

LA PROVINCIA ANTE LA CONSTITUCION Y LAS AUTONOMIAS (I)

Por JOAN PRATS CATALA

Sumario: I. PLANTEAMIENTO.—II. LA DIALÉCTICA DEL HECHO PROVINCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL: a) Paradoja política del origen de hecho provincial. b) Nacimiento del ente local provincial y comienzo de la dialéctica constitucional. c) Los periodos del constitucionalismo español desde la perspectiva del régimen local. d) Los intentos de fortalecimiento del ente local provincial y de creación de regiones administrativas. e) La provincia en los proyectos autonomistas catalanes.—III. PROBLEMÁTICA PROVINCIAL DURANTE LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA: a) Constitución y *Generalitat*. b) La provincia en otros procesos autonómicos: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Galicia, País Valenciano, Vascongadas.—IV. LA PROVINCIA DURANTE EL RÉGIMEN FRANQUISTA: a) La frustrada provincialización del régimen local. b) El neoprovincialismo. c) La Ley Orgánica y la Ley de Bases de 1975. d) Reforma política y régimen provincial.

I. Planteamiento

La provincia constituye sin duda una de las claves del edificio estatal construido en el desarrollo del proyecto constitucional dominante en la historia española contemporánea: el del Estado-nación unitario. Ciertamente, la expresión provincia designa una considerable pluralidad de contenidos institucionales: la simple división territorial, la circunscripción electoral, el Gobierno político del territorio, el área de desconcentración de los servicios estatales y, finalmente, el ente local provincial. Y no es menos cierto que en el seno del proyecto constitucional dominante se ha producido casi siempre un vivo debate político acerca del peso relativo de cada uno de estos significados institucionales del hecho provincial. Al fin y al cabo, la provincia,

ambigua como la lengua de Esopo, se ha manifestado históricamente como elemento válido tanto para las intenciones centralizadoras como para las descentralizadoras (1), aunque, eso sí—y ello constituye nuestro punto de partida—, siempre en el seno de un mismo proyecto constitucional de Estado-nación unitario.

El dato que ahora hemos de introducir es que este proyecto constitucional, históricamente dominante, es también sin duda un proyecto constitucional en buena parte históricamente frustrado. Y no sólo porque casi nunca ha conseguido un grado de legitimación social suficiente para imponerse como una evidencia sobre el conjunto de la población española—lo que habría de conectarse al tema apasionante de la frustración en España de la revolución liberal-democrática vinculada a la forma del Estado-nación unitario (2)—, sino también porque, en mayor o menor grado, ha sido discutido siempre por los proyectos constitucionales alternativos de las fuerzas federalistas o autonomistas de las nacionalidades y regiones.

Cuando se consideran estos proyectos constitucionales alternativos al del Estado-nación unitario se echa pronto de ver que casi todos cuestionan la pieza clave provincial, aunque, ciertamente—y ello constituye un nuevo dato a retener—, cada uno lo hace con convicción o fuerza diferente, desde una tradición histórica y política distinta y para unas finalidades del todo diversas. Así, por ejemplo, los regionalismos insulares, que siempre han constatado la inadecuación de la división provincial al hecho insular, tienden a replantear la provincia en su pluralidad de significaciones institucionales; el nacionalismo vasco ve en sus circunscripciones provinciales nada menos que las divisiones constituyentes de la unidad nacional, sin perjuicio de lo cual replantea su actual configuración institucional; el nacionalismo catalán ha abogado históricamente por la supresión pura y simple del hecho provincial tanto como circunscripción como en su vertiente institucional, aunque lo haya hecho—como ten-

(1) Lo que en absoluto constituye una singularidad española. Idénticas consideraciones pueden encontrarse para la interpretación de la historia de los departamentos franceses en M. BOURJOL: *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, París, 1989, pp. 63 y ss.

(2) Principalmente en la línea de interpretación histórica de PIERRE VILAR: *Catalunya dins l'Espanya moderna*, Barcelona, 1984, en su largo capítulo introductorio.

dremos ocasión de ver— sin hacerse suficientemente cargo de las graves consecuencias organizativas de todo tipo que ello plantea; finalmente, en otros movimientos regionalistas, la provincia tan pronto aparece en unos documentos como ente fundante de la autonomía regional como resulta en otros—probablemente como consecuencia de la influencia de los planteamientos catalanistas— sencillamente condenada a desaparecer (lo que en definitiva no hace sino testimoniar la falta de raíces realmente sólidas de estos regionalismos).

Si exceptuamos este último caso, el pluralismo desde el que los proyectos constitucionales autonomistas o federalistas replantean la provincia no obedece a indefiniciones políticas o inconsecuencias técnicas. Se trata, por el contrario, de una expresión de la naturaleza misma de estos proyectos constitucionales, pues, como se sabe, en ellos, la división territorial y la administración local se conciben como competencias de los entes autonómicos y en ningún caso como propias del poder central. La provincia, su subsistencia y significación, dejan de ser entonces una cuestión estatal para convertirse en un problema que cada comunidad autónoma tratará desde su peculiar proyecto político, sin perjuicio de la necesaria armonización estatal de soluciones. Con todo, en la práctica, la cuestión se complica extraordinariamente al no proceder el Estado regional de un proceso de asociación de Estados independientes previos, sino del mecanismo «integrador» que trata de hacer compatible el esquema previo del Estado-nación—territorialmente vertebrado sobre el hecho provincial— con la autonomía de sus nacionalidades y regiones.

La Constitución española en vigor, al tratar de forjarse por la concurrencia y consenso de las fuerzas políticas y sociales de significación más diversa y dotarse así de la más amplia legitimación, ha tenido que reconocer el derecho a la autonomía política y, con él, no ha podido sino replantear la suerte de la división provincial. Suerte compleja, como ya hemos indicado, que parece haber determinado no pocas vacilaciones a lo largo del proceso constituyente y que ha abocado hacia fórmulas que no son de interpretación inequívoca y que anuncian ya ineludibles conflictos.

Desde este planteamiento, nuestro estudio se desarrollará en las siguientes fases: consideraremos, primeramente, lo que llamaremos «dialéctica del hecho provincial en el constitucionalismo histórico español», prestando una atención particularizada a las soluciones de la Constitución de 1931 y de los estatutos de autonomía promulgados a su amparo; seguidamente, consideraremos el tratamiento legislativo y doctrinal que mereció el hecho provincial durante el franquismo; analizaremos, a continuación, las innovaciones del período de la reforma política, con especial atención a las relaciones entre Diputaciones provinciales y entes preautonómicos, y, por último, estudiaremos las posiciones de la Constitución española, su génesis y sus principales problemas interpretativos.

