legislador suprimir-la o desfigurar-la.¹¹

Aquesta doctrina ha estat reiterada recentment en la STC 31/2010, relativa a l'EAC, en la qual s'afirma amb rotunditat que la província és una entitat "asumida y asegurada en su existencia por la Constitución" (FJ 40). Però la doctrina de l'Alt Tribunal sobre això, ja abans de la STC 31/2010, està molt clara (vegeu les STC 32/1981, sobre la unificació de les diputacions catalanes; 27/1987, sobre les diputacions valencianes; 109/1998, sobre el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya; i 233/1999, sobre hisendes locals).¹² En totes aquestes decisions s'estableix que la província és una entitat local que té una autonomia garantida, i que la seva existència com a entitat local és, per tant, indisponible per al legislador. Quant a la configuració institucional concreta de la província, la mateixa correspon al legislador, però sense gaudir d'una llibertat de configuració total, ja que ha de respectar la imatge comunament acceptada de la institució provincial i no pot trencar amb la mateixa. El legislador autonòmic, a més, ha de respectar els condicionaments establerts pel legislador bàsic. El nucli de l'autonomia provincial rau en el suport als municipis, i, tot i que les seves competències concretes són modelables pel legislador i es poden veure afectades per la creació d'altres ens supramunicipals per part de les comunitats autònomes, aquestes competències no poden arribar en cap cas a desaparèixer totalment.

Sembla clar, doncs, com ha assenyalat Ruiz-Rico,¹³ que des de la STC 32/1981 el Tribunal Constitucional ha mantingut de manera invariable una línia interpretativa que reconeix amb una rotunditat inqüestionable la condició "arquitectònica" per a l'estructura de l'Estat de les entitats a les que fa referència expressa la CE.¹⁴

Per tant, com a segona conclusió provisional, la província com a ens local no pot ser eliminada o des-

figurada dins d'un determinat territori per la simple voluntat del legislador, tot i que es tracti del legislador estatutari.

Però si l'opció del constituent a favor del manteniment de la província com a ens local sembla molt ferma, si més no inicialment, en canvi la seva determinació pel que fa a la configuració de l'òrgan de govern de la província és molt més flexible. Segons l'article 141.2 CE, "El govern i l'administració autònoma de les províncies seran encomanats a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu". La Constitució considera, doncs, perfectament viable la substitució de la diputació provincial per qualsevol altra corporació, a condició que es tracti d'una corporació de caràcter representatiu.

Dit això, ens podem plantejar: a qui correspon decidir sobre aquesta qüestió? O dit d'una altra manera: qui té la "competència" per decidir? La Constitució no ens diu clarament qui la té, però, com veurem a continuació, la interpretació que s'ha imposat en la jurisprudència és la que l'organització de les províncies, com a part integrant de l'Administració local, és una matèria compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes.

La tercera conclusió provisional a la qual vam arribar, partint de les determinacions constitucionals i de la interpretació de les mateixes en la doctrina del Tribunal Constitucional, és que la decisió sobre quina ha de ser la corporació representativa que s'encarregui del govern de les províncies correspon en primer terme al legislador bàsic estatal, però també pot correspondre al legislador estatutari i al legislador autonòmic, dins del marge de configuració que li deixi el primer.

3. L'abast de la legislació bàsica

Fins ara hem vist, com dues primeres determinacions constitucionals, que la província com a divisió de l'Estat

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 aquesta doctrina, DÍAZ REVORIO, F. Javier i BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *op. cit.*, p. 658 i seg.

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).

és intocable, excepte l'alteració dels límits provincials que correspon al legislador orgànic –sigui el que sigui el que vulgui dir “alteració dels límits provincials”–, i que la província com a ens local està assegurada en la seva existència i en la pervivència de la seva imatge mestra, si bé la configuració del seu òrgan de govern correspon als legisladors, respectant el seu caràcter representatiu.

Ens trobem, doncs, amb una inicial tendència constitucional a la uniformitat, en el sentit que es dona per fet que la província en les seves dues accepcions seguirà existint a tot el territori nacional –després veurem que això s'ha de matisar–. Aquesta tendència a la uniformitat ha estat mantinguda i fins i tot reforçada per l'actuació del legislador bàsic.

La competència en matèria de règim local va ser considerada des del començament com una competència compartida. Les llistes constitucionals de matèries assumibles per les comunitats autònomes (article 148 CE) i de matèries reservades a l'Estat (article 149.1 CE) no contenen una referència expressa a la matèria del règim local, de manera que els títols competencials que han servit d'ancoratge han estat els que contenen l'article 149.1.18 CE, que reserva a l'Estat les “bases del règim jurídic de les administracions públiques”, i l'article 149.1.1 CE, en connexió amb el 81.1 CE, pel que fa al règim electoral de les entitats locals. Per la seva banda, els estatuts de totes les comunitats sense excepció van incloure entre les matèries de la seva competència el “règim local”, expressió que el Tribunal Constitucional ha interpretat com “*régimen jurídico de las Administraciones locales*” (STC 214/1989).

