

---

# La garantía constitucional de la Provincia en Italia<sup>1</sup>

Stefano Civitarese Matteucci

*Profesor Straordinario de Derecho Administrativo de la Universidad de Pescara*

- 1. Premisa**
- 2. Nacimiento y evolución de las provincias**
- 3. Provincias y entes locales en la Constitución Republicana**
- 4. La necesaria presencia de un ámbito de Gobierno provincial en la Constitución**
- 5. Los “contenidos mínimos” de la regulación constitucional de la organización provincial**
- 6. La garantía constitucional sobre el funcionamiento y las funciones de las provincias**
- 7. Las propuestas de abolición y revisión**

## 1. Premisa

En Italia, la Provincia es un ente territorial intermedio entre la Región –ente titular de potestad legislativa y de amplia autonomía estatutaria– y los municipios –los entes locales más representativos de las colectividades locales y que, en base al principio de subsidiariedad introducido en la Constitución en 2001, son titulares, en principio, de la generalidad de las funciones administrativas. Según el artículo 3 del Texto único de las leyes sobre el ordenamiento de las autonomías locales (TUEL) (Decreto Legislativo 267/2000, de 18 agosto 2000), “la Provincia, ente local intermedio entre Municipio y Región, representa a la propia comunidad, cuida de sus intereses, y promueve y coordina su desarrollo”.

Es precisamente esta posición intermedia, unida a la dificultad de encontrar, en el plano social y político, una “comunidad” provincial, lo que ha hecho de la Provincia un ente que, desde siempre, ha estado en “discusión”, y que, en varias ocasiones, ha sido objeto de propuestas de abolición, algunas de las cuales, en los últimos años, han logrado captar a una parte importante de la opinión pública, sobre todo gracias a la lucha contra el despilfarro de los recursos públicos.

---

1. Traducción a cargo de Marc VILALTA REIXACH (Universitat Oberta de Catalunya).

Desde esta perspectiva, el presente trabajo intenta proporcionar los elementos esenciales de la posición de la Provincia en el ordenamiento italiano, sobre todo con la finalidad de verificar si ésta dispone de algún tipo de garantía institucional en la Constitución, y cuál puede ser ésta. Así, después de haber expuesto brevemente, en el apartado 2, la evolución de la Provincia en el ordenamiento prerrepblicano del Estado italiano, y en el 3, la solución adoptada por la Constitución de 1948, en los apartados 4, 5 y 6 se pasará a describir, respectivamente, la posición constitucional de la Provincia en relación con su necesaria existencia y su configuración; el tipo de autonomía que, en su caso, se le garantiza en comparación con los demás entes locales, ya sea tanto en el ámbito del ejercicio de las funciones públicas como en el de las potestades normativas. Finalmente, en el apartado 7 nos extenderemos sobre las propuestas de ley que aspiran a la abolición de las provincias o a su significativo redimensionamiento, así como al recientemente aprobado Proyecto de Ley que tiene por objeto regular la "*Carta delle autonomie locali*".

## 2. Nacimiento y evolución de las provincias

El nacimiento de las provincias en Italia se remonta al Edicto del Rey del Piamonte Carlo Alberto, 659/1847, de 27 noviembre. Este Edicto, desde el mismo día siguiente a la unificación del Reino, extendió provisionalmente sus efectos al territorio de los demás Estados italianos, hasta que las provincias fueron definitivamente reguladas a través del Anexo A de la Ley 2248/1865, de 20 de marzo, que estableció un nuevo ordenamiento de la Administración municipal y provincial, e identificó nuevas circunscripciones administrativas.<sup>2</sup>

De este modo, el Reino italiano se dividió en provincias, circunscripciones, distritos (*mandamenti*) y municipios. Las primeras elecciones administrativas provinciales tuvieron lugar en 1861.<sup>3</sup>

Sin embargo, se trataba aún de un sistema fuertemente centralizado, con una potente Administración estatal representada en la base provincial por las prefecturas. Además, la arquitectura institucional del Reino Sabauda, así como del resto de Estados italianos anteriores a la unificación, había estado muy influenciada por las

---

2. Para una síntesis de las vicisitudes relativas a la institución y evolución de la Administración provincial del Reino de Italia bajo el dominio francés (1805) hasta la promulgación de las leyes sobre la unificación del 1865, véase F. FABBRIZI, "La provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della destra storica", en *Federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), núm. 7/2008.

3. En el momento de la institución del Reino de Italia, las provincias eran 59, aunque estaban destinadas a aumentar rápidamente en los años sucesivos. Cuando surgió la República eran 91. Actualmente son 110.

constituciones de la Francia revolucionaria y, por lo tanto, por el modelo de prefecturas.<sup>4</sup>

Se ha difundido la opinión de que las provincias, a diferencia de los municipios –surgidos en la edad medieval como comunidades políticas independientes–, fueron una creación legislativa, un proyecto que, en teoría, servía para dar vida a un organismo intermedio entre el Estado y el Municipio, que debía funcionar en parte como un ente autárquico<sup>5</sup> y, en parte, como un órgano descentralizado estatal.<sup>6</sup> Sin embargo, en Italia, como observaba Massimo Severo Giannini a finales de los años sesenta del pasado siglo, dicho ente no tiene raíces históricas en las comunidades territoriales, como sí lo tienen, por ejemplo, los condados en Inglaterra y Estados Unidos.<sup>7</sup> El mismo Giannini señalaba que, según la opinión de sus coetáneos, el Proyecto de la Ley de 1865 convertía la Provincia en un tipo de ente de definición ambigua.<sup>8</sup>

En efecto, por un lado, la Provincia se presentaba como un órgano del Estado provisto de personalidad jurídica. A favor de esta idea mediaban tanto el hecho de que su representante legal fuera el prefecto, representante del Gobierno central en el ámbito local, y que presidía, además, la Diputación Provincial –órgano burocrático de gobierno de la Provincia–, como el hecho de que entre las tareas funda-

---

4. En relación con este punto, véase L. VANDELLI, *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bolonia, 1990. La fuente de este modelo generalmente se encuentra en la Ley del día 28 del lluvioso año VIII (17 de febrero de 1800), que establecía que en cada Departamento debía colocarse un prefecto, un Consejo general departamental y un Consejo de Prefectura.

5. Por “autarquía” la doctrina preconstitucional entendía la capacidad de cuidar de los propios intereses mediante actos administrativos (autoadministración) que, sin embargo, no tenían contenido normativo; respecto a la capacidad de establecer normas jurídicas, era considerada propia de la noción de autonomía. Pero lo que significaba especialmente esta expresión era el reconocimiento originario de los entes autárquicos por parte del Estado y, por lo tanto, su necesaria actuación en el ámbito de la potestad gubernativa y en una posición subordinada.

6. Estas observaciones recuerdan mucho las que también en Francia se extraían del carácter “artificial” de los *Départements* [véase P. FONCIN, *Le pays de France. Projet de Fédéralisme administratif*, París, 1898, p. 22 y ss.; J. W. GARNER, “Administrative Reform in France”, en *The American Political Science Review*, vol. 13, núm. 1 (febrero de 1919), p. 32 y ss.].

7. M. S. GIANNINI, “La Provincia nell’ordinamento regionale: opinioni e problemi”, *Rivista delle Province*, LXII, núm. 2, p. 450.

En época municipal (s. XIII y XIV), en algunas zonas se registra la existencia de comunidades territoriales más amplias, en particular, el también conocido como “Condado”, constituido por una red de municipios de menor importancia que se agregaba a un Municipio mayor. Este precedente histórico, como veremos más adelante, aun no teniendo mucho que ver con las provincias modernas, se utilizará en la Asamblea constituyente para defender la decisión de mantener con vida las provincias.

8. *Op. ult. cit.*, p. 450 y ss.

mentales de la Provincia se encontrara el control de todos los entes intraprovinciales (municipios e instituciones benéficas).