II. La dialéctica del hecho provincial en la historia del constitucionalismo español

a) PARADOJA POLÍTICA DEL ORIGEN DEL HECHO PROVINCIAL

Con este enunciado queremos referirnos a que, aun reconociendo que con la división provincial se pretendieron originariamente objetivos claramente revolucionarios, sucedió, no obstante, en razón del singular decurso de la revolución liberal española, que cuando las provincias quedaron establecidas de manera estable, en 1833, lo fueron para la consolidación de objetivos políticos desprovistos ya de cualquier alcance liberal propiamente revolucionario. En efecto, mientras en los precedentes directos representados por la Constitución de 1812 y las Instrucciones provinciales de 1813 y de 1823 se planteaba la ordenación provincial del poder político como una verdadera reestructuración de la vida local española (en plena correspondencia con la lucha por la consitucionalización de los Ayuntamientos), la división provincial de Javier de Burgos será fruto del reformismo tecnocrático al servicio del absolutismo dinástico (3).

(3) Lo que no supone desconocer el efecto preparatorio de estas medidas respecto de las posteriores reformas ya propiamente liberales. De momento nos encontramos sólo ante intentos tecnocráticos de salvar un proceso crítico que tan bien ha estudiado J. FONTANA: *La quiebra de la monarquía absoluta (la crisis del antiguo régimen en España)*, Barcelona, 1971.

La consideración comparada del proceso de instauración de las provincias españolas y de los departamentos franceses resulta considerablemente reveladora a este respecto. Nos referimos no sólo al número tan diverso de circunscripciones para una extensión superficial prácticamente coincidente, o al hecho de que las provincias españolas se establecieran formalmente como subdivisiones de los antiguos reinos—que eran áreas de gobierno político en el momento de la instauración provincial y seguirán jugando después como divisiones supraprovinciales a diferentes efectos—, sino fundamentalmente a la no coincidencia *originaria* del contenido institucional de la provincia española y del departamento francés. Este, como se sabe, experimentó un interesantísimo proceso con el paso del período revolucionario al I Imperio cuya conciencia alimentó los posteriores replanteamientos de la institución departamental (4). La provincia española, en cambio, fue formulada tomando como referencia las instituciones napoleónicas, aunque privándolas inicialmente, en el contexto del absolutismo monárquico, de su significación política y reduciéndolas a una dimensión meramente administrativa (5).

Buena parte de la confusión posterior procederá de que, entonces como hasta hace bien poco, el pensamiento administrativo tecnocrático y conservador importará las técnicas francesas y su prestigio para dar razón de un proyecto constitucional y político y de una realidad administrativa sustancialmente diferente; es decir, subvirtiendo su sustancia constitucional y, especialmente, privándoles de todo real contenido representativo. Es precisamente a esta impostación a lo que se referiría años

(4) Vid. M. BOURJOL, *ob. cit.*, caps. IV, V y VI.

(5) La figura del subdelegado de Fomento, inspirada en la del prefecto francés, pero sustancialmente diferente de ella, refleja perfectamente esta diversidad originaria. En 1833, el mando político del territorio continuaba atribuido a los capitanes generales, que lo ejercen sobre las divisiones de los antiguos Reinos. Los subdelegados de Fomento son autoridades administrativas coexistentes o superpuestas a otras procedentes del antiguo régimen. Así, por ejemplo, el punto 75 de la Instrucción de Javier de Burgos se refiere a los capitanes generales, intendentes, regentes de los Tribunales Superiores y demás autoridades. Ciertamente que con el Estatuto Real, el Decreto de 21 de septiembre de 1835 establecerá ya de modo estable un sistema de organización provincial directamente inspirado en el bonapartista. Sin embargo, la diversidad de origen y el diverso curso político de los dos países harán muy difícil en lo sucesivo, no obstante una atención doctrinal y legal permanente por parte española, la reducción institucional de nuestras provincias al modelo departamental francés.

después Gumersindo de Azcárate al afirmar que en España «la centralización es herencia directa del Antiguo Régimen y no de la Revolución» (6). El acta de nacimiento de la provincia es, pues, la constancia de un hecho exclusivamente estatal, centralista y tecnocrático al servicio de un proyecto constitucional protagonizado por la oligarquía tradicional rápidamente readaptada al nuevo Estado y aumentada con los nuevos sectores de la alta burguesía.

b) NACIMIENTO DEL ENTE LOCAL PROVINCIAL Y COMIENZO DE LA DIALÉCTICA CONSTITUCIONAL

Nos corresponde ahora la exposición de cómo se produjo el paso desde esta provincia, simple división territorial para la acción administrativa estatal, a la provincia actual que, conservando y fortaleciendo este carácter inicial, tiene también el de una propia corporación local: la Diputación provincial. Afortunadamente en este tema existe un acuerdo doctrinal prácticamente unánime sobre que el punto de inflexión del proceso se encuentra en 1870, aunque también unitariamente se reconoce de inmediato que la consagración inequívoca de la provincia como corporación local sólo se produce con el Estatuto provincial de 1925 (7).

Cuando el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835 reguló el gobierno provincial de modo estable, lo puso plenamente en manos del gobernador civil, asistiéndolo con una Diputación que el propio gobernador presidía, integrada por los diputados de los partidos judiciales y configurada como simple órgano administrativo estatal con funciones de consulta del gobernador, de ejercicio de la tutela estatal sobre los municipios y de gestión de determinadas competencias estatales referentes a los establecimientos de instrucción pública, caridad y beneficencia organizados a nivel provincial.

Pues bien, el llamado «proceso de sustantivización local de la provincia» consistió en ir perfilando legalmente estas com-

(6) G. DE AZCÁRATE: *El selfgovernment y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877, página 197.

(7) L. MORELL OCAÑA: «La Administración Local», en *La España de los años 70*, Madrid, 1974, p. 113.

petencias de gestión como un ámbito de intereses peculiares de las respectivas provincias (Constitución de 1845, Ley de 2 de abril de 1845, artículo 74 de la Constitución de 1856, Leyes de 23 de abril de 1862 y 25 de septiembre de 1863), cuya gestión acabaría siendo configurada, en el contexto de la lucha contra la centralización durante la Revolución de 1868, como una competencia exclusiva de las Diputaciones provinciales, dotadas ya de un presidente propio y distinto del gobernador civil. El artículo 99 de la Constitución de 1869 atribuyó efectivamente a las Corporaciones provinciales el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia, y la Ley provincial de 20 de agosto de 1870 configuró a la provincia como una corporación local, dando comienzo así a la significación administrativa ambivalente del hecho provincial.