En conseqüència, l'organització de les províncies, com a part integrant de l'Administració local, és una matèria compartida entre l'Estat i les comunitats autònomes. A l'Estat correspon fixar les bases, i a les comunitats autònomes aprovar la legislació de desplegament d'aquestes bases, d'acord amb els estatuts d'autonomia respectius. Cal assenyalar que les bases que corresponen a l'Estat no només es refereixen a aspectes organitzatius o institucionals, sinó també als competencials (STC 214/1989, de 21 de desembre). D'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, també són de competència estatal la delimitació de la província, la seva capitalitat i la seva denominació –en-

tesa com el nom propi de cadascuna de les mateixes– (STC 385/1993, de 23 de desembre), tot i que de la STC 31/2010, relativa a l'EAC, es desprèn que un estatut d'autonomia pot canviar la denominació genèrica de les províncies a un territori determinat, “*a efectos estrictamente autonómicos*” (FJ 41).

Les bases es troben fixades a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i, parcialment, al Decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, modificat essencialment pel Decret legislatiu 2/1994, de 25 de juny, a més de per altres lleis posteriors. En relació amb l'activitat financera dels ens locals, la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals, va constituir la legislació bàsica en la matèria. Aquesta Llei ha experimentat nombroses reformes, i ha estat substituïda finalment pel Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

Quant al règim electoral, la legislació bàsica aplicable és la continguda en el títol V de la LOREG, el qual, en virtut de la disposició addicional 1a, apartat 4, no pot ser modificat o substituït per la legislació de les comunitats autònomes, tot i que, al meu entendre, sí que podria ser modulada pels estatuts d'autonomia. És cert que, amb la legislació actual, estem davant d'una competència “gairebé” exclusiva de l'Estat com a part del “règim electoral general”, amb l'única excepció de la legislació electoral relativa a les juntes generals i diputacions forals dels territoris històrics del País Basc, la regulació de les quals atribueix a aquesta Comunitat l'article 10.3 del seu Estatut d'autonomia; però, al meu parer, hi ha la possibilitat que els estatuts d'autonomia estableixin normes singularitzades i atribueixin competències a les comunitats autònomes en matèria electoral local, és clar respectant el contingut de l'article 141.2 CE en relació amb les províncies, és a dir, respectant que el seu govern i la seva administració estiguin encomanats “a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu”, i respectant el dret electoral bàsic de competència estatal ex article 149.1.1 (normes comunes a qualsevol procés electoral que se celebri a Espanya), així com la regulació que dicti l'Estat en virtut de l'article 149.1.18 CE (“bases del règim jurídic de les administracions públiques”, en aquest cas de l'Administració local).¹⁵

15. En un sentit anàleg, FONT I LLOVET, Tomàs, “El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías”, *Anuario del Gobierno Local*, 2004, p. 30 i seg. Sobre aquest procés d'interiorització, vegeu també SALVADOR CRESPO, Mayte, *op. cit.*, p. 54 i seg.

Partint de les determinacions constitucionals, el Tribunal Constitucional va elaborar la teoria del “caràcter bifront” de la competència sobre el règim local (STC 84/1982). La “bifrontalitat” és el resultat de “*la actividad concurrente del Estado (...) y de las comunidades autónomas*” (STC 84/1982; reiterat en la STC 31/2010, sobre l'EAC), de manera 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). Però la bifrontalitat no situa en un pla d'igualtat el legislador bàsic estatal amb el legislador autonòmic, ni tan sols amb el legislador estatutari, que també és legislador estatal, sinó que li atorga una posició de superioritat.

Precisament, una de les qüestions més debatudes ha estat la de la posició de la legislació bàsica, ja que la interpretació del Tribunal Constitucional ha situat, com diem, la LBRL en una posició de superioritat que va més enllà del seu caràcter bàsic i la fa servir de paràmetre de constitucionalitat per a les lleis autonòmiques i fins i tot per a les lleis estatals sectorials (STC 32/1981, FJ 4, i 213/1988). La LBRL compliria així un paper regulador i relacional dels diferents nivells territorials recollits en la Constitució, i esdevindria una norma de referència per enjudiciar qualsevol acte o disposició normativa que tracti sobre el règim local.¹⁶

Aquest paper qualitativament destacat que compleix la legislació bàsica en matèria de règim local està relacionat precisament amb la teoria de la garantia institucional de l'autonomia local, a la qual ens hem referit anteriorment. Aquesta connexió s'aprecia amb claredat en la STC 249/2006, en la qual el Tribunal afirma que la garantia institucional implica que hagi de ser el legislador estatal el qui fixi uns principis o bases relatius als aspectes institucionals, organitzatius o funcionals, i a les competències locals. Amb més claredat fins i tot, el Tribunal Constitucional ha arribat a dir que “*el cauce y soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional*” és la Llei estatal de règim local (STC 159/2001, FJ 4).

Durant un temps, aquesta concepció va portar el Tribunal Constitucional a considerar la LBRL com a part del bloc de la constitucionalitat (STC 27/1987 i 109/1998); tanmateix, amb caràcter posterior el Tribu-

nal ha matisat la seva postura, i ara entén que només determinats preceptes de la LBRL –“*aquellos artículos (...) que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los artículos 137, 140 y 141 CE*” – s'integrarien en el bloc de la constitucionalitat i constituïrien un cànon de validesa d'altres normes (STC 159/2001, FJ 4; en sentit anàleg, STC 240/2006, FJ 8).