Sin embargo, por otro lado, la Provincia disponía de un órgano electivo –el Consejo provincial– con un presidente propio y, por lo tanto, en cierto modo también era expresión de la colectividad establecida.<sup>9</sup>

La explicación de dicho carácter anfibológico se halla probablemente en la circunstancia de que la Provincia fuese, en efecto, un “ente de cobertura”,<sup>10</sup> es decir, un modo de proveer una cierta legitimación superior a la conspicua adjudicación de funciones y servicios estatales a la periferia (acompañada de la transferencia de gastos financieros a cargo de las colectividades locales) sin perder el control directo. La propia configuración de los territorios provinciales no se basó en criterios geográficos, demográficos, históricos u otros similares, sino más bien en la identificación de una ciudad como la sede idónea de los organismos estatales, alrededor de los cuales se agregarían sucesivamente otras ciudades más pequeñas. Por consiguiente, la Provincia, que nace en el siglo XIX es, efectivamente, un ente local, pero, al mismo tiempo, es una centralización estatal, según un proyecto de origen napoleónico, que encuentra en dicho ente un instrumento idóneo para acomodar las reivindicaciones autonómicas con la centralidad y la soberanía del Estado. Según Giannini, “no hay un solo caso en el que la creación de una Provincia esté relacionada con el hecho de que se reconociera la existencia de un grupo unitario local. (...) Sin embargo, por una de las vicisitudes de la historia, también es cierto que las provincias, creadas por los intereses del Gobierno central, han acabado asumiendo una fisonomía propia, también como grupos territoriales sociales”.<sup>11</sup>

Bajo este punto de vista, las llamadas reformas crispinas<sup>12</sup> de 1888-1889<sup>13</sup> constituyeron un giro repentino, pues se prescindía de la figura del prefecto para la ad-

---

9. Por otra parte, esto no es más que el modelo francés, en el que el prefecto constituía el órgano ejecutivo del Departamento. Dicho modelo ha permanecido invariable en Francia hasta 1985, año en que el presidente del Consejo general del Departamento ocupó el puesto del prefecto. No obstante, como se verá más adelante, en Italia, este mismo cambio ya había tenido lugar en los años ochenta del siglo XIX con las reformas crispinas.

10. Esta expresión también es usada por M. S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 452.

11. M. S. GIANNINI, “I principali problemi della riforma”, en *Atti del convegno su: la riforma della legge comunale e provinciale*, Roma, 1970, ahora en *Scritti*, vol. VI, Milán, 2005, p. 175.

12. De Francesco CRISPI, que fue presidente del Consejo de Ministros, excepto durante una breve interrupción, entre 1887 y 1896.

13. Ley 5865/1888, de 30 de diciembre, que posteriormente se recogió en el T.U. de 10 de febrero de 1889, núm. 5921.

ministración directa de la Provincia, y el cargo de presidente de la Diputación Provincial se hacía electivo, de forma que se acentuó el carácter de autogobierno del ente. Es precisamente en esos años cuando se produce también la asimilación entre municipios y provincias, que llegará a ser un elemento constante del sistema italiano hasta nuestros días. Y es debido a dichas reformas que empieza a abrirse camino la idea de que la Provincia, igual que el Municipio, es un ente con finalidades generales.<sup>14</sup>

El régimen fascista alteró nuevamente el ordenamiento de la Administración descentralizada con la Ley 2962/1928, de 27 de diciembre, que abolía el principio electivo en favor de la reintroducción del nombramiento real de los órganos provinciales superiores; la figura del presidente (ayudado por los *rettori*, nombrados por el Gobierno para cuatro años) sustituyó al Consejo, a las diputaciones y al presidente de la Diputación. Por otra parte, un destino análogo tuvieron los municipios con la introducción del sistema *podestarile*, es decir, con la sustitución de alcalde y Consejo (y de la Junta) por un órgano monocrático, el *podestà*, nombrado por decreto real por cinco años renovables.

### 3. Provincias y entes locales en la Constitución Republicana

Con el advenimiento de la Constitución Republicana en 1948, el marco jurídico de referencia cambió profundamente en un sentido más autonomista, al menos sobre el papel. Aunque existan lecturas que no concuerdan sobre las intenciones reales de las fuerzas políticas presentes en la Asamblea constituyente, es un hecho que el artículo 5 de la Constitución, situado entre los principios fundamentales, “reconoce y promueve las autonomías locales” y “adecua los principios y métodos de su legislación a las exigencias de autonomía y de descentralización”.

Sin embargo, fue el mismo impulso hacia un Estado de las autonomías, con la introducción de las regiones, lo que planteó el problema, ya desde el nacimiento

---

14. El enunciado legislativo citado al principio de dicho escrito según el cual la Provincia representa la propia comunidad, cuida de sus intereses, promueve y coordina su desarrollo, muestra que el legislador ha aceptado la idea de la Provincia como ente con finalidades generales; sin embargo, según GIANNINI, esta definición no correspondía a la realidad; es decir, a las funciones efectivamente desarrolladas por las provincias. En su opinión, para hacer de las provincias entes con finalidades generales, sería necesario reorganizar “todo el sistema provincial haciendo que las provincias correspondiesen a auténticas colectividades locales” (*La Provincia nell'ordinamento regionale*, cit., p. 461). No obstante, el reconocimiento (en la Ley núm. 142/1990 y también en la Ley núm. 265/1999) del papel de la Provincia como ente con fines generales no ha dado lugar a ninguna reorganización del sistema en el sentido deseado por GIANNINI.

de la República, de la oportunidad de mantener o no con vida las provincias; también porque, inicialmente, los entes regionales no habían sido en absoluto concebidos como sujetos realmente en competencia con el Estado central, sino más bien como entes locales de gran tamaño. El proyecto elaborado en el seno de la comisión de los 75<sup>15</sup> preveía una disposición de la siguiente naturaleza: “La República se estructura en regiones y municipios [...] Las provincias son circunscripciones administrativas de descentralización estatal y regional”. De este modo, la Provincia permanecería sólo como circunscripción territorial para la actuación de las administraciones estatales y regionales en la periferia. Por lo demás, a partir de la mencionada asimilación del modelo napoleónico del prefecto como representante local del poder ejecutivo, la Provincia siempre ha sido el ámbito de referencia de los organismos gubernativos sobre el territorio.<sup>16</sup> Y, como ya se ha señalado más arriba, es en dicho ámbito que, en teoría, se decidió implantar la Provincia como ente autárquico.

Sin embargo, cuando dicha propuesta fue discutida en sesión plenaria surgieron muchas voces contrarias al distanciamiento de la configuración de las provincias como entes locales. Los argumentos utilizados para ello fueron esencialmente tres.

Dos eran de carácter positivo: el supuesto papel histórico de los condados como organizaciones de autogobierno local especialmente allí donde (como en la Italia meridional) carecían de la experiencia de los municipios, y la capacidad demostrada en el período prerrepblicano por parte de las administraciones provinciales de desarrollar numerosas y variadas tareas de administración activa, en presencia de una multitud de municipios de tamaño pequeño y muy pequeño.<sup>17</sup>

---

15. Que fue el órgano de la Asamblea que efectivamente se encargó de redactar el texto de la Constitución.

16. El artículo 129 de la Constitución, según el cual las “provincias y los municipios son también circunscripciones de descentralización estatal y regional. Las circunscripciones provinciales pueden subdividirse en circunscripciones con funciones administrativas para una descentralización posterior”, fue derogado por la Ley Constitucional 3/2001. En consecuencia, no existe una disposición constitucional que reconozca en la Provincia una circunscripción necesaria de descentralización estatal. No obstante, hasta el 2005, año en el que se instituyeron las últimas tres provincias italianas, la norma había sido la de reconocer en cada capital de Provincia una sede de Prefectura-Oficina territorial del Gobierno, aunque el artículo 21.2, letra f) del TUEL prevea que “la institución de nuevas provincias no comporta necesariamente la institución de organismos provinciales de las administraciones del Estado y los demás entes públicos”, y que dicho enunciado ya estaba incluido en el artículo 16.2, letra f) de la Ley 142/1990. Hasta ahora sólo las cuatro nuevas provincias sardas, instituidas en el 2001, están desprovistas de Prefectura.

17. En Italia, los llamados municipios pequeños –por convención, se consideran aquéllos que tienen una población residente inferior a los 5.000 habitantes– son 5.708 (Fuente: Istat 2008) y representan hasta el 70% de los 8.100 municipios italianos.

El tercero, de carácter negativo e indirecto, consistía en criticar las regiones por el hecho de que eran instituciones extrañas a la tradición italiana y completamente artificiales.

Al final, de dicha discusión surgió un compromiso, favorecido por la preocupación de los "regionalistas" de que pudiera ponerse en peligro la creación del nuevo ámbito de Gobierno regional. Así, en el mantenimiento de las provincias como entes locales acabó influyendo la acentuación del papel legislativo, en competencia con el Estado, y de programación de las regiones, a fin de justificar la existencia de ambas instituciones territoriales. En este sentido, se prefiguró un modelo, que en la práctica no llegó a realizarse, según el cual la Región habría tenido que ejercer "normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, a los municipios o bien a otros entes locales, o valiéndose de sus organismos" (artículo 118.3 Constitución, en el texto originario).