Llegados a este punto, conviene destacar que las reticencias carlistas al proceso constitucional liberal general habían conseguido excepcionar para las provincias vascas el uniformismo del régimen provincial general mediante el reconocimiento allí de las Diputaciones y el régimen foral (8). Por su parte, el hecho insular, desde su propia lógica, forzaba ya también al replanteamiento en Canarias tanto de la circunscripción como del contenido institucional de la provincia (9).

Pero el dato que ha solido olvidarse al historiar la provincia y que resulta fundamental desde la perspectiva actual es otro, a saber: que cuando quedan legalmente establecidas las Corporaciones locales provinciales, en 1870, ya han surgido y actúan en España fuerzas sociales de orientación federalista. Afortunadamente los avances historiográficos en materia de federalismo y autonomismo español nos descargan ya del pesado deber de documentar este punto (10). Baste con recordar que en 1868 las «Bases para la Constitución federal de la Nación española y para la del Estado de Catalunya» de Valentí Almirall habían planteado la reconstitución de España a partir de los

(8) Vid. FEDERICO DE ZAVALA: *De los Fueros a los Estatutos*, San Sebastián, 1976, tres primeros capítulos.

(9) Vid. M. GUIMERÀ PERAZA: *La capitalidad y la división en Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, 1986.

(10) Baste con remitirnos a J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS: *Federalisme i Autonomia a Catalunya*, Barcelona, 1974, y a la bibliografía allí citada.

grandes Estados históricos y desde el rechazo de la división por provincias, a la que se consideraba «hija sólo del afán de destruir las antiguas divisiones, obstáculo a la centralización que nos ahogaba».

Nos encontramos ante algo fundamental constitutivo del inicio de una verdadera dialéctica constitucional: la Revolución de 1868 hizo coincidir la lucha contra la opresión política y la lucha contra la centralización; pero a la hora de replantear el Estado surgen dos grandes opciones: la del Estado-nación unitario y descentralizado—es decir, la de reconstruir una vida local democrática desde el centro—y la del Estado federal que se ofrece como alternativa ante lo que se considera el fracaso histórico del Estado-nación, alternativa que se pretende construir desde las nacionalidades y regiones históricas para las que se reclama con este fin el necesario poder de autoorganización, es decir, la potestad legislativa sobre la propia vida local. Pues bien, la Constitución de 1869 y la regulación de una corporación local provincial en 1870 responden a la primera opción, y las Bases de Almirall y el futuro proyecto de Constitución federal de 1873, a la segunda.

Aquí nos parece que se encuentra la clave interpretativa real de aquella citación ya tópica del preámbulo de la Ley provincial de 1870, según la cual «El espíritu provincial ha sido y es demasiado enérgico en España para no ver en él una fuerza que conviene a todo trance hacer entrar en la economía general de la nación. Esto no se consigue destruyendo la importancia de las Diputaciones provinciales sino levantándola hasta la altura de los intereses que representan y de la grande idea que simbolizan». La significación de estas palabras no ha podido sino escapar a la percepción de los que interpretan la historia del Derecho público español linealmente, como si se tratara de un Estado-nación indiscutido e indiscutible, sacudido sólo por la gran cuestión «nacional» de la dialéctica centralización-descentralización. Y sin embargo, ya el propio Adolfo Posada percibió que el respeto a la vida local que se desprendía de la Ley de 1870 era «más que por considerarla expresión de un contenido histórico y social, por estimularla como expresión de valor jurídico en la libertad condicionada de los municipios y de las provin-

cias; pero de un municipio o de una provincia creados o consentidos por la Ley» (11).

Claramente contrapuesta a la anterior, la solución contenida en el Proyecto de Constitución federal de 1873 llegará a cobrar valor paradigmático para los futuros movimientos nacionalistas y autonomistas. Su Exposición de Motivos planteó abiertamente el problema y argumentó claramente la solución adoptada: «En la división territorial hemos encontrado grandes dificultades. ¿Sosteníamos las actuales provincias? ¿Cómo entonces fundar una verdadera Federación? ¿Cómo conseguir que Estados pequeños pudiesen ejercer todas las funciones que al Estado competen y pagar todas las fundamentales instituciones que el Estado indispensablemente necesita? ¿Destruíamos las provincias? ¿Cómo desconocer que heríamos intereses que arraigan profundamente en el suelo y en las costumbres de la Patria? Para obviar todas estas dificultades y conciliar todos estos extremos, señalamos como nuevos Estados de la República los antiguos Reinos de la Monarquía, y dejamos que los Estados por sí conserven, si quieren, las provincias, o regulen a su arbitrio la más conveniente y sabia división territorial. De esta suerte llegamos a un arreglo prudentísimo en la cuestión que se halla quizá más erizada de dificultades y peligros».

C) LOS PERÍODOS DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DEL RÉGIMEN LOCAL

Nos parece que por lo que se refiere a la significación constitucional de la provincia (como para la del régimen local en general), la primera República cerró todo un largo período de nuestra historia constitucional para abrir otro completamente nuevo. Con anterioridad, el federalismo y el autonomismo españoles se hallaron en un estado germinal o de indefinición al no encontrar una fuerza política capaz de formular con ellos un proyecto constitucional. De ahí procede el que durante el período que va de 1812 hasta la primera República la historia del constitucionalismo español sea efectivamente la lucha de pro-

(11) A. POSADA: *La evolución legislativa del régimen local español*, Madrid, 1910, página 247.

gresistas y moderados dentro de un mismo esquema constitucional del Estado-nación unitario. Y por lo mismo, la historia del régimen local español durante este período es la de la lucha entre dos proyectos nacionales y uniformes de ordenación de la vida local: el de los progresistas, que toman su paradigma de la Instrucción provisional de 1823, y el de los moderados, que lo toman del proyecto de Ley de Ayuntamientos de 1840 (12). Estas son las dos matrices sobre las que se reproducen los numerosos textos legales, de orientación progresista o moderada, aparecidos durante este período, y que son la expresión de la lucha que dentro del Estado-nación se libra entre las concepciones centralistas moderadas y las relativamente descentralizadoras de los progresistas: Debiendo quedar claro, en todo caso, que esta pugna afectó casi exclusivamente a los Ayuntamientos, ya que la provincia fue aceptada como hecho sustancialmente central por ambas opciones políticas y, como tal, quedó normalmente fuera del debate constitucional.