Estem, per tant, davant d'una bifrontalitat clarament escorada del costat de la legislació bàsica de l'Estat. A això cal sumar que l'Estat no s'ha auto-restringit a l'hora d'aprovar la legislació bàsica, i això ha comportat, segons el parer d'un sector de la doctrina amb el que estic d'acord, que el marge de manobra del qual ha disposat el legislador autonòmic per exercir la seva autonomia normativa i, en definitiva, la seva autonomia política, hagi estat molt escàs. Davant la parquedat de la regulació constitucional en relació amb l'autonomia local, i en especial en relació amb l'autonomia de les províncies, la legislació bàsica ha tendit a expandir-se, i, com ha assenyalat, entre d'altres, Carrillo, el balanç de les últimes dècades ha posat de manifest que el legislador autonòmic ha tingut un reduït àmbit de disponibilitat normativa per posar en pràctica l'autonomia política de què disposa.¹⁷ Dit més clarament, la “vis expansiva” de la legislació bàsica ha anul·lat pràcticament l'autonomia de les comunitats autònomes.

Com dèiem abans, el criteri uniformista de la Constitució s'ha vist traslladat a la legislació bàsica. Així, en relació amb la província la LBRL es caracteritza per una unitat de plantejament en relació amb la seva organització, la limitació competencial i les funcions, passa el mateix en relació amb les competències pròpies de les províncies, i només planteja una possible obertura cap a la diversitat en relació amb les competències transferides o delegades per les comunitats autònomes.

Tot i que la LBRL preveu, reproduint gairebé literalment el text constitucional, que el govern i l'administració autònoma de la província estaran encomanats a la Diputació o altres corporacions de caràcter representatiu, l'article 38 assenyala, tot seguit, que aquestes corporacions s'han de regir pel que la mateixa LBRL preveu per a les diputacions. D'aquesta manera, les regles d'organització i funcionament de les diputacions

16. En aquest sentit, SALVADOR CRESPO, Mayte, *op. cit.*, p. 46.

17. CARRILLO, Marc, “L'administració local en la reforma dels estatuts d'autonomia: especial referència al cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya”, *Quaderns de Dret Local*, núm. 12, octubre de 2006, p. 39.

s'apliquen sense matisos als cabildos i als consells insulars. Aquesta mateixa idea ha estat reiterada pel Tribunal Constitucional a la STC 31/2010: si les vegueries substitueixen la província, llavors la seva composició i la seva manera d'elecció corresponen a la legislació bàsica estatal.

Els elements d'obertura a la diversitat en la LBRL són, com diem, limitats: l'article 37 preveu la delegació de competències i l'encàrrec de gestió, l'article 39 consagra l'especialitat dels territoris històrics forals, i l'article 40 l'especialitat de les Illes Balears pel que fa a la integració de les competències de la diputació provincial als òrgans autonòmics, amb característiques peculiars respecte al que succeeix en altres comunitats autònomes uniprovincials.

Com a mitjà de superació de la tesi del caràcter bifront, o com a mitjà per aconseguir que la bifrontalitat sigui autèntica i no estigui tan escorada cap al costat estatal, s'ha anat imposant en els darrers anys la tesi de la "interiorització" autonòmica del govern local, tesi que ha inspirat les últimes reformes estatutàries.¹⁸ Aquesta interiorització o, en altres paraules, més protagonisme del legislador estatutari i del legislador autonòmic en la regulació del règim local, havia estat ja suggerida pel *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local en España* (2005), en què es fa referència al procés de regionalització del règim local, en el sentit suggerit per les recomanacions del Consell d'Europa.¹⁹

La tesi de la interiorització autonòmica del govern local es basa sobretot en la utilització de l'estatut d'autonomia –norma "bifront", si es permet aquesta expressió– com a norma de capçalera de la regulació del règim local a cada comunitat autònoma. En aquest sentit, la plasmació en els estatuts d'autonomia de la configuració organitzativa de l'autonomia local impli-

ca, d'una banda, la possibilitat per a les comunitats autònomes de desenvolupar un model territorial propi, i, d'altra banda, la possibilitat que l'autonomia local (tant dels municipis com de les províncies) quedi plasmada de manera substantiva en normes pertanyents al bloc de la constitucionalitat, i, per tant, garantida de manera més completa, tant enfront del poder estatal com enfront de l'autonòmic.²⁰

Però la interiorització fa que es posi en un primer pla la relació potencialment conflictiva entre la legislació bàsica i els estatuts d'autonomia en una matèria, com és el règim local, en la qual la legislació bàsica no és només legislació bàsica "a seques", sinó que, com acabem de veure, juga un paper definitori de l'autonomia local.

El problema que s'havia plantejat fins l'última fase de reformes estatutàries era la compatibilitat entre la norma estatutària (prèvia) i la norma bàsica (posterior), i el Tribunal, en supòsits taxats, havia reconegut que la norma estatutària podia exceptuar l'aplicació de una normativa bàsica.²¹ Amb els nous estatuts, el problema que es planteja és si un estatut d'autonomia pot condicionar (amb més o menys profunditat) i, per tant, exceptuar *ex post* l'aplicabilitat de les bases estatals en un àmbit territorial determinat.