Cabe destacar que, aunque el debate en la Asamblea constituyente se refiriera a la coexistencia entre Región y Provincia, esta última acabó siendo asimilada en todos los aspectos al Municipio, también en este caso según una tradición que se remonta a la legislación ochocentista sobre los entes locales. Las pocas disposiciones constitucionales relativas a los entes locales se referían, y siguen refiriéndose siempre, conjuntamente a provincias y los municipios. En particular, el artículo 128, actualmente derogado, decía que "las provincias y los municipios son entes autónomos en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República que determinan sus funciones". Y, actualmente, el texto del artículo 114.2 (después de la modificación producida por la Ley Constitucional 3/2001) se limita a enunciar que los "municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos, poderes y funciones propios según los principios fijados por la Constitución".<sup>18</sup> A diferencia de lo que podría creerse comparando los dos enunciados acabados de mencionar, no se puede sostener que hoy en día municipios y provincias gocen de autonomía política y normativa en el ámbito de los límites fijados (únicamente) por la Constitución del mismo modo que las regiones. En realidad, el artículo 117.2, letra p) de la Constitución atribuye la competencia legislativa exclu-

---

18. Los únicos elementos de diferenciación entre provincias y municipios previstos en la Constitución se encuentran, por un lado, en las diferentes declinaciones del principio de subsidiariedad relativo a la asignación de las funciones y deberes administrativos, pues según el artículo 118.1 de la Constitución, las funciones administrativas están en principio atribuidas a los municipios, y a las provincias sólo como primer ámbito subsidiario en caso de no adecuación de los municipios; por otro lado, en lo relativo a los procedimientos para la revisión territorial de los entes locales, respecto al cambio de las circunscripciones provinciales y a la institución de nuevas provincias, es necesaria una Ley del Parlamento nacional, mientras que para la institución de nuevos municipios o la modificación de su territorio solamente es necesaria una Ley regional.

siva al Parlamento nacional en materia de “legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas”, recuperando así, en sustancia, lo que preveía el ya mencionado artículo 128, y confirmando la vigente legitimidad constitucional de gran parte de la Ley fundamental sobre el ordenamiento de las autonomías locales promulgado en 1990.<sup>19</sup> Esta Ley (refundida más adelante en el Texto único sobre el ordenamiento de las autonomías locales) no ha abandonado la tradicional regulación jurídica unitaria de municipios y provincias y, por lo tanto, desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento, no existen diferencias jurídicas sustanciales entre ambas entidades. Según el clásico esquema típico y tripartito, los órganos de gobierno de la Provincia son el Consejo (*Consiglio*), órgano de orientación y de control político-administrativo; el presidente (*presidente*), responsable de la administración; y la Junta (*Giunta*), órgano que colabora en la administración con el presidente, el cual nombra a los componentes.<sup>20</sup> Tanto el Consejo como el presidente son elegidos por sufragio universal y directo, y se mantienen en el cargo durante cinco años. Las relaciones entre presidente y Consejo están reguladas por la regla *simul stabunt simul cadent*, en el sentido de que tanto las dimisiones del presidente como la aprobación de una moción de censura contra él provocan la disolución del Consejo y la necesidad de convocar nuevas elecciones.

Las diferencias entre provincias y municipios, evidentemente tienen que buscarse en aspectos diferentes de las reglas de organización y funcionamiento; es decir, en el papel que se deriva de las funciones que en particular se atribuyen a los dos ámbitos de gobierno. Sobre este punto nos extenderemos más adelante.

#### **4. La necesaria presencia de un ámbito de Gobierno provincial en la Constitución**

Como se ha señalado, la Constitución se limita a designar a la Provincia –junto al Estado, las regiones, los municipios y las ciudades metropolitanas (entes, estos últimos, introducidos en la Constitución en 2001, pero hasta ahora no instituidos)—<sup>21</sup> como una de las entidades que constituyen la República Italiana. De aquí parece

---

19. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1948 hasta 1990, la regulación legislativa de los entes locales ha seguido siendo la del período prerrepblicano, regulada por las disposiciones contenidas en el T.U. de 3 de marzo de 1934, núm. 383 y en el T.U. de 4 febrero de 1915, núm. 148.

20. Aunque el TUEL prevea que sean los propios estatutos locales los que establezcan las normas fundamentales para la organización, es el TUEL el que reconoce un modelo uniforme, igual para provincias y municipios sobre todo el territorio nacional.

21. El Texto único sobre entes locales reconoce nuevas “áreas metropolitanas” en las que se pueden constituir ciudades metropolitanas que sustituyan a las provincias.

derivarse la necesidad de la existencia de un ámbito de Gobierno local llamado Provincia; es decir, que tenga “precisamente” esta denominación y no otras.<sup>22</sup>

No obstante, en relación con esta cuestión, hay que precisar, según las disposiciones constitucionales, en primer lugar, hasta dónde puede llegar la regla de la ineluctabilidad de un Gobierno local de ámbito provincial, es decir, qué significación tiene en concreto esta previsión; y, en segundo lugar, si dicho ámbito de Gobierno debe estar formado de acuerdo con ciertas características que no son disponibles por el legislador ordinario.

En cuanto al primer punto, es importante mencionar la disposición contenida en el artículo 133 de la Constitución, que establece el procedimiento para la modificación de las circunscripciones provinciales y la institución de nuevas provincias “en el ámbito” de una Región.<sup>23</sup> Dicha disposición consiste en la aprobación de una Ley de la República a partir de la iniciativa de los municipios, y una vez que se ha escuchado a la Región interesada.<sup>24</sup> En cambio, no se prevé la hipótesis de la supresión de una Provincia, que, en abstracto y siguiendo el tenor literal de dicha disposición, sólo podría producirse cuando el cambio de circunscripción consistiera en la unificación entre dos o más provincias ya existentes. De aquí podría deducirse que incluso en la hipótesis extrema de una propuesta de unificación, que prefigurase una única circunscripción provincial coincidente con toda la Región, a ésta debería corresponderle igualmente una Administración provincial. Obviamente, dicha Administración tendría la misma extensión que la regional. Aun así, aunque no se puede excluir que esta última sea una hipótesis viable,<sup>25</sup> no se da por seguro que sea también necesaria, es decir, que de la Constitución pueda deducirse directamente que en cada Región deba existir al menos una Administración provincial. Mientras, en efecto, no hay ningún caso de coincidencia entre circunscripción de la Administración provincial y Región, sí que existe el caso de una Región –el Valle de Aosta– en la que no existe Administración provincial.<sup>26</sup>

---

22. El punto es significativo en comparación con el ordenamiento español, pues el Gobierno de Cataluña aprobó, el 2 de febrero de 2010, un Proyecto de Ley que tiene por objeto suprimir las provincias (“diputaciones”) previstas en la Constitución, y sustituirlas por un nuevo tipo de entes locales previstos en el estatuto regional, llamados “veguerías”.

23. De ello se deriva, evidentemente, que la Provincia es un ente necesariamente intraregional.

24. Previéndose sólo un dictamen de la Región, se supone que la Ley debe ser la del Parlamento, y hasta ahora siempre ha sido así para las regiones ordinarias.

25. En Italia existen algunas regiones pequeñas o muy pequeñas (como Molise y Basilicata, cada una con dos provincias) cuyo número de habitantes es inferior al de muchos municipios.

26. Aunque esto no derive de una Ley ordinaria, sino del Estatuto del Valle de Aosta, que es una Región provista de una autonomía especial, aprobado, como lo requiere la Constitución, por una Ley Constitucional.

Por lo tanto, y en relación con la garantía constitucional de la existencia de un ámbito de Gobierno provincial, podría decirse lo siguiente: que la Constitución considera una hipótesis normal que la Provincia, y no cualquier otro ente, constituya el ámbito de Gobierno intermedio entre la Región y los municipios –por otra parte, en 1948, los miembros constituyentes se limitaron a “fotografiar” la ordenación existente del Gobierno local añadiendo las regiones– aunque no puede excluirse que, en determinadas circunstancias, en ciertas regiones se decida prescindir de la Provincia. Dicho de otro modo, aunque el artículo 133 no prevea la hipótesis explícita de la supresión, no puede excluirse que una Ley del Parlamento –con el respeto de los vínculos procedimentales allí previstos– decida suprimir una o más provincias y, en última instancia, todas las existentes en una Región.<sup>27</sup> Por otro lado, si es obvio que, de algún modo, la Constitución ha “reconocido” las provincias (y los municipios) como existentes en el momento de su entrada en vigor, ciertamente no ha “constitucionalizado” el número y la importancia de las mismas, atribuyendo a la legislación ordinaria la posibilidad de cambios e innovaciones.<sup>28</sup>

El problema (avivado después de la reforma del Título v de la Constitución en el 2001) es, si acaso, que se registra una evidente asimetría entre la dimensión intra-regional de las provincias y el hecho de que, en cambio, las modificaciones territoriales de las que se habla estén reservadas al Parlamento nacional. Esto hace completamente abstracto el discurso sobre una eventual racionalización (al límite, supresión) del ámbito de Gobierno provincial, que se justifique por unas condiciones y características propias de cada Región. Y, de hecho, la tendencia inexorable (a pesar de los repetidos llamamientos contra la utilidad de la Provincia como ente local) ha sido la de un aumento constante del número de provincias, mientras que no se registra ningún caso de unificación o de supresión.