El segundo período—que se abre con la primera República, se extiende por toda la Restauración y culmina en la segunda República—tiene una significación enteramente nueva. Por lo que respecta a los municipios, se acaba la dialéctica «centralización-descentralización relativa», característica del período anterior. Durante la larga vigencia de las Leyes municipal y provincial de 1877 se producirán efectivamente una infinidad de proyectos sin que ninguno consiga prosperar, pero debiendo remarcarse aquí que todos ellos se presentan amparados en la «ideología descentralizadora» devenida ahora común a los partidos «nacionales» en turno.

El telón de fondo de todos estos proyectos, principalmente hasta la frustrada reforma de Maura de 1907, viene dado por el regeneracionismo y el intento formal de superación del caciquismo. Pero también durante este período y principalmente desde el fracaso de Maura la reforma local se planteará cada vez más en función de lo que en Madrid se llamará «el problema catalán». Sucedió, en efecto, que la aspiración catalana al reco-

(12) Siguiendo el esquema interpretativo de don Adolfo Posada, retomado en este punto por S. MARTÍN RETORTILLO y E. ARGULLOL: *Descentralización administrativa y organización política, aproximación histórica*, tomo I.

nocimiento estatal de su personalidad política, aunque se presentaba ya bajo forma autonomista, ahorrando así los efectos generalizadores del planteamiento federal, pasó a constituir de inmediato una primerísima cuestión de Estado, ya que, aun desde su singularidad, replanteaba la constitución territorial del Estado-nación español.

Consiguientemente, el problema catalán, aunque condicionaba el planteamiento estatal del régimen local, en absoluto detenía aquí su alcance, puesto que al plantear también una cuestión constitucional, replanteaba al tiempo los términos del problema, que dejaría en adelante de ser el de la pugna entre concepciones estatales centralistas y descentralizadoras para pasar a ser el de la resistencia de las estructuras del Estado-nación al intento de asalto por los movimientos nacionalistas y autonomistas emergentes. Son éstos los que durante el nuevo período constitucional cuestionarán no sólo la estructura provincial, sino también el poder estatal sobre el régimen local, que para los autonomistas ha de dejar de ser un problema y competencia estatal para convertirse en un problema y competencia de los gobiernos autónomos. Y el Estado, ante tales intentos y con la única excepción dialogante representada por la Mancomunidad de Cataluña, propondrá como solución un regeneracionismo descentralizador de los municipios jamás logrado y un proyecto de fortalecer las Diputaciones provinciales siempre frustrado (13).

d) LOS INTENTOS DE FORTALECIMIENTO DEL ENTE LOCAL PROVINCIAL Y

DE CREACIÓN DE REGIONES ADMINISTRATIVAS

La regeneración de la vida local española, con la necesaria superación del caciquismo constituye uno de los grandes temas de la Restauración. Sánchez de Toca, autor de tantos proyectos de reforma frustrados, nos ha dejado descrito el triste panorama: «Vivimos con elecciones que son una mentira, con municipios que son escuela de perversión moral, con provincias envi-

(13) Existe un curioso paralelismo digno de meditación entre nuestros frustrados proyectos regionalizadores y provincializadores y los proyectos franceses estudiados por BOUAFOL, *ob. cit.*, capítulo X, «Projets de décentralisation à l'échelon du Département», respecto de los que señala que en buena parte «estaban propuestos sobre todo como reacción contra los proyectos regionalistas».

lecidas y entregadas a merced de los comités políticos de los grandes corsarios, con administración inepta y prevaricadora, con Consejos de Estado hechos al servilismo de condenar y absolver por mandato» (14).

Esto tenía lugar bajo la vigencia de las Leyes municipal y provincial de 2 de octubre de 1877, y la voluntad política de superarlo determinará los numerosísimos intentos de reforma que caracterizan todo el período. Conviene insistir en que estos proyectos trataron de regenerar la vida local española sin cuestionar nunca la estructura del Estado-nación. Esto es precisamente lo que significaba Adolfo Posada cuando decía que, aunque se hallan todos formalmente orientados hacia soluciones descentralizadoras, permanecen no obstante dentro de la tradición y del ambiente centralizador (15). El afán reformista llevará a algunos de estos proyectos a prever incluso fórmulas regionalizadoras, aunque bajo los principios y las técnicas más diversos. El más relevante parece ser el de Silveira-Sánchez de Toca, del que, a nuestros efectos, vale la pena destacar que construye la región a partir de las divisiones provinciales, no obstante haber afirmado en su preámbulo la superación de la provincia «por los hechos de la razón histórica» (16). Precisamente, uno de los contrastes más marcados entre las fórmulas regionalizadoras estatales y las federales o autonomistas de los movimientos nacionalistas o regionalistas residirá en esta diferente actitud ante el hecho provincial (17).

El ente local provincial fue de hecho el protagonista de la única experiencia regionalizadora realmente lograda durante este período: la Mancomunidad de Cataluña. No nos corresponde en absoluto aquí su estudio, pero sí el considerar los efectos que tuvo su funcionamiento sobre el hecho provincial. Y para ello resulta preciso separar los aspectos local y central de la provincia. En efecto, como entes locales, las provincias catalanas quedaron fuertemente afectadas por el desarrollo de la Mancomunidad. En po-

(14) Citado por S. MARTÍN RETORTILLO y E. ARGULLOL, *ob. cit.*, pp. 247-248.

(15) A. POSADA, *ob. cit.*, p. 67.

(16) *Vid.* su desarrollo en S. MARTÍN RETORTILLO y E. ARGULLOL, *ob. cit.*, pp. 252 y ss.

(17) Como puede desprenderse de la comparación entre el proyecto gubernamental de Estatuto de autonomía de 1918 y el elaborado en el mismo año por la Mancomunitat de Catalunya. *Vid. supra*, pp. 428 y 429.

cos años le transfirieron la totalidad de sus competencias mediante los mecanismos y técnicas que después veremos y con los problemas políticos y jurídicos que también tendremos ocasión de considerar. Hemos de indicar, no obstante, que dado el carácter paccionado que fundamentaba técnica y jurídicamente a la Mancomunidad, ésta tuvo que permanecer formalmente en manos de las Diputaciones y expuesta consiguientemente a las incidencias políticas negativas que pudieran producirse. En efecto, una alteración sustancial a nivel provincial de la relación de fuerzas políticas habría podido poner en peligro toda la estructura regionalizadora.