En la STC 31/2010, relativa a l'EAC, el Tribunal, partint del fet que les comunitats autònomes poden assumir competències en matèria de règim local, afirma 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*", però tot seguit s'hi diu: "*debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la compe-*

18. FONT I LLOVET, Tomàs, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona, 2008, p. 16. En contra d'aquest procés d'interiorització autonòmica del règim local i a favor d'un reforçament de l'autonomia local per mitjà d'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 i seg.

19. Vegeu, per exemple, la *Recomendación 121 (2002) sobre la democracia local y regional en España*, en la qual es demana un reforçament del protagonisme de les comunitats autònomes per tal de garantir de manera més efectiva l'autonomia jurídica i financera dels ens locals.

20. Per a Ruiz-Rico, una definició més precisa de l'autonomia local per part del legislador estatutari contribuiria a desxifrar-ne millor l'abast juridicoconstitucional, alhora que en milloraria l'eficàcia com a cànon de constitucionalitat davant els desplegaments normatius del legislador regional. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 170; en el mateix sentit, 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 govern local en l'Estatut d'autonomia de Catalunya: primeres reflexions", *Quaderns de Dret Local*, núm. 13, febrer de 2007, p. 81 i seg.

tencia bàsica 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 considera el règim local com a "matèria pròpia" dels estatuts d'autonomia, però amb una sèrie de matisacions o condicionaments: en primer lloc, l'estatut només podrà contenir "*las líneas fundamentales o la regulación esencial*" del règim local; en segon lloc, es reconeix a l'estatut la capacitat de ser norma de capçalera en aquesta matèria en tant que és "*norma institucional bàsica*" de la comunitat; en tercer lloc, la regulació estatutària s'estableix amb la finalitat de "*vincular al legislador autonómico*", d'on es pot extreure, *sensu contrario*, que no és la seva funció vincular el legislador estatal; en quart lloc, la regulació estatutària ha de respectar "*en todo caso*" i "*como es obvio*" la competència bàsica de l'Estat.²²

Aquesta interpretació del Tribunal Constitucional, que supedita l'actuació del legislador estatutari a la competència bàsica de l'Estat, al meu entendre limita enormement les possibilitats d'interiorització del règim local en relació amb els ens locals garantits constitucionalment, com són les províncies i els municipis. Com ha estat assenyalat des d'un sector de la doctrina, aquesta interpretació del Tribunal sembla que se sustenti únicament i exclusivament en la seva lectura inicial de la competència bàsica de l'Estat ex article 149.1.18 CE, sense tenir en compte, ni tan sols de manera complementària, la incidència de l'estatut com a norma integrant del bloc de la constitucionalitat.²³

En el moment de redactar aquest article, el Tribunal Constitucional ha dictat la STC 132/2012, de 19 de juny, que resol el recurs d'inconstitucionalitat sobre la Llei de les Illes Balears 8/2000, de 27 d'octubre, de consells insulars. És encara aviat per valorar la transcendència d'aquesta decisió i, sobretot, per saber si es tracta d'una decisió aïllada o d'un veritable gir jurisprudencial, però el que sí que sembla clar és que el Tribunal, en aquesta decisió, s'aparta de la interpretació que havia fet en la STC 31/2010 sobre la relació entre el

legislador estatutari i el legislador bàsic estatal en matèria d'autonomia local, justificant una interiorització estatutària fins i tot contra la lletra de la llei bàsica prèvia, i que ho fa, a més, sense oferir una argumentació que justifiqui aquest canvi. Es pot aduir que aquesta nova doctrina només és aplicable a les administracions locals de les illes, com a conseqüència del fet insular, però encara que això sigui així, és indubtable que s'introdueix una matisació en la jurisprudència constitucional vigent fins ara.

Deixant al marge les conseqüències, encara desconegudes, d'aquesta decisió recent, la quarta conclusió provisional a la qual arribem, derivada de l'extensió de la legislació bàsica i de l'abast que li ha conferit la jurisprudència constitucional, és, per tant, que el marge d'autonomia de les comunitats autònomes per configurar al territori les províncies, com a ens territorials intermedis, és molt escàs.

4. Cap a una interpretació més flexible de la garantia constitucional de la província

Recapitulant el que hem vist fins ara, de les determinacions constitucionals, de la interpretació que n'ha fet el Tribunal Constitucional, i de l'exercici de la competència legislativa bàsica per part de l'Estat, se n'extremen una sèrie de conclusions:

- (1) La província com a divisió territorial de l'Estat, amb una finalitat essencialment electoral, és intocable, i no és possible, de cap manera, que hi hagi territoris fora de la divisió provincial de l'Estat, més enllà dels expressament previstos per la Constitució, que són Ceuta i Melilla.
- (2) Com a ens local, la interpretació de la Constitució realitzada pel seu intèrpret suprem ens diu que la província és també un ens necessari, i, per tant, no és possible tampoc que es vegi suprimit o desfigurat.
- (3) A través d'una llei orgànica es poden modificar els límits provincials. Es discuteix si es pot reorganitzar el mapa provincial, fusionant pro-

22. Sobre aquestes matisacions o condicionaments, GALÁN GALÁN, Alfredo i GRACIA RETORTILLO, Ricard, "Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación de Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'EAC de 2006, 2010, p. 227 i seg.; en termes semblants, FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, "La doctrina del Tribunal Constitucional i la jurisprudència del Tribunal Suprem sobre la província", *Quaderns de Dret Local*, núm. 25, febrer de 2011, p. 137 i seg.