Debemos señalar, precisamente, que recientemente se ha presentado un Proyecto de Ley de revisión constitucional, al objeto de modificar el artículo 133 de la

---

27. Sugestiva, aunque académica, es la hipótesis de una Región en la que hubieran porciones del territorio que no formaran parte de ninguna Provincia. O sea, ¿es posible suprimir una Provincia sin unificar el territorio relativo a otra Provincia? Si se responde que no a esta pregunta, implícitamente se mantiene que sólo se admite el cambio de las circunscripciones existentes mediante unificaciones o mediante desagregación de una o más provincias para crear otras nuevas, pero nunca la mera supresión. En última instancia, de dicha tesis se deduce la idea (probablemente coincidente con el sentido común) de que el territorio de la República está necesariamente subdividido en regiones, provincias y municipios, en el sentido de que nunca podría darse el caso de que un punto cualquiera del territorio del Estado no estuviera comprendido en una, y tan sólo en una, circunscripción correspondiente a un ámbito de gobierno, ya sea municipal, provincial o regional.

28. Como se verá en el último párrafo de dicho escrito, en el Proyecto de Ley de *delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo*, en efecto, se prevé la posibilidad de suprimir determinados entes provinciales.

Constitución para atribuir a la ley regional el poder de modificación de las circunscripciones provinciales, de modo que se someta a la “disponibilidad de las regiones, la respectiva articulación interna según la voluntad de las propias poblaciones, en plena coherencia con el proceso de federalización que se halla en curso en nuestro ordenamiento”.<sup>29</sup>

Sin embargo, la cuestión se enmarca en un contexto más amplio. El modelo italiano de las autonomías territoriales se caracteriza por una especie de relación trilateral y doblemente asimétrica, entre Estado y regiones, Estado y entes locales, y regiones y entes locales, en la que, sin embargo, desde el punto de vista de la materia del ordenamiento, las regiones juegan un papel todavía marginal. Como se ha señalado, el artículo 117.2, letra p) de la Constitución, asigna a la competencia legislativa exclusiva del Estado la regulación en materia de elecciones, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios y provincias. Puesto que estos “títulos competenciales” no cubren la totalidad de la materia (innominada) “ordenamiento de los entes locales”, lo que queda por cubrir de dicha materia debería ser de competencia legislativa de las regiones según el artículo 117.4 de la Constitución, según el cual “corresponde a las regiones la potestad legislativa relativa a toda materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”.

No obstante, la Corte Constitucional no parece estar orientada en este sentido, pues ha afirmado repetidamente que “el nuevo texto del artículo 117 de la Constitución ha confirmado sustancialmente sobre este punto, el sistema anteriormente vigente en el que las regiones ordinarias, a diferencia de las que tienen un estatuto especial, no tenían competencia alguna en materia de ordenación de los entes locales pertenecientes al territorio respectivo”.<sup>30</sup> Por otra parte, como se verá más adelante, existe el problema de la reserva reglamentaria sobre la organización y el funcionamiento de los entes locales que algunas disposiciones constitucionales parecen disponer en favor de éstos, restando nuevamente espacio “desde abajo” a la legislación regional.

Así, la regulación regional acaba por intervenir únicamente (y también sólo en parte) en la asignación de las funciones administrativas a los entes locales en las materias de competencia legislativa regional, y sobre la previsión de mecanismos

---

29. Relacionada con la Propuesta de Ley Constitucional núm. 1242 presentada el 4 de junio de 2008, a iniciativa del diputado GIBELLI, “*Modifica all’articolo 133 della Costituzione in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali e di istituzione di nuove province*”.

30. Sentencia de 30 de diciembre de 2003, núm. 373.

de coordinación entre los distintos ámbitos de Gobierno local, para un ejercicio eficaz y eficiente de las propias funciones.<sup>31</sup>

En este punto existe una diferencia de fondo respecto al ordenamiento español, en el que el creciente espacio adoptado por la potestad estatutaria y legislativa de las comunidades autónomas coloca en un lugar destacado el asunto de la diferenciación entre los distintos tipos de Gobierno local.<sup>32</sup>

## 5. Los “contenidos mínimos” de la regulación constitucional de la organización provincial

Pasando al segundo punto, uno se pregunta si en la Constitución hay un modelo organizativo necesario de Provincia o, aún mejor, si existen unas características mínimas del ente sobre las que la ley no podría intervenir. En particular, el punto se refiere al carácter electivo de los órganos de gobierno (al menos del Consejo provincial) que desde 1889 caracteriza a las provincias, como ya se ha visto. En otras palabras, ¿sería admisible una reforma de la Administración provincial que, por ejemplo, hiciera de las mismas un ente representativo de segundo grado (o sea, con representantes nombrados por los municipios o por las regiones) o, incluso, un sujeto privado de una representación política verdadera y, por lo tanto, un ente “administrativo” en sentido estricto?

Sobre estas cuestiones, debemos señalar, en primer lugar, que el debate no se ha desarrollado especialmente. Probablemente esto depende del hecho de que, por una parte, las disposiciones constitucionales son pocas y más bien genéricas, y por otra, que la ordenación fundamental de dichos entes está tan enraizada en la tradición jurídica que no se considera necesario buscar su defensa en la Constitución para atribuir una base legal más elevada a dichas previsiones. Otro elemento a destacar es que, a la hora de abordar los problemas de este

---

31. En este sentido, también el artículo 4 del TUEL: *Sistema regionale delle autonomie locali*, que configura un “sistema regional de las autonomías locales” por el cual “Según el artículo 117, primero y segundo apartados, y del artículo 118, primer apartado de la Constitución, las regiones, que mantienen las funciones que atañen a exigencias de carácter unitario a los respectivos territorios, organizan el ejercicio de las funciones administrativas a escala local a través de los municipios y de las provincias”. Y añade que “La ley regional indica los principios de la cooperación de los municipios y de las provincias, entre ellos y con la Región, a fin de realizar un eficiente sistema de las autonomías locales al servicio del desarrollo económico, social y civil”.

32. Véase, en general, T. FONT LLOVET, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009; sobre el caso de Cataluña, A. GALÁN GALÁN, “Las leyes del desarrollo básico del estatuto de autonomía. El caso del la Ley de gobiernos locales de Cataluña”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 9/2009, p. 281 y ss.

tipo, juega un papel no secundario la mencionada asimilación entre provincias y municipios.

Los enunciados constitucionales son los mismos para los dos ámbitos de Gobierno local, aunque probablemente ninguno estaría dispuesto a subscribir la tesis (en la que la Constitución guarda silencio) según la cual una Ley ordinaria podría transformar los municipios en sujetos que no fueran expresión directa –mediante la elección directa de los componentes de los órganos– de las colectividades territoriales. No por casualidad, en uno de los pocos escritos en los que se ha intentado argumentar la posibilidad de rediseñar legalmente las “provincias como entes representativos de segundo grado, es decir, expresión de la representatividad directa y de primer grado de los municipios”,<sup>33</sup> se ha hecho encontrando una posición constitucional distinta de éstas (un “rango” distinto) respecto de las regiones y de los municipios, por lo que, en cambio, no se pone en duda el carácter constitucionalmente necesario de unos entes directamente representativos de las propias comunidades de referencia. Respecto a las regiones, el radio de acción es, sin duda, más restringido, dado que las provincias no tienen potestad legislativa.<sup>34</sup> Pero respecto a los municipios, la diferencia de rango se basaría en el papel “absolutamente central” que el artículo 118.1 de la Constitución reservaría a los municipios, mientras que la ordenación equitativa ex artículo 114 de la Constitución sería tan sólo un dato “formal”.<sup>35</sup> El artículo 118.1 de la Constitución se limita a establecer que “las funciones administrativas están atribuidas a los municipios excepto cuando, para asegurar su ejercicio unitario, se confieran a las provincias, a las ciudades metropolitanas, a las regiones y al Estado, sobre la base de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación”. Así pues, parece excesivo sacar las consecuencias acabadas de mencionar.

En realidad, si alguna consecuencia práctica puede sacarse de la nueva formulación del artículo 114 de la Constitución,<sup>36</sup> ésta parece ser justamente el imprescindible carácter directamente representativo de los entes listados en el mismo, y

---

33. M. RENNA, “Brevi considerazioni su province e altri enti ‘intermedi’ o di area vasta”, en *ASTRID-Rassegna*, núm. 36 de 2006, <en línea> [http://www.astrid-online.it/~le-trasf/Note-e-con/Renna\\_Area\\_vasta\\_15.9.06.pdf](http://www.astrid-online.it/~le-trasf/Note-e-con/Renna_Area_vasta_15.9.06.pdf).