Bien poca o nula fue, en cambio, la incidencia de la Mancomunidad en la provincia como hecho estatal. La Mancomunidad, por ser jurídicamente un ente meramente administrativo, no alcanzaba a modificar el gobierno político provincial. Ciertamente, habría podido ganar una significación descentralizadora importante si se hubiesen puesto en práctica los mecanismos de transferencia de funciones estatales legalmente previstos. Pero es lo cierto que aunque las autoridades catalanas lo solicitaron de inmediato, el Estado nunca llegó a considerar seriamente su petición. Y por este camino pudo comprobarse claramente que tanto las fórmulas regionalizadoras propuestas por los gobiernos de la Restauración como sus sucedáneos como la Mancomunidad se concebían simplemente como fórmulas para la recomposición de los poderes locales dentro del ámbito de sus actuales competencias, privándoles de todo alcance innovador en las estructuras centrales o propiamente estatales. Todo lo cual se corresponde plenamente con el acantonamiento de la regionalización en la Administración local y la privación a las fórmulas regionalizadoras de sustancia política y constitucional, también características del período.

Otro dato fundamental a nuestros efectos es que durante este período se produjo el establecimiento de los primeros grandes servicios públicos estatales de cuya organización se marginó por entero a las Diputaciones provinciales, frustrándose así *ab initio* sus supuestas potencialidades descentralizadoras. García de Enterría ha insistido reiteradamente en la relación existente entre algunos de los rasgos más negativos de la Administración

española actual y el progresivo establecimiento durante este período de ramas de la Administración periférica estatal, situadas al margen del eje político básico gobernadores-alcaldes, duplicadas o sobrepuestas a las Corporaciones locales, financiadas y dirigidas centralmente, pero confiadas a Cuerpos especiales de funcionarios que monopolizan su gestión y desarrollan una conciencia estamental muy fuerte que pretende ampararse en el argumento casi siempre injustificado de la especialidad del servicio (18).

Con la crisis política de la Restauración y la Dictadura de Primo de Rivera cesaron, por una parte, las posibilidades de acción legal de los movimientos autonomistas que, en Cataluña, se orientaron progresivamente hacia fórmulas radicales y republicanas, y, por otra, se trató desde el Gobierno central de levantar o «regenerar» según el espíritu del período anterior la vida local española mediante los Estatutos municipal y provincial de 1924 y 1925. No nos corresponde tratar aquí del llamado con razón «nominalismo descentralizador» del Estatuto municipal. Tanto leyendo su preámbulo como sobre todo la nota del Directorio publicada el día siguiente de su aprobación puede comprobarse fácilmente que la enfatización que se hace del ente local provincial responde sustancialmente a la pretensión política de ofrecerlo como alternativa a los planteamientos autonomistas e incluso a las fórmulas regionalizadoras más mitigadas como la Mancomunidad.

Ciertamente que el Estatuto provincial, como después se ha repetido con insistencia, configuró legalmente de manera inequívoca a las provincias como Corporaciones locales; pero lo hizo declarando unas intenciones descentralizadoras que quedaron en el papel. Según el preámbulo, la provincia habría de importar cada vez menos como circunscripción del Estado y cada vez más como entidad local y, con este fin, el texto legal preveía una mayor conexión con los Ayuntamientos, un ámbito genérico de funciones provinciales y la posibilidad de transferencia por delegación de servicios estatales. Todo el repertorio de técnicas para proceder a lo que después se denominará «provincialización del régimen local» estaba, pues, preparado. Con él se trataba de ofrecer

(18) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración Española*, Madrid, 1961, in *totum*.

una alternativa «realista» —el Estado-nación indiscutible, pero descentralizado— frente a los proyectos autonomistas. Pero entonces como después, la alternativa resultó puro nominalismo. Basta con consultar la evolución de los presupuestos de las Diputaciones durante este período para comprender que el hecho provincial decisivo continuó siendo la provincia circunscripción para el Gobierno político y la Administración central. La función subordinada de las Diputaciones y la propia equivocidad de su naturaleza permanecieron inalteradas (19).

e) LA PROVINCIA EN LOS PROYECTOS AUTONOMISTAS CATALANES

Prescindiendo ahora de la consideración de los textos doctrinales, que son también inequívocos en este punto (20), los proyectos de textos legales en los que el nacionalismo catalán fue plasmando sus aspiraciones autonomistas tampoco se prestan a ningún malentendido. Lo veremos de inmediato considerando la sucesión de textos siguiente:

1. El primer proyecto legal catalanista en el que se pretende configurar una articulación pluralista del Estado es el presentado por Valentí Almirall en 1868 (21). Las «Bases» de Almirall reconocen a los estados regionales la potestad de darse la organización interior que consideren más conveniente. Es cierto que encontramos en ellas una referencia explícita a la provincia al señalar que su administración «será ejercida por un Cuerpo provincial elegido por el pueblo»; pero no lo es menos que se evita señalar sus límites y su número, con lo que lo que se viene a garantizar de hecho es sólo la necesaria existencia de un ente territorial intermedio entre el Municipio y el proyectado Estado catalán, cuyos límites y número correspondería a éste precisar. De hecho, resulta del todo normal la utilización del término provincia por Almirall para referirse a la circunscripción político-administrativa intermedia de Cataluña y sin relación alguna con

(19) Como se desprende de los datos expuestos por J. GARCÍA AÑOVEROS: *Las Haciendas Locales en España*, Madrid, 1969, pp. 44 y ss.

(20) Vid. nuestro trabajo *Pensament català sobre l'Administració Pública. Per una cultura administrativa nacional catalana*, de inminente publicación.

(21) VALENTÍ ALMIRALL: *Bases para la Constitución Federal de la Nación española y para la del Estado de Catalunya. Observaciones sobre el modo de plantear la Confederación en España*.

la división provincial entonces vigente y que claramente se rechaza, ya que el término comarca que se utilizara después tenía en 1868 una significación meramente geográfica, y sumamente imprecisa además, pues apenas comenzaban entonces los estudios geográficos de delimitación comarcal (22).

2. Nos confirma en la idea de la imprecisión con que el catalanismo inicial utiliza el término provincia el hecho de que el «Pacte de Tortosa» de 1869 (23) utilice el término provincia para designar a lo que hoy referiríamos como región. En efecto, al decidir sobre la organización territorial del Partido Republicano Democrático Federal de la Corona de Aragón, las «provincias» o regiones se entienden divididas en partidos judiciales y municipios, prescindiéndose claramente de la división provincial entonces vigente. Resulta sintomático que ya entonces, cuando se considera a Cataluña como unidad que ha de organizarse territorialmente, se acude a circunscripciones inferiores a las provincias existentes. Lo que sucede es que en 1869 todavía no existe un mapa comarcal ni siquiera una inquietud lo suficientemente viva por trazarlo; de ahí que el Partido Federal decida organizarse por partidos judiciales rechazando formal y expresamente el esquema provincial.