23. En aquest sentit, GALÁN GALÁN, Alfredo i GRACIA RETORTILLO, Ricard, *op. cit.*, p. 229.

víncies o creant-ne de noves, però el que és indiscutible és que no es poden fer desaparèixer totalment les províncies a un territori determinat.

- (4) El legislador bàsic estatal és l'encarregat de fixar els principis o les bases relatius als aspectes institucionals, organitzatius, funcionals i competencials de les províncies, concretant l'autonomia local d'aquests ens garantida per la Constitució.
- (5) El legislador estatutari no pot suprimir la província com a ens local o desfigurar-la a un territori determinat, de manera que al mateix no hi hagi ens locals intermedis dotats d'autonomia garantida constitucionalment. Tampoc no pot, òbviament, modificar el mapa provincial.
- (6) El legislador estatutari sí que pot regular línies fonamentals o aspectes essencials del règim de les províncies –cosa que inclou també la possibilitat de canviar la denominació genèrica de les províncies al territori de la comunitat de què es tracti–, però s'ha de situar dins el marge de configuració establert pel legislador bàsic.
- (7) És possible que el govern de les províncies estigui encomanat a corporacions representatives diferents de les diputacions, i la competència per decidir sobre això correspon al legislador bàsic estatal i, complementàriament, pot correspondre al legislador estatutari i al legislador autonòmic.
- (8) La legislació bàsica ha operat amb una enorme vis expansiva, deixant un escàs marge de maniobra per a una configuració més autònoma dels ens locals intermedis garantits constitucionalment a cadascuna de les comunitats.

Totes aquestes conclusions ofereixen un panorama d'un excessiu uniformisme i d'una excessiva rigidesa. Al començament d'aquest treball ens preguntàvem per

la possibilitat d'una major flexibilitat i heterogeneïtat a l'hora d'organitzar els ens locals intermedis en virtut de les característiques específiques de cadascuna de les comunitats autònomes, partint de la idea que el mateix Estat autonòmic només té sentit des del reconeixement de l'heterogeneïtat.

Com ha assenyalat 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 flexibilitat en l'articulació del territori no és present en la Constitució, però la situació actual no es pot comparar amb la del 1978, i amb el desenvolupament assolit per l'Estat de les autonomies és necessari arribar a un nou equilibri entre uniformitat i diversitat territorial.²⁴ Tot admetent, amb García de Enterría, que el 1978 no resultava adequat suprimir una estructura bàsica en un context en què el model territorial de la Constitució es trobava encara obert,²⁵ el que és clar és que avui dia la situació és una altra, i, com assenyalava Rivero Ysern ja als anys 90, la configuració de la província s'ha revelat com un element, per la seva rigidesa, distorsionador del procés de construcció i consolidació del nou model d'organització territorial de l'Estat.²⁶

La veritat és que, malgrat el punt de partida constitucional, basat en la idea d'uniformitat en l'organització territorial de l'Estat, amb excepcions molt singulars reconegudes expressament per la Constitució mateixa, l'evolució de l'Estat autonòmic ha anat portant a un grau d'heterogeneïtat considerable en relació amb les províncies.

La constitució de les comunitats autònomes uniprovincials tindrà com a conseqüència la desaparició de la província com a entitat local a una part del territori.²⁷ Al seu dia es va parlar de transmutació o d'altres formes de continuïtat de la província. Així, el Tribunal Constitucional, en la STC 32/1981, afirma que les províncies "*se erigen*" en comunitats autònomes, però la realitat és que a les comunitats uniprovincials

24. ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, "Diferenciación frente a uniformidad en la organización territorial local", *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, p. 82 i 83.

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

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

27. En virtut de l'article 9 de la Llei del procés autonòmic, els òrgans i les competències provincials són "absorbits" per la comunitat autònoma. Al seu moment, això va provocar un debat doctrinal sobre la continuïtat o no de l'ens provincial en aquests casos. Alguns autors van parlar de continuïtat de les províncies, atorgant als òrgans autonòmics simultàniament el caràcter d'òrgans de l'Administració local, altres autors van afirmar que les províncies s'havien transformat en comunitats autònomes, i altres, segons la meua opinió més realistes, van acceptar sense més ni més la desaparició de les províncies com a ens locals. Sobre aquest debat, DÍAZ REVORIO, F. Javier i BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique, *op. cit.*, p. 655 i 656.

la província com a entitat local ja no existeix. Seguir dient que la província és un “ens local necessari” a tot el territori nacional resulta, per tant, contrari a la realitat dels fets.