34. Por otro lado, sólo las regiones tienen acceso a la Corte Constitucional, ya sea mediante recurso directo para hacer valer la ilegitimidad constitucional de leyes del Estado que invadan la propia competencia legislativa, ya sea para solucionar el conflicto de atribuciones.

35. *Op. ult. cit.*

36. “La República está constituida por los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas, las regiones y el Estado. [2] Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones son entes autónomos con estatutos propios, poderes y funciones según los principios fijados por la Constitución”.

en que el reconocimiento de autonomía está vinculado al hecho de ser titular de unos “poderes propios”, como sujetos políticos que constituyen la República. Si esto no fuera así (y es muy posible que se planteen otras interpretaciones de dichos enunciados), entonces no sólo no lo es para las provincias, sino tampoco para los municipios.

En conclusión, puede afirmarse que aquello de lo que, de momento, la ley ordinaria no puede disponer, es del ordenamiento de la Provincia como ente directamente representativo, en el que, por lo tanto, al menos su órgano de dirección político-administrativo haya sido elegido por sufragio universal.

También sobre este aspecto se ha formalizado una Propuesta de Ley Constitucional, núm. 2761, presentada a la Cámara por el diputado Vietti el 10 de octubre de 2009, que contiene “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione e altre disposizioni per la trasformazione delle province in organi amministrativi di secondo grado*”, la cual, sin embargo, y a pesar del título, tiene por objeto, como muchas otras propuestas (v. § 7), la supresión de las provincias.

## **6. La garantía constitucional sobre el funcionamiento y las funciones de las provincias**

Así pues, dado que para la Constitución las provincias deben (casi siempre) existir y deben ser entes directamente representativos de una colectividad, queda por decidir qué otras garantías puedan eventualmente poseer dichos entes respecto a los demás niveles de gobierno.

Varias veces se ha mencionado la disposición según la cual, en el artículo 114 de la Constitución, las provincias, así como los municipios, son entes autónomos con estatutos, poderes y funciones propios según los principios fijados por la Constitución. Ya se ha advertido de que, en realidad, dicha formulación no debe ser tomada al pie de la letra.

l) En relación con las funciones, la existencia de funciones propias es corroborada también por el artículo 118.2 de la Constitución, según el cual los “municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas son titulares de funciones administrativas propias” además de las conferidas por la ley estatal o regional, según las respectivas competencias.

Por lo que, resumiendo, la Constitución indica tres tipos de funciones administrativas desde el punto de vista de su atribución a los entes locales:

- Funciones fundamentales (cuya concreción corresponde a la ley estatal)
- Funciones delegadas o conferidas (cuya individualización corresponde a la ley estatal o regional según la materia)
- Funciones propias

Estas últimas resultan, sin embargo, más bien misteriosas: la Constitución no dice qué son ni cómo pueden identificarse.

Una posibilidad es que dichas funciones propias sean las que cada ente local decida autónomamente asumir, en relación con las exigencias específicas de la colectividad local de la que es exponente.<sup>37</sup> Se trataría, pues, de actividades de varios tipos que no son objeto de una competencia reservada ni obligatoria, ni de verdaderos poderes, pues faltaría una norma de asignación apta para satisfacer el principio de legalidad.<sup>38</sup> De hecho, existe un área de acción de los entes locales no relativa al ejercicio de una competencia concreta atribuida por las leyes, sino que se puede relacionar con el cuidado de intereses y la promoción del desarrollo de las comunidades de que habla el TUEL y, de algún modo, relacionada con la autonomía política de los entes locales. Pero no parece que el hecho de denominarlas “funciones propias”, tal como prevé la Constitución, tenga algún significado de tipo jurídico, pues, no estando tipificadas, no pueden más que ser identificadas por vía genérica y residual respecto a las funciones fundamentales y las delegadas.

Otra posibilidad es que sea el estatuto, como “ley fundamental” del ente, el que reconozca estas “funciones propias”.<sup>39</sup> En este caso, el estatuto entraría en competencia con las leyes estatales y regionales. Ello sería difícilmente compatible con las disposiciones contenidas en el artículo 118.2 de la Constitución, según el cual son las leyes relativas a las diferentes materias las que confieren las funciones administrativas. En cualquier caso, ni la praxis de las administraciones locales ni la jurisprudencia constitucional, ni la legislación, han investido a los estatutos de las provincias y de los municipios con dicha tarea. Si bien, en breve, deberá verse cuál es el espacio – más bien exiguo – que ocupan los estatutos en el sistema de fuentes.

---

37. En el mismo sentido, L. DE LUCIA, “Le funzioni di province e comuni nella Costituzione”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1/2005, 54.

38. De hecho, no hay duda de que las funciones que requieren el ejercicio de poderes autoritarios deben ser atribuidas por la ley a los entes locales. Véase, por ejemplo, G. FALCON, “Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione”, en *Le Regioni*, 2002, p. 388.

39. En este sentido, L. DE LUCIA, *op. cit.*, 67 y ss., con referencia, sin embargo, a las únicas funciones propias y con un cierto énfasis sobre las elecciones de “valores fundacionales” de la identidad colectiva local con la que relacionar el reconocimiento de dichas funciones.

A fin de cuentas, son las leyes estatales y regionales las que establecen qué funciones y tareas se atribuyen a las provincias.<sup>40</sup> Ciertamente, no pueden hacerlo completamente a su libre voluntad, pues chocarían con el límite del principio de subsidiariedad previsto por el artículo 118.1 de la Constitución. Por otra parte, la garantía constitucional establece que deben atribuirse a las provincias todas las funciones administrativas para las que los municipios no se consideren adecuados, siempre que, a su vez, las provincias sean consideradas como el nivel de gestión óptimo, pues, de otro modo, se “sube” a las regiones, y, en última instancia, al Estado. Como se ve, más allá del énfasis con el que, en general, se habla del principio de subsidiariedad, se trata de previsiones más bien vagas, que, por tanto, dejan amplios márgenes de decisión al legislador. Tanto es así que, de hecho, las funciones administrativas de las provincias están todavía previstas en textos legislativos anteriores a la reforma del Título V de la Constitución, que, en 2001, introdujo los criterios de subsidiariedad y adecuación para el reparto de las funciones administrativas.

Según los artículos 19 y 20 del TUEL, a la Provincia corresponden tareas de planificación y programación económica o territorial, además de la realización de obras de interés provincial, ya sea en los sectores económico, productivo, comercial y turístico, ya sea en el social, el cultural y el deportivo. En materia urbanística, y en particular en lo que a la ejecución de la legislación y de los programas regionales se refiere, la Provincia predispone y aprueba el plan territorial de coordinación, que determina las directrices generales de ordenación del territorio. Además, a la Provincia se le atribuyen funciones en materia de: a) protección del suelo, tutela y promoción del entorno, y prevención de desastres naturales; b) tutela y valorización de los recursos hídricos y energéticos; c) promoción de los bienes culturales; d) viabilidad y transportes; e) protección de la flora y la fauna de parques y reservas naturales; f) caza y pesca en aguas interiores; g) organización de la gestión de los residuos a escala provincial, registro, identificación, regulación y control de los vertidos de aguas residuales y de las emisiones atmosféricas y sonoras; h) servicios sanitarios, de higiene y profilaxis pública atribuidos por la legislación estatal y regional; i) deberes relativos a la formación secundaria de segundo grado y artística, y a la formación profesional, incluida la infraestructura escolar, atribuidos por

---

40. Sobre este punto, la posición de la Corte Constitucional es clara, y afirma: “Cualquiera que deba considerarse la relación entre las ‘funciones fundamentales’ de los entes locales a las que se refiere el artículo 117, apartado segundo, letra p, y las ‘funciones propias’ de que habla dicho artículo 118, apartado segundo, está de hecho que siempre será la ley, estatal o regional, en relación con el reparto de competencias legislativas, la que realice la distribución concreta de las funciones conforme a la atribución general constitucional a los municipios o, por derogación de ésta por exigencias de ‘ejercicio unitario’, a escala supramunicipal, de las mismas funciones” (sentencia núm. 43 de 20-27, enero de 2004).

la legislación estatal y regional; j) recogida y elaboración de datos, y asistencia técnico-administrativa a los entes locales.