3. Pocos años después, el proyecto de Constitución para el Estado catalán de 1883, aprobado por el Congreso regional federalista de 2 de mayo del mismo año, ofrecerá expresamente la división comarcal como clara alternativa a la división de Cataluña en provincias. En efecto, tras reconocer que sólo son entes con soberanía originaria el municipio y el Estado regional (artículo 51) y que sólo a este último compete «el arreglo de las cuestiones territoriales» (art. 56.2), el artículo 104 reconoce a la comarca como circunscripción política polivalente tanto a efectos electorales como administrativos y judiciales, y, el artículo 105 establece que «la Ley determinará la extensión y límites de

(22) Para el estudio de las relaciones entre comarca y provincia en el pensamiento nacionalista catalán, *vid.* Josep Mir: *La organización territorial de la Administración del Estado y de la Administración Local: Planteamiento de la institucionalización del espacio comarcal con especial referencia a Cataluña*, tesina de grado presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, de inminente publicación.

(23) El Pacto de Tortosa: «Los representantes de los comités republicano-federalistas de Aragón, Catalunya, Valencia y Baleares, a sus correligionarios», 1869.

estas comarcas, procurando restablecer las antiguas catalanas, y teniendo en cuenta para formarlas las condiciones geográficas, la comunidad de intereses y afinidades históricas de los municipios que hayan de constituir las y previa consulta de los mismos». Todavía no estamos, sin embargo, ante el reconocimiento de la comarca como ente local con competencia para entender de los asuntos e intereses propios de su territorio.

Plenamente coherentes con estas posiciones, el «Consell» elegido por el «Congrés Regional del Partit Republicà Federal» firmaba en 17 de mayo de 1883 un manifiesto en el que se pedía «la desaparición de las cuatro actuales provincias en que es dividida Catalunya, y por consiguiente la desaparición de entidades que por artificiosas que sean cuentan con largos años de existencia, gracias a lo cual se han creado muchos intereses a su sombra» (24). Incluso muy poco después, fuera ya de la tradición federalista, y en la línea del más claro posibilismo, en el «Memorial de Greuges» de 1885 se calificaría la división provincial de «arbitraria y sin fundamento alguno histórico ni de intereses», hecha con el propósito de romper las entidades regionales (25).

4. Con todo, es sólo con las «Bases de Manresa» de 1892 cuando la comarca, entendida ya como clara alternativa de la división provincial, adquirirá pleno relieve de ente territorial. La base quinta disponía, en efecto, que «la división territorial sobre la que se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativos, administrativos y judiciales, tendrá por fundamento la comarca natural y el municipio». Por su parte, la base décima establece que «se reconocerá a la comarca natural la mayor latitud posible de atribuciones administrativas para el gobierno de sus intereses y la satisfacción de sus necesidades. En cada comarca se organizará un Consejo nombrado por los municipios de la misma, el cual ejercerá las citadas atribuciones». Finalmente, la base 15 les reconocía funciones tanto directas como supletorias de los municipios en materia de instrucción pública.

5. La Mancomunitat de Catalunya no supuso excepción alguna en esta trayectoria, pues jamás fue considerada como un pun-

(24) *Apud* J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS, *ob. cit.*, pp. 481 y 482.

(25) *Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña*, más conocida por «Memorial de Greuges», redactada en febrero de 1885.

to de llegada. Prat de la Riba, que la había considerado un paso muy importante para el fortalecimiento de la conciencia y la capacidad de autogobierno de Cataluña, lo dijo muy claro: «No hemos hecho la Mancomunidad para disponer de una Diputación más grande, ni para dar al alma catalana un cuerpo pequeño de administración subordinada, secundaria: una provincia..., todos queremos para Cataluña un cuerpo de Estado.» Y tal Estado habría de disponer, siguiendo en este punto el pensamiento tradicional de inspiración federal, de la potestad de autoorganización territorial, tal y como tuvo también ocasión de afirmar la Asamblea de Parlamentarios reunida durante el mismo año de 1917 (26). En la misma línea, la base 2.^a, b), de las «Bases per a l'autonomia de Catalunya», mensaje dirigido al Gobierno en 1918, reservaba al Gobierno regional catalán «la plena soberanía para regir los asuntos interiores de Catalunya», exceptuados los que la propia base reservaba al Gobierno central, entre los que no se encontraban el régimen local ni la división territorial.

Del mismo modo, el proyecto de Estatuto de Autonomía de Catalunya aprobado por la Asamblea de la Mancomunidad en 1919 configuraba en su artículo 6.^o b), como potestad propia y exclusiva del poder regional la de establecer «el régimen de los municipios y de las provincias, con facultad para modificar el número y la delimitación de éstas». Como fácilmente puede observarse, no estamos ante una ruptura de la línea política tradicional, sino ante un proyecto de Estatuto que quiere abrirse paso en el marco constitucional de la Restauración y se ve obligado por ello a respetar la institución provincial, aunque dotándose inmediatamente del poder para obtener la unificación administrativa y la reorganización comarcal de Cataluña mediante el cambio del número, denominación y límites de las provincias.

En claro contraste con el anterior, el proyecto de autonomía que pocos días antes había presentado el Gobierno al Congreso preveía sólo el apoderamiento de la Diputación y la Generalitat catalanas en lo referente a «señalar, dentro del territorio de la región, las demarcaciones y divisiones para los distintos servicios

(26) Por otra parte, la Mancomunitat utilizó la división comarcal para la organización, al menos, de su servicio de Acción Social Agraria, con lo que, también a nivel práctico, se abundaba en la idea de que la prestación de servicios desde Catalunya tenía en la comarca el marco territorial más adecuado.

que le quedan atribuidos» (base 2.^a, art. 6.^o). Este precepto permitía que la Generalitat estableciera la división comarcal, aunque a los solos efectos del ejercicio de sus competencias propias. En absoluto permitía levantar la comarca como verdadera alternativa a la provincia, pues la legislación local se configuraba como competencia exclusiva del Estado, y, por lo demás, las facultades que éste delegaba en la Generalitat en orden a la agregación de términos municipales eran las mismas que venía detentando el Ministerio de Gobernación, que en ningún caso posibilitaban la configuración de un ente local supramunicipal. La base 22, artículo 6.^o, remataba esta conclusión al mandar expresamente «respetar las actuales delimitaciones provinciales, en cuanto se refiere a la observancia de disposiciones vigentes que a ellas hacen referencia».