Però la fallida de la inicial homogeneïtat constitucional no es queda aquí. La següent nota de diversitat ve de la mà del reconeixement dels drets històrics dels territoris forals, en concret en el cas del País Basc, el que dóna lloc a l'existència d'unes províncies que, en la seva faceta d'entitats locals, ni en seva organització, ni en les seves competències, ni en la seva capacitat financera, no tenen res a veure amb la resta.

Igualment, hem de fer referència a la no-existència de la província, com a ens local, a les illes Canàries. Com és de sobres conegut, en aquest arxipèlag les províncies, en el seu vessant d'ens locals, es veuen substituïdes per les illes. El que no se sol dir és que aquest resultat no deriva d'una lectura literal de la Constitució, que en l'article 141.4 només assenyala que “En els arxipèlags, les illes tindran, *a més*, administració pròpia en forma de cabildos o consells” (la cursiva és meua), sinó de la legislació ordinària, en la qual es perpetua el model adoptat inicialment el 1912 i definitivament el 1927, amb la creació de les mancomunitats provincials interinsulars, que es mantenen com a òrgans de representació i expressió dels interessos provincials.

Ens queden, doncs, les províncies de règim comú, que només sobreviuen a vuit comunitats autònomes (Galícia, Castella i Lleó, Aragó, Catalunya, Comunitat Valenciana, Castella-la Manxa, Extremadura i Andalusia). Només aquestes províncies subsisteixen com a ens locals, i, per tant, només sobre les mateixes es pot seguir predicant el seu caràcter necessari, d'acord amb la interpretació de la Constitució assentada pel Tribunal Constitucional i assumida per la doctrina majoritària.

Però té sentit seguir parlant de garantia constitucional de la província, com a ens local necessari, quan la província ha deixat d'existir a una part important del territori, i a una altra part existeix, però amb perfils molt singulars? Sembla evident que l'evolució de la institució provincial no ha tendit cap a la homogeneïtat, sinó cap a l'heterogeneïtat, i aquesta evolució, podríem dir “natural”, xoca amb la rigidesa amb què ha estat interpretada la garantia constitucional de la província.

Aquesta rigidesa, al meu entendre, ha estat condicionada, directament o indirectament, per la funció que realitza la província com a divisió electoral de l'Estat, però la veritat és que tots dos aspectes –l'existèn-

cia de la província com a circumscripció de l'Estat (amb fins bàsicament electorals) i la seva existència com a ens local intermedi– no tenen per què anar units. De l'article 137 de la Constitució es pot inferir que la província com a ens local ha d'existir a tot el territori amb una configuració uniforme –com ha fet el Tribunal Constitucional fins ara–, o se'n pot fer també una interpretació més flexible, que tingui en compte l'evolució de l'Estat autonòmic, segons la qual les comunitats autònomes podrien tenir més marge de decisió sobre l'organització dels ens locals intermedis dotats d'autonomia garantida constitucionalment (amb el nom de províncies o amb un altre nom) als seus territoris respectius.

Aquesta interpretació més flexible és també, al meu entendre, més realista, perquè la situació real dels ens locals a Espanya no és homogènia, fonamentalment perquè l'estructura municipal és molt diversa. En passar això, la principal raó de ser de les províncies com a ens locals, que és l'auxili als municipis, no es dóna amb la mateixa necessitat a tot el territori nacional. I a això cal afegir que l'arrelament de la institució provincial tampoc no és igual a tot el territori.

Per descomptat, aquesta nova interpretació no pot contravenir les determinacions constitucionals. Així, d'una banda, la “província-divisió de l'Estat” (amb la funció de servir, bàsicament, com a circumscripció electoral) haurà de seguir existint a tot el territori. D'altra banda, la “província-ens local”, amb autonomia garantida constitucionalment, es podria organitzar a cada comunitat autònoma segons criteris autònoms, respectant la garantia constitucional de la seva autonomia a través d'unes línies fonamentals en la seva organització i competències, que serien fixades pel legislador bàsic estatal, però de manera molt més restrictiva, limitant-se únicament a aspectes molt bàsics que garanteixin la vigència del principi democràtic a la corporació representativa que assumeixi el govern d'aquests ens i un àmbit mínim d'autonomia centrat en la funció d'auxili als municipis.

Aquesta interpretació més flexible només és possible a partir d'una autorestricció del legislador bàsic que pot, al seu torn, propiciar una nova lectura per part del Tribunal Constitucional.

A favor d'una interpretació més autonomista del model local i d'un paper més reduït de la legislació bàsica, tot partint del manteniment del caràcter necessari de la província, s'ha manifestat, entre d'altres, Ruiz-Rico, per a qui seria convenient superar la teoria del

“règim bifront” dels ens locals, des de la qual s’han justificat invasions o versions bastant restrictives de les competències autonòmiques que incidien, directament o indirectament, en el règim local. A partir d’aquest redimensionament de la legislació bàsica augmentarien les possibilitats que, a través dels estatuts d’autonomia, s’establissin legítimament estructures supramunicipals millor acomodades a la vocació històrica –o la simple voluntat política– de cada comunitat.²⁸

És cert que el Tribunal Constitucional ha assenyalat en diverses ocasions que la Constitució consagra un “*modelo de Estado*” pel que fa a l’existència de les administracions locals, i que això implica que la regulació de les mateixes no es pot deixar del tot a les comunitats autònomes “*en lo que toca a la definició de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno*” (STC 32/1981, FJ 5, i 214/1989, FJ 1), i que aquests aspectes han de ser fixats per la legislació bàsica, comú per a tot el territori nacional, però això no ha de comportar, en absolut, que l’Estat dicti una legislació tan completa i expansiva com l’existent actualment per als municipis i les províncies.