A éstas se añaden otras previstas, por ejemplo, en los decretos legislativos de actuación de la Ley 59/1997 (conocida como Ley Bassanini), que inició el proceso hacia el “federalismo administrativo”. Por su importancia, podemos mencionar las funciones relativas a los servicios para el trabajo y a las políticas para el empleo, hasta 1998 atribuidas a organismos periféricos del Ministerio de Trabajo.<sup>41</sup>

Finalmente, se mencionan las funciones administrativas atribuidas a las provincias por parte de las regiones, las cuales, evidentemente, determinan un panorama diferenciado en cada ordenamiento regional.

En definitiva, en los últimos años, la tendencia legislativa se ha dirigido a la valorización, y no al redimensionamiento, del papel provincial. Por ejemplo, frente al actual debate en España sobre el posible papel únicamente instrumental de las provincias, en materia de asistencia y cooperación con los municipios, en Italia el Go-

---

41. Es útil mencionar la lista de “funciones fundamentales de la provincia” prevista en la del Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros de 19 de noviembre de 2009, que incluye “Identificación de las funciones fundamentales de municipios, provincias y ciudades metropolitanas, simplificación del ordenamiento regional de los entes locales, y delegación del poder al Gobierno en materia de transferencia de funciones administrativas, Carta de las autonomías locales, racionalización de las provincias y de las oficinas territoriales del Gobierno. Reordenación de entes y organismos descentralizados”: a) la reglamentación de la organización y el desarrollo de las funciones; b) la planificación y programación de las correspondientes funciones; c) la organización general de la administración y la gestión del personal; d) la gestión financiera y contable; e) el control interno; f) la organización de los servicios públicos de interés general de ámbito supramunicipal; g) la vigilancia y control en las áreas funcionales de competencia y la policía local; h) la asistencia técnico-administrativa a municipios y a las formas asociativas; i) la planificación territorial provincial de coordinación; j) la gestión integrada de las intervenciones en defensa del suelo; k) la actividad de previsión, prevención y planificación de emergencias en materia de protección civil; la prevención de accidentes relacionados con actividades industriales; la realización de planes de saneamiento de las áreas con riesgo ambiental elevado; l) funciones de competencia en materia de tutela y valorización del entorno, incluidos los controles sobre los vertidos de aguas residuales y sobre las emisiones atmosféricas y electromagnéticas; la programación y organización de la gestión de los residuos a escala provincial, y las funciones correspondientes de autorización y control; m) la tutela y gestión, para los aspectos de competencia, del patrimonio pesquero y ganadero; n) la planificación de los transportes y la programación de los servicios de transporte público local, y las funciones de autorización y control en materia de transporte privado en el ámbito provincial, de acuerdo con la programación regional; o) la construcción, clasificación, gestión y mantenimiento de las carreteras provinciales y la regulación de la circulación automovilística inherente a las mismas; p) la programación, organización y gestión de los servicios escolares, incluida la infraestructura escolar, relativas a la educación secundaria de segundo grado; q) la programación, organización y gestión de los servicios para el trabajo, incluidas las políticas de empleo; r) la programación, organización y gestión de las actividades de formación profesional a escala provincial, compatibles con la legislación regional; s) la promoción y coordinación del desarrollo económico del territorio provincial.

bierno provincial se ha caracterizado por el reconocimiento de una serie de funciones, ya sean de programación y planificación, ya sean de gestión operativa, en muchos e importantes sectores materiales.

Una confirmación del reforzamiento del papel de la Provincia proviene también del análisis de las finanzas provinciales, las cuales, a partir de 1997, por efecto de las transferencias de nuevas funciones, provocaron un aumento considerable de los recursos, y –dato muy significativo–, un incremento de los ingresos tributarios sobre el conjunto de ingresos, con una clara disminución de las transferencias por parte del Estado.<sup>42</sup>

II) Abordemos ahora el problema de la eventual autonomía normativa reconocida a las provincias (también, en este caso, el discurso es el mismo para los municipios). Como se ha visto, el artículo 114 se refiere a “estatutos propios” según los principios de la Constitución. El papel del estatuto es, en la práctica, bastante modesto. Ya hemos visto que el estatuto casi no tiene competencia alguna sobre las tareas y funciones del ente local, pero tampoco tiene competencia alguna ni siquiera sobre la forma de gobierno que, según el artículo 117.2, letra p) de la Constitución, corresponde determinar a la ley estatal. El único espacio que queda es el de la organización, siempre que no se altere la articulación y composición de los órganos de gobierno. Doctrinalmente tiende a pensarse que la posición del estatuto en el sistema de fuentes del Derecho deba ser concebida en términos de competencia y no de jerarquía, aunque del escaso enunciado constitucional no se infiera cuál sería la materia reservada a la competencia estatutaria.

En realidad, es una vez más la ley ordinaria la que establece cuál es el contenido normativo del estatuto local. Según el artículo 6 del TUEL, el estatuto establece las normas fundamentales de la organización del ente y, en particular, especifica las atribuciones de los órganos y las formas de garantía y de participación de las minorías, así como los modos de ejercicio de la representación legal del ente, incluso en juicio. Así como las formas de colaboración entre municipios y provincias, la participación popular, la descentralización, el acceso de los ciudadanos a la información y procedimientos administrativos, el escudo y el estandarte.

Una ley posterior (la Ley 131/2003, de 5 de junio, artículo 4.2) ha añadido a este objeto estatutario, la previsión de las formas de control (incluyendo el control sustitutivo). El de los controles es un ámbito efectivamente importante, pues con la re-

---

42. Véase Informe ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), *Finanza pubblica e Istituzioni*, mayo de 2008, p. 81 y ss., <en línea> [http://www.isae.it/Rapporto\\_ISAE\\_maggio\\_2008.pdf](http://www.isae.it/Rapporto_ISAE_maggio_2008.pdf).

forma del Título V de la Constitución, en la práctica, han sido abolidas todas las formas de control externo sobre los actos de los entes locales.<sup>43</sup> Aquí, la disposición estatal parece tener el papel de reconocer que la materia de los controles debe ser necesariamente regulada en actos fundamentales de los propios entes territoriales.

Como se indicaba anteriormente, aunque este limitado espacio normativo se considere reservado a los estatutos de los entes locales,<sup>44</sup> necesariamente va en detrimento de las regiones, a las que, en este escenario, no les queda ningún margen para la adopción de normas en materia de organización, funcionamiento y control sobre los entes locales.

Este problema vuelve a plantearse también en relación con la potestad reglamentaria de las provincias. En este punto, la Constitución, en el artículo 117.6 (modificado por la Ley Constitucional 3/2001), se expresa de un modo menos genérico: “Los municipios, las provincias y las ciudades metropolitanas tienen potestad reglamentaria respecto a la regulación de la organización y el desarrollo de las funciones que se les atribuye”.

No pocos intérpretes han hallado en este enunciado una disposición, atributiva de una precisa competencia normativa reservada a los entes locales.<sup>45</sup> De hecho, aquí no hay, como en el caso de la potestad estatutaria, una referencia genérica a la potestad reglamentaria, de cuya atribución a los entes locales no se ha dudado nunca, sino que se indica específicamente un ámbito material sobre el cual debe desarrollarse esta potestad, por lo que no parece casual que la disposición se haya

---

43. En particular, se ha derogado el artículo 130 de la Constitución, que señalaba lo siguiente: “Un órgano de la Región constituido en los modos establecidos por la ley de la República, ejerce, de forma descentralizada, el control de legalidad sobre los actos de las provincias, de los municipios y de los demás entes locales. En casos determinados por la ley se puede ejercitar el control de oportunidad, en la forma de solicitud motivada [...]”.

44. Una importante sentencia del Tribunal de Casación, sección unidades civiles, de 16 de junio de 2005, núm. 12868 en *Foro Italiano*, 2005, p. 3033 y ss., ha considerado que el estatuto pueda disponer derogaciones a la normativa estatal en materia de organización (en particular, se trataba de las reglas relativas a la representación en un juicio del ente), siempre en el respeto de los principios generales del ordenamiento, considerando implícitamente, pues, la relación entre ley estatal y estatuto local en términos de “competencia” y no de jerarquía.

45. Véase, por ejemplo, S. CIVITARESE MATTEUCCI, “L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli”, en *Le Regioni*, 2/3 2002, p. 464 y ss.; A. PIRAINO, *Introduzione*, en A. Piraino (a cuidado de), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Palermo, 2002, p. 14 y ss.; S. MANGIAMELI, *La funzione statutaria e regolamentare della istituzioni locali*, en A. Piraino (a cuidado de), *La funzione normativa di comuni, cit.*, p. 151 y ss.

insertado en el artículo 117 de la Constitución, cuyos enunciados tienen precisamente como objetivo la distribución de las competencias legislativas y reglamentarias entre el Estado y las autonomías territoriales: este ámbito material es el relativo a la organización y desarrollo de las funciones administrativas que las leyes (estatales y regionales de más arriba) atribuyan a provincias y municipios.