6. La perspectiva rupturista que es, en cambio, la que caracterizó el proyecto de Constitución provisional de la República catalana, firmado en La Habana en 1928 por las delegaciones del separatismo catalán, determinó la readopción radical del criterio tradicional. Su artículo 7.^o declaraba, en efecto, que «las actuales divisiones provinciales del territorio de la República catalana quedan abolidas, y en su lugar se restablecen las divisiones naturales unificadoras de municipios autónomos en comarcas históricas de gobierno también autónomas, que son las siguientes...».

III. Problemática provincial durante la Constitución y los Estatutos de autonomía de la II República

a) CONSTITUCIÓN Y GENERALITAT

La proclamación de la República catalana por Maciá el 14 de abril de 1931 supuso, en la línea de la tradición catalanista que ya nos es conocida, la inmediata desaparición de las Diputaciones provinciales por la vía directa (y obviamente metajurídica) de las decisiones revolucionarias. Estas no afectaron, sin embargo, a la institución provincial en tanto que circunscripción política y administrativa del Estado central. Los gobernadores civiles y las administraciones periféricas se mantuvieron.

El paso de la República catalana a la Generalitat de Catalu-

nya no significó ninguna alteración de la situación inicial descrita. El Decreto de 21 de abril de 1931 del Gobierno provisional de la República española sobre el funcionamiento de las Diputaciones provinciales durante el período provisional estableció en su artículo 6.º que «restaurada la Generalitat al ser proclamada la República en Cataluña, desaparecieron de este territorio las Diputaciones provinciales. El Gobierno provisional de la Generalitat de Catalunya tiene competencia para dictar las disposiciones para organizar la Asamblea de representantes de los Ayuntamientos mientras no se elija por sufragio universal».

Fundándose en este Decreto pudo la Generalitat asumir las funciones y recursos de las desaparecidas Diputaciones provinciales. Con el mismo fundamento pudo también proceder a dotarse de una organización provisional regulada por el Decreto de 28 de abril de 1931, que estableció la figura de los comisarios de la Generalitat en las provincias de Lérida, Gerona y Tarragona, a los que se dotó de funciones ejecutivas que correspondían a las de las desaparecidas Diputaciones, dándoseles el carácter de delegados de la Generalitat y de representantes de su Gobierno provisional. El régimen jurídico de estos Comisarios fue completado por el Decreto de la Generalitat de 19 de mayo de 1931.

El establecimiento de este régimen por la Generalitat y su aceptación por el Gobierno de la República durante el período constituyente supuso de hecho un paso decisivo para el futuro reconocimiento constitucional de la potestad exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local y de división territorial. Desde la perspectiva catalana de entonces tal cuestión no ofrecía duda alguna: el proyecto de Estatuto llamado de Nuria, de 1931, declaraba en su artículo 13, b), que «corresponderá a la Generalitat de Catalunya la legislación exclusiva y la ejecución directa de las funciones siguientes: el régimen municipal y la división territorial de Catalunya. La Ley de Régimen Local reconocerá a los Organismos locales plena autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares, y les concederá recursos propios para atender a los servicios que sean de su competencia».

Paralelamente, avanzaban los trabajos para la Constitución de la República. La Comisión de juristas, al elaborar el anteproyecto constitucional, se planteó como «materia primera de nues-

tra preocupación la referencia a la estructuración de España en régimen unitario o federal», y al hacerlo resurgió indefectible el problema de la provincia: «Las provincias (expresaba la Comisión) han ganado durante el último siglo una personalidad y un relieve que nadie puede ya desconocer; y en la mayor parte del territorio nacional nadie protesta contra esta organización ni reclama otra diferente. Resultaría, pues, arbitrario dibujar sobre el papel una República federal, que, según parece, no es deseada por la mayoría del pueblo al que habría de imponerse.» La Comisión partía, pues, de la creencia en el enraizamiento del régimen unitario provincial y en base a ella rechazaba el federalismo y hasta el Estado regional, aunque, reconociendo de inmediato que en algunas regiones «hay anhelos de personalidad autónoma en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con tanto apasionamiento, que cerrar las puertas a su expansión fuera no sólo una injusta negación del sentido de la libertad, sino además una insigne inepticia política». En base a todo lo cual, la Comisión abría un camino de autonomía partiendo de lo que de momento serían las estructuras territoriales fundamentales del Estado: los municipios y las provincias.

La misma voluntad de reconocimiento constitucional *inicial* de la provincia se encuentra en el proyecto de Constitución republicana, según el cual se abría la posibilidad de aplicar dos regímenes en materia de estructura del Estado (arts. 8.º al 10): el general y uniforme basado en los municipios y las provincias, y los especiales que pudieran derivarse de las autonomías regionales constituibles según las técnicas características del Estado integral. Y dados estos precedentes, era natural que la Constitución republicana acabara estableciendo una «organización nacional» *inicial* (título D), que tenía en la «provincia ente local» uno de sus elementos territorialmente estructurantes. El artículo 8.º establecía, en efecto, que «el Estado español... estará integrado por municipios mancomunados en provincias...», y el artículo 10, 1, que «las provincias se constituirán por los municipios mancomunados conforme a una Ley, que determinará su régimen, sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos».

Sería un error, sin embargo, entender el texto de la Consti-

tución republicana en el sentido de obligar a los posteriores regímenes autonómicos al reconocimiento de las Diputaciones provinciales. Contrariamente, el modelo «integral» de la Constitución republicana suponía la posibilidad de excepcionar mediante los Estatutos de autonomía el sistema de organización uniforme constitucionalmente previsto. Por eso precisamente no se produjo conflicto alguno en la discusión que las Cortes españolas realizaron del artículo 10 del Estatuto de Catalunya, no obstante otorgarse en él a la Generalitat la competencia exclusiva sobre el régimen local y la división territorial y no reconocerse en él más ente local obligatorio que el municipio. Tal precepto disponía, en efecto, que «corresponderá a la Generalidad de Cataluña la legislación sobre el régimen local, que reconocerá a los Ayuntamientos y demás Corporaciones que cree plena administración en el gobierno y dirección de los intereses peculiares y les concederá recursos propios para atender los servicios de su competencia. Esta legislación no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores que los que señale la Ley General del Estado. Para el cumplimiento de sus fines, la Generalidad podrá establecer, dentro de Cataluña, las demarcaciones territoriales que estime convenientes». En la misma línea, el título IV del Estatuto interior de Cataluña reconocía a los municipios y su autonomía, pero prescindía de toda referencia a la provincia como ente local, y, de manera ya más precisa, reconocía también en su artículo 58 la potestad de dividir por Ley el territorio de Cataluña en las demarcaciones convenientes para la organización y funcionamiento de sus servicios.