En aquest mateix sentit de recerca d’una interpretació constitucional més flexible cal situar la previsió de l’EAC de 2006 de substituir la província com a entitat local per una institució recuperada de la història com és la vegueria. Aquesta substitució no contravindria les determinacions constitucionals, sempre que, amb les modulacions que siguin procedents, quedi salvaguardada la garantia constitucional de la institució, i, per tant, la seva autonomia com a entitat local (en termes que no han de ser idèntics als existents a la resta d’Espanya amb relació a la província de règim comú). Així ho entén Jiménez Asensio, per a qui la “interiorització” que s’opera per la via estatutària implica aquesta possibilitat de diferenciació, ja que si es partís de la base que les vegueries i les províncies tenen les mateixes atribucions, ja que són idèntiques institucions amb diferents enunciats, el caràcter superflu de les previsions estatutàries seria manifest.²⁹ Com va assenyalar el Consell Consultiu de Catalunya, la previsió estatutària de les vegueries suposa la creació d’un nou tipus d’ens provincial de règim especial, com altres previstos

en l’ordenament jurídic, un nou tipus d’ens diferent de les províncies de règim comú, però respectuós amb el concepte d’autonomia provincial garantida constitucionalment per l’article 141.1 CE.³⁰

No obstant això, ens segueix quedant el dubte de si la capacitat de configuració autonòmica dels ens locals intermedis dotats d’autonomia es pot arribar a traduir en una delimitació territorial diferent d’aquests ens, la qual seria únicament aplicable a la seva configuració com a ens locals, sense afectar l’existència de les províncies com a circumscripcions electorals i, si s’escau, com a divisions territorials de l’Estat per a d’altres fins, que seguiria estant garantida.³¹ Amb la doctrina emanada de la STC 31/2010 aquesta possibilitat queda completament vedada, però amb una interpretació més flexible, com la que proposem, potser sí que seria possible aquesta dissociació.

Dit tot això, de la STC 31/2010, relativa a l’EAC, i de la situació política actual, no sembla que se’n desprengui que hi hagi possibilitats que aquesta nova interpretació, més flexible, de l’organització dels ens locals intermedis dotats d’autonomia esdevingui una realitat.

En el moment actual és aviat per saber si la nova doctrina emanada de la STC 132/2012, sobre la Llei de consells insulars de les Illes Balears, pot propiciar una visió jurisprudencial més favorable a la interiorització autonòmica del govern local, que afecti també la província i no es quedi exclusivament acantonada a les administracions insulars.

Si no es produeix la retirada o l’autorestricció del legislador bàsic, amb la interiorització consegüent per part del legislador estatuent o del legislador autonòmic, podem assistir a una altra línia d’evolució diferent, que és el manteniment de les províncies com un fòssil i el buidament, més o menys dissimulat, de les seves competències a favor d’altres ens supramunicipals de creació autonòmica (cas català o aragonès) o de les comunitats autònomes mateixes (cas andalús o valencià).

Aquesta línia ja va ser iniciada per la Comunitat Valenciana des de l’entrada en vigor del seu primer Estatut, aprovat mitjançant la Llei orgànica 5/1982, d’1 de juliol, que preveia que per una llei de les Corts Valencianes s’establissin fórmules generals de coordinació de

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

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

30. Dictamen núm. 269, d’1 de setembre de 2005.

31. Terminantment en contra d’aquesta possibilitat, REBOLLO PUIG, Manuel, “Artículo 141”, en CASAS BAHAMONDE, M. Emilia i RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, *Comentarios a la Constitución Española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 141.

les funcions pròpies de les diputacions provincials que fossin d'interès general comunitari. Es pot assenyalar que el primer intent de complir amb aquest mandat, mitjançant la Llei 2/1983, de 4 d'octubre, va ser declarat parcialment inconstitucional, pel fet de vulnerar l'autonomia provincial.

També la línia del buidament de competències va ser la seguida per les lleis catalanes de 1987 conegudes com a lleis d'ordenació del territori.³² Per a això es van seguir diverses tècniques, les quals han estat descrites per Torres:³³ la tècnica del "degoteig" o distribució individualitzada de les competències de les diputacions entre la Generalitat i els municipis, en virtut de l'article 4.1 de la Llei 5/1987; la tècnica de la "substitució", obligant les diputacions a canalitzar les seves inversions en obres i serveis municipals a través del Pla únic que aprova la Generalitat; la tècnica de la "duplicació", atribuint competències en matèria de cooperació municipal tant a la Generalitat mateixa com a les comarques; i la tècnica de la "coordinació", que habilita la Generalitat a sotmetre a criteris uniformes l'exercici d'algunes competències de les diputacions, com són les competències en matèria d'assistència i de cooperació jurídica, econòmica i tècnica.