Naturalmente, también en este caso, se trata de un ámbito material complejo que hay que delimitar de un modo más concreto, pero, siendo algo que tiene que ver con el modo de desarrollar las funciones administrativas, se refiere, sin duda, al procedimiento administrativo y a los actos a través de los cuales se organizan los servicios específicos. Parte de este ámbito material es obviamente objeto de otras normas (baste pensar en la Ley general sobre el procedimiento administrativo núm. 241/1990), que, a su vez, llenan espacios de competencia reservados a varias autoridades normativas. Por lo tanto, es más allá de dichos espacios –que atañen a la regulación general y “horizontal” de la acción administrativa– que se ubica la potestad reglamentaria de las provincias y de los municipios respecto a la regulación de los tipos de procedimientos específicos. Esto tiene una consecuencia muy importante, y es que las normas sectoriales de ámbito estatal o regional, si son excesivamente detalladas, se tornan “cedentes” frente a la potestad normativa de los entes locales.

No todos los estudiosos están de acuerdo, a la hora de considerar la disposición que estamos examinando, en que ésta contenga una reserva de potestad normativa en favor de los entes locales, y es una lástima que aquí no dispongamos de espacio suficiente para dar cuenta de los argumentos usados y, más en general, del encendido debate que este tema ha suscitado.<sup>46</sup>

Por otra parte, la Ley 131/2003 parece confirmar la idea de la reserva de potestad reglamentaria –en el ámbito del marco general fijado por la legislación– cuando en el artículo 4.4 dice que la “regulación de la organización, del desarrollo y de la gestión de las funciones de los municipios, de las provincias y de las ciudades metropolitanas está reservada a la potestad reglamentaria del ente local en el ámbito de la legislación del Estado o de la Región, que garantiza los requisitos mínimos de uniformidad, según las respectivas competencias, conforme a lo previsto por los artículos 114, 117, apartado sexto, y 118 de la Constitución”. Esta Ley confirma también la fragilidad de las normas estatales y regionales que, según otra dis-

---

46. Para opiniones de este tipo, véase, por ejemplo, G. GUZZETTA, “Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V”, en *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 1129 y ss.; A. BARBERA, “Un ‘ribaltone’ nel sistema delle fonti?”, en *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 803 y ss.

posición (contenida en el sexto apartado del mencionado artículo 4), se aplican sólo “hasta la adopción de los reglamentos de los entes locales”.<sup>47</sup>

La misma Corte Constitucional, al menos en un caso, se ha adherido a la tesis de la reserva de potestad reglamentaria, sosteniendo que si una Ley regional, en el ámbito de las materias de competencia propia, confiere una determinada función de autorización en materia energética a los entes locales, según el artículo 118 de la Constitución, no puede, al mismo tiempo, confiar a un órgano de la Región, ni siquiera en vía supletoria, la potestad reglamentaria relativa a la organización y desarrollo de aquella misma función administrativa. Puesto que, en virtud del artículo 117.6 de la Constitución, correspondería a las provincias y municipios en cuanto gestores de la función.<sup>48</sup>

Así pues, puede hablarse de una reserva de potestad reglamentaria que la Constitución garantiza a las provincias.

## 7. Las propuestas de abolición y revisión

La última parte de este trabajo está dedicada al debate que, desde hace años, viene teniendo lugar en Italia sobre el futuro de las provincias. Este debate esconde una paradoja. Por un lado, las provincias no gozan de una “buena reputación”.<sup>49</sup> Una parte importante del espectro político, preferentemente de la derecha, pero también de la izquierda,<sup>50</sup> es muy crítica respecto al papel de las provincias en Italia y propone su desmantelamiento. Tanto si se habla de simplificación, de reduc-

---

47. Disposiciones análogas están presentes en el Estatuto de la Región Emilia Romagna: “Los reglamentos regionales en materia de competencia de los entes locales se aplican hasta la fecha de entrada en vigor de los reglamentos de los entes locales” (artículo 49.3), y en el de la Toscana: “1. La organización y desarrollo de las funciones conferidas a los entes locales están regulados por reglamentos autónomos de los mismos entes locales. 2. La ley, en los casos en que resulten exigencias unitarias específicas, puede regular la organización y el desarrollo de las funciones conferidas para asegurar requisitos esenciales de uniformidad. 3. Las fuentes normativas regionales, fuera de los casos previstos en el apartado precedente, pueden regular en vía transitoria, el desarrollo de las funciones conferidas a la espera de reglamentación autónoma por parte de los entes locales” (artículo 63).

48. Tribunal Constitucional, núm. 246 de 2006.

49. Incluso existe un sitio en internet llamado “abolir las provincias” (<http://www.aboliamoleprovinche.it/blog/>).

50. Con la excepción de una fuerza política como la “*Lega Nord*” –por otra parte, determinante para los equilibrios de la mayoría de gobierno– con vocación marcadamente federal y sólidamente enraizada en las administraciones provinciales de la Italia septentrional, que, en cambio, considera las provincias “uno de los elementos sobre los que construir las relaciones adecuadas en una realidad federal” ([http://www.leganord.org/elezioni/2008/lega/territorio/La\\_Provincia.pdf](http://www.leganord.org/elezioni/2008/lega/territorio/La_Provincia.pdf)).

ción de los costes de la política o de aligerar una burocracia pública asfixiante, casi siempre el blanco preferido es el Gobierno provincial.<sup>51</sup>

Sin embargo, por otro lado, a partir de los años noventa del siglo pasado, el fenómeno del llamado federalismo administrativo ha determinado, de hecho, una nueva centralidad de la Provincia. Como se ha indicado anteriormente, la Provincia ha visto progresivamente fortalecer su conjunto de tareas propias, ya sean éstas de administración puntual o de programación y coordinación respecto a los municipios. Este proceso se ha visto favorecido por el hecho de que, a pesar de que el principio de subsidiariedad se refiera principalmente a los municipios, es difícil pensar que un sistema en el que la mayor parte de las tareas administrativas quieran ser situadas en el ámbito más próximo posible a los ciudadanos, pueda funcionar simplemente en presencia de una miríada de administraciones municipales pequeñas y muy pequeñas. Ni tampoco, salvo contadas excepciones, ha funcionado la contramedida del llamado asociacionismo municipal, prevista en la legislación sobre los entes locales.

Por esta razón – en contra de la tendencia de la opinión pública –, los estudiosos de Derecho público consideran, en general, impropio el modo de enfocar la cuestión, pues el asunto del ente intermedio no parece eludible mediante una huida hacia adelante. No en vano no debe ser casual, por ejemplo, que un ámbito de Gobierno provincial exista en prácticamente todos los países europeos y, casi siempre, en el contexto de un Gobierno regional (provincias en Bélgica, departamentos o provincias en Francia, circunscripciones o provincias en Alemania, diputaciones en Holanda, provincias en España, etc.).

En cualquier caso, como afirmábamos al principio de nuestra exposición, la idea de abolir las provincias viene de lejos. Hemos mencionado ya el debate en el seno de la Asamblea constituyente. En términos parecidos, hacia finales de los años sesenta del siglo pasado, en un momento temporal muy próximo a la institución de las regiones de 1970, se abrió un nuevo frente favorable a la abolición

---

51. Se trata de un movimiento de opinión que no es exclusivo de Italia. En Francia, por ejemplo, el famoso Informe de 2008 de la *Commission pour la libération de la croissance française*, presidida por Jacques ATTALI ([www.liberationdelacroissance.fr](http://www.liberationdelacroissance.fr)), en el ámbito del capítulo dedicado al objetivo de simplificar la organización territorial a través de la potenciación de las regiones y de las formas de asociacionismo intermunicipal, con la *Décision 260* intenta hacer desaparecer en diez años el ámbito departamental para, entre otros, reducir los costes de la Administración: “Les intercommunalités renforcées doivent pouvoir attirer vers elles certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert sera de droit si l’intercommunalité en fait la demande. L’objectif est de constater à dix ans l’inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l’administration territoriale” (p. 197).

de las provincias guiado, en particular, por el Partido Republicano, que presentó un Proyecto de Ley en este sentido. Entre los motivos de dicha supresión se encontraba, tal y como ocurre en la actualidad, el del aumento del gasto público que conllevaría la presencia contemporánea de provincias y regiones.<sup>52</sup> También en el ámbito del debate que precedió a la promulgación de la Ley de las autonomías locales (la Ley 142/1990) se levantaron no pocas voces en contra del mantenimiento de las administraciones provinciales. Al final, también en aquel caso, prevaleció la decisión favorable a la permanencia de un Gobierno provincial, y como se ha dicho, a partir de los años noventa la posición de la Provincia se ha ido fortaleciendo.