Posicions en principi més provincialistes, com la dels estatuts aragonès i andalús, han derivat en el seu desenvolupament posterior en una redistribució de competències molt favorable a l'Administració autònoma, en el cas andalús, o a les comarques, en el cas aragonès. L'article 94 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia introdueix la coordinació per part de la Junta d'Andalusia de totes les competències provincials, incloses les reconegudes per la STC 109/1998 com a "nucli dur" de les funcions provincials, el que posa en dubte l'autonomia provincial garantida constitucionalment.

La tècnica de la coordinació de les competències de les diputacions per part de les comunitats autòno-

mes ha estat utilitzada, com assenyala Carballeira, no només per aconseguir la unitat de criteris i l'eficàcia i coherència de resultats, fi lloable de la coordinació, sinó per reduir el marge de maniobra de les diputacions en l'exercici de les seves competències.³⁴ S'ha arribat a parlar així de l'existència d'un neocentralisme autònom que ocuparia el lloc de l'antic centralisme estatal.³⁵

Quant a la tendència a la incorporació per via estatutària de noves entitats supramunicipals (comarques, àrees metropolitanes), mantenint les províncies, es tracta d'una tendència summament problemàtica, a causa de les duplicitats i dels xocs competencials que es poden derivar d'una proliferació excessiva de nivells. Jiménez Asensio ens il·lustra sobre això amb l'exemple de la ciutat de Barcelona i els seus municipis limítrofs, on, a més dels governs municipals mateixos, operaran el Govern de la comarca, el Consell de Vegueria i els òrgans de govern que es creïn amb l'Àrea Metropolitana. Com assenyala aquest autor, caldrà molt d'enginy per articular no un model d'organització territorial, sinó un model racional (que és una cosa molt diferent) i que funcioni.³⁶ Davant aquesta superposició de nivells, el mínim que es pot demanar, com fa Ruiz-Rico, és que els estatuts estableixin unes regles de divisió competencial clares per facilitar la convivència entre els ens de creació estatutària –l'autonomia dels quals pot ser garantida pels estatuts– i les províncies –amb autonomia garantida per la Constitució–.³⁷

Una altra de les línies d'evolució possibles a mig termini és el manteniment de les províncies, però amb una estructura politicoadministrativa més reduïda i amb una especialització de funcions centrada exclusivament en l'auxili als municipis petits. Certament, hi ha una desconexió clara i profunda entre les funcions encomanades a les institucions provincials –auxi-

32. Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials; Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya; Llei 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa; Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i Llei 23/1987, de 23 de desembre, per la qual s'estableixen els criteris de finançament del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya i les bases per a la selecció, la distribució i el finançament de les obres i els serveis a incloure-hi.

33. TORRES COBAS, Ferran, "L'autonomia local a Espanya en el començament del segle XXI", *Quaderns de Dret Local*, núm. 2, juny de 2003, p. 80 i seg.

34. CARBALLEIRA RIVERA, M. Teresa, "¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?", *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, p. 31.

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

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

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

li als municipis petits– i la forma d'elecció dels seus membres –predomini dels municipis més poblats–,³⁸ i aquesta línia d'evolució podria tractar d'incidir en aquesta qüestió plantejant òrgans de govern de tipus intermunicipal (com ara els consells d'alcaldes).

Hi ha fins i tot una altra línia d'evolució possible, consistent en el reforçament de les províncies a través d'una descentralització a les mateixes de competències autonòmiques, tot i que això pugui semblar quimèric, atesa la tendència expansionista que ha caracteritzat el comportament de les comunitats autònomes des de la seva creació. Per a Carballeira, aquesta descentralització és possible i exigible, així com una potenciació de figures com ara la delegació i gestió ordinària de les competències autonòmiques per part de les diputacions.³⁹ A favor d'aquesta línia evolutiva pot jugar el fet que la majoria dels estatuts es remeten a l'organització provincial com a forma d'organitzar els serveis autonòmics –l'única excepció són, lògicament, les comunitats uniprovincials i Catalunya–.⁴⁰

Desconeixem també quina pot arribar a ser la incidència de la crisi del deute en la reorganització de les entitats locals i de les comunitats autònomes mateixes a Espanya. És possible que la crisi ens empenyi a realitzar aquesta reforma pendent que en condicions econòmicament més favorables seria impossible realitzar. En qualsevol cas, el més lògic seria que l'evolució que experimentin les províncies sigui una evolució pròpia a cada comunitat autònoma, d'acord amb la situació real que hi hagi. ■

38. CARBALLEIRA RIVERA, M. Teresa, *op. cit.*, p. 32.

39. *Ibíd.*, p. 30.

40. Fins i tot algunes comunitats autònomes, com Andalusia, Aragó, Extremadura i Castella i Lleó, establien originàriament que la gestió ordinària dels seus serveis perifèrics es realitzaria imperativament per mitjà de les diputacions, tot i que aquesta previsió no s'ha arribat a complir en cap dels casos i s'ha anat difuminant al llarg de les successives reformes, fins arribar a desaparèixer per complet en el cas d'Andalusia, Aragó i Castella i Lleó, i a romandre una mera possibilitat en el cas d'Extremadura.