En los últimos años, el movimiento favorable a la abolición de las provincias ha vuelto a ganar terreno; en este caso recurriendo al argumento, muy evocador, de la “reducción de los costes de la política”. Durante la presente legislatura ya se han presentado al Parlamento diez proyectos de ley de revisión constitucional que tienen por objeto la supresión de las provincias (seis a la Cámara de los Diputados<sup>53</sup> y cuatro al Senado), en algunos de los cuales se establece expresamente que el ahorro en los gastos deberá ser utilizado para afrontar la crisis económica.<sup>54</sup>

El otro motivo recurrente en las relaciones con dichos proyectos de ley es el clásico de la escasa identificación entre la Provincia y colectividad local; es decir, la percepción, en algunos casos argumentada también a través de la escasa participación en las elecciones de los órganos provinciales, de un ente muy poco “sentido” por parte de los ciudadanos, “ancorado de modo abstracto en una estructura de ordenación burocrática de cuño ochocentista, privado de enraizamiento territorial, con competencias y funciones fácilmente atribuibles a las regiones o a los municipios,

---

52. Los puntos esenciales de la discusión de entonces fueron resumidos por M. S. GIANNINI, “La Provincia nell’ordinamento regionale”, cit., 458 y ss. Es interesante señalar que, además de la tesis “extrema”, la de la supresión, había una que tendía a reducir la Provincia a un órgano de la Región con personalidad jurídica a fin de evitar el recurso a la ley de revisión constitucional. GIANNINI, aun no considerando impracticable esta vía, sí que la critica por otras razones.

53. Se puede consultar el dossier de documentación de 20 de mayo de 2009 núm. 167/0, en [http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0308\\_0.htm](http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/AC0308_0.htm).

54. Se calcula que las provincias cuestan 16 mil millones de euros al año. Naturalmente, con su abolición no se obtendría un ahorro equivalente, puesto que seguiría existiendo el “coste de las funciones”, en gran parte absorbido por los gastos de personal, que deberían asignarse a cualquier otra Administración Pública. Bastante distinto, sin embargo, resulta el “peso” de las provincias sobre el gasto público si se compara con el de los otros ámbitos de gobierno. Como promedio, en los últimos años, examinando las Relaciones Unificadas sobre la Economía y las Finanzas Públicas predispuestas anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas, y los datos de que dispone la Unione Province Italiana, se halla que cerca del 60% corresponde al Estado central, el 23% a las regiones, el 15% a los municipios y poco más del 2% a las provincias.

o bien a áreas metropolitanas o a realidades más dinámicas de consorcios voluntarios entre municipios vinculados a los mismos intereses”.<sup>55</sup>

Las soluciones hipotéticas que se han planteado para la asunción del ejercicio de las funciones de un ámbito territorial más amplio, que quedarían “huérfanas” en caso de supresión de las administraciones provinciales, pueden reducirse a tres: la constitución de agencias intermunicipales, la redistribución a agregaciones espontáneas entre municipios y una intervención sucesiva del legislador ordinario para la reorganización total del sistema del Gobierno local.

Sin embargo, en este momento no parece probable que los antes mencionados proyectos de ley constitucional lleguen a buen fin. Los que hasta ahora han llegado a ser examinados por la Asamblea de una de las dos Cámaras del Parlamento han sido “bloqueados” por “mociones suspensivas” dirigidas a posponer la discusión hasta después de la presentación y el examen del Proyecto de Ley del Gobierno titulado “Disposiciones en materia de órganos y funciones de los entes locales, simplificación y racionalización del ordenamiento y Carta de las autonomías locales”.<sup>56</sup>

A este respecto, se registra una segunda paradoja en el debate sobre las provincias, consistente, precisamente, en el hecho de que mientras amplios sectores de

---

55. Propuesta de Ley Constitucional núm. 2264, presentada el 9 de marzo de 2009, a iniciativa del diputado PISICCHIO, “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l’occupazione giovanile*”.

56. Es interesante resumir los principales pasajes que se presentan como base de dichas mociones: “[...] el diseño de reordenación del sistema de las autonomías –hasta ahora ausente en las intervenciones dirigidas a promover la descentralización de las funciones administrativas– no puede ser eficazmente perseguido a través de la pura y simple supresión del ente provincial del texto constitucional, dejando inalterado, por otro lado, el texto del artículo 114 y del Título v de la Constitución, además de la multitud de entes funcionales con base territorial; por otra parte, el debate sobre la supresión o mantenimiento de las provincias corre el peligro de ser ficticio desde el momento en que es difícil imaginar un sistema de gobierno privado de un ámbito intermedio entre municipios y regiones, igual que ocurre, por otra parte, en otros países europeos, tanto con disposición federal como centralista; en el marco de reordenación de conjunto del sistema de las autonomías y de la drástica reducción de la gran multitud de entes funcionales con base territorial, las provincias podrían también ser imaginadas de nuevo y transformadas de forma que fueran más útiles; el Gobierno ha anunciado la inminente presentación de un Proyecto de Ley que incluye la ‘*Carta delle autonomie locali*’ y que tiene por objeto la reordenación del conjunto del sistema, mientras que la decisión en orden a la supresión, al mantenimiento o a la transformación de las provincias sólo podrá ser útilmente adoptada dentro del debate sobre dicho Proyecto de Ley del Gobierno” (Actos de la Cámara de los Diputados 1989-2264, Anexo A, sesión núm. 230 de lunes 12 de octubre de 2009 –Propuesta de Ley Constitucional: DONADI y otros: modificaciones de los artículos 114, 117, 118, 119, 120, 132 y 133 de la Constitución, en materia de supresión de las provincias (a.c. 1990) y las propuestas de ley anexas: CASINI *ed al*; PISICCHIO).

la mayoría proponen la supresión de las mismas, el Gobierno ha aprobado el anteriormente citado Proyecto de Ley que, como ya se ha indicado anteriormente (véase nota 41), no sólo no pone en duda en absoluto la posición de las administraciones provinciales, sino que, al contrario, en un cierto sentido, consolida su papel.<sup>57</sup>

En efecto, no puede ser considerada como una medida dirigida a redimensionar el papel de las provincias la hipótesis de “racionalización” prevista por el artículo 14 del Proyecto de Ley mediante la delegación al Gobierno para que promulgue un decreto legislativo. Esta racionalización incluye dos pasos.

En primer lugar, una nueva determinación de las circunscripciones provinciales en base al criterio según el cual el territorio de cada Provincia tenga una extensión y comprenda una población tal que permita un ejercicio óptimo de las funciones previstas para el ámbito de gobierno intermedio.

El segundo paso consistiría en prever, como consecuencia de lo que se ha dicho anteriormente, la supresión de provincias, basándose en la entidad de la población de referencia, la extensión del territorio de cada Provincia y la relación entre la población y la extensión del territorio, atribuyendo a una o más provincias contiguas, en el ámbito de una misma Región, las funciones y los correspondientes recursos humanos e instrumentales de la Provincia suprimida.

Incluso en este caso, un factor interesante para valorar la idoneidad de las circunscripciones provinciales en relación con el ejercicio de las funciones administrativas es el financiero, dado que uno de los principales objetivos de las ideas reformadoras es el de la reducción de costes. Pues bien, los estudios económicos revelan que las administraciones provinciales de tamaño más pequeño gozan de una cuantía de recursos mayor (en términos *per capita*) respecto a los entes de mayor tamaño, y que presentan una actividad de gastos *per capita* más elevada. Esto depende del hecho de que las administraciones de mayor tamaño consiguen una gestión financiera más eficiente gracias a las economías de escala.<sup>58</sup> El análisis de la relación entre gestión financiera y estructura demográfica muestra que un tamaño óptimo para una Administración provincial sería el de unos de 450.000 habitantes,<sup>59</sup> cuando cerca de setenta provincias en Italia se encuentran por debajo de dicha cifra.

---

57. Como se ha dicho más arriba, el Proyecto de Ley lo aprobó el Consejo de Ministros el 19 de noviembre de 2009. Actualmente el Proyecto se encuentra en discusión en el Congreso de los Diputados italiano (C 3118).

58. Véase Informe ISAE, *Finanza pubblica e Istituzioni*, cit., 76.

59. *Op. ult. cit.*, 82.

Así pues, recortar gastos sería posible a través de una reestructuración de las provincias –sobre todo en beneficio de las pequeñas– para hacer que su tamaño fuera óptimo.

En cambio, para las provincias de gran tamaño (actualmente diez provincias presentan una población superior al millón de habitantes), este objetivo debería conseguirse por medio de la institución de ciudades metropolitanas, y de la atribución a las mismas de las funciones de programación y orientación de los actuales municipios y provincias, para de este modo trasladar las funciones técnico-operativas a instituciones municipales más ágiles.