La Constitución y la legislación republicana dejaron planteada, no obstante, una grave cuestión en materia de división territorial. Por una parte, habían reconocido la posibilidad de que las regiones autónomas asumieran estatutariamente la organización territorial a los efectos de sus propios servicios y a los del régimen local. Por otra, dejaban en manos del poder central la organización territorial de los servicios de la competencia legislativa o ejecutiva central. Y esta dualidad posible de potestades podía traducirse también en una dualidad incoherente en la división provincial territorial en la medida en que el Estado mantuviese la división provincial para los servicios centrales y las regiones

autónomas se dispusieran a situar los propios y sus entes locales en un marco territorial distinto al de la provincia.

Nos parece que aquí reside precisamente una de las claves explicativas del retraso en la implementación de los trabajos iniciados por la Generalitat para la división territorial de Cataluña ya en 1932 (27). En efecto, con las escasas competencias heredadas de las Diputaciones, sólo limitadamente aumentadas con las poquísimas transferencias estatales conseguidas en los primeros años, el peso de la Administración Pública en Catalunya tenía que seguir dependiendo de los servicios centrales y, obviamente, el establecimiento de una división territorial dual (regiones y comarcas, por un lado, y provincias, por otro) no resultaba ni racional ni conveniente para los intereses de la propia Generalitat. Incluso cuando los gobernadores civiles desaparecieron en Catalunya, el peso de la administración periférica obligó a la Generalitat a mantener una flagrante contradicción que nuestro gran geógrafo Pau Vila nos ha dejado descrita sentidamente:

«... desaparecen los gobernadores civiles..., pero de hecho las provincias subsisten, ya que la Generalitat mantiene cargos y organizaciones enmarcadas en las estructuras provinciales... Cuando tanto se habla de catalanización no se percibe que una de las tareas catalanizadoras es la de borrar para siempre esas demarcaciones cuarteadoras de nuestra tierra. No basta con que Barcelona, como capital de Catalunya, realice la unidad; bajo mano las organizaciones provinciales la descaracterizan, y los organismos del Estado español, apoyados todavía en órganos administrativos y legislativos "provinciales"... mantienen con toda su euforia burocrática a las "provincias". Para los Ministerios de Madrid, Cataluña no es Cataluña, sino "las cuatro provincias..."» (28).

Sólo las circunstancias de guerra, con la necesaria unificación o racionalización del gobierno de Cataluña que impusieron, consiguieron acelerar los procesos de transferencia y producir la nueva división territorial basada en regiones y comarcas, poliva-

(27) Sobre el tema, *vid.* el estudio de J. Mir: «Los problemas jurídicos y organizativos de la división territorial de Cataluña por la Generalitat durante la Segunda República», en *Administració Pública*, núm. 2, 1978.

(28) PAU VILA: *La divisió territorial de Catalunya, Selecció d'escrits de Geografia*, Barcelona, 1977, pp. 227 y ss.

lente y unitaria; es decir, liquidando de hecho la división provincial también en su aspecto fundamental de circunscripción estatal. La exposición de motivos del Decreto de la Conselleria de Economía, bajo la titularidad entonces del señor Tarradellas, de 27 de agosto de 1936, lo expresaba claramente: «Al iniciarse el período actual de renovación política y económica, los nuevos organismos salidos de las necesidades imperiosas del momento sintieron la conveniencia de romper definitivamente con las viejas estructuras provinciales, que todavía subsistían, y de establecer una estructuración del país en consonancia con las realidades sociales y económicas de la tierra y las necesidades revolucionarias y bélicas del momento. Para ello hacían falta unas demarcaciones hermanadas al máximo a los hechos fisiográficos y humanos» (29). Estas demarcaciones fueron las comarcas y las veguerías o regiones, que si inicialmente sirvieron sólo de circunscripciones a efectos económicos, pronto se generalizaron para los demás servicios e incluso para los sindicatos, llegando a ser proclamadas por Decreto de la Presidencia de la Generalitat de 23 de diciembre de 1936 como la división administrativa y de gobierno general y a todos los efectos del territorio de Catalunya.

b) LA PROVINCIA EN OTROS PROCESOS AUTONÓMICOS (30)

1. Andalucía

Sorprende en este caso la diferencia tan marcada existente entre el tratamiento que recibe la provincia en dos proyectos autonómicos producidos durante el mismo año y dentro de un mismo proceso político. Fue el primero «el proyecto de Estatuto de Andalucía», elaborado por la Asamblea de Diputaciones andaluzas a solicitud de Blas Infante, en el que el contenido autonómico era todavía claramente moderado y se apuntaba más hacia la idea de Mancomunidad. En estas circunstancias resulta natural que el protagonismo provincial domine toda la concepción del proyecto. En efecto, su artículo 1.º declara que las Dipu-

(29) Vid. Generalitat de Catalunya, Conselleria d'Economia, *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, 1937, reimpresión de 1977, p. 71.

(30) Los textos utilizados para la elaboración de este epígrafe son los contenidos en la obra de J. A. SANTAMARÍA, E. ORDUÑA y R. MARTÍN-ARTAJA: *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

taciones provinciales andaluzas se organizan en Cabildo regional andaluz..., y el artículo 2.º dispone que «cada Diputación conservará la organización y funciones que le son privativos conforme al Estatuto provincial y a las Leyes de la República»; el artículo 5.º organiza el Cabildo regional en una Asamblea integrada por todos los diputados de las ocho provincias, un Consejo ejecutivo integrado por los ocho presidentes de las Diputaciones y un presidente regional elegido por votación de la mayoría del Cabildo. Coherentemente con esta concepción «mancomunada», el artículo 16, que se ocupa de las atribuciones del Cabildo regional, no se refiere para nada al régimen local ni a la división territorial.

El conocimiento del Estatuto catalán debió influir seguramente en la reconsideración que del texto anterior hizo una nueva y conflictiva Asamblea de Diputaciones, de la que salió el «Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía», en el que la provincia aparece tratada de un modo completamente diferente. En efecto, ahora son los municipios de las ocho provincias los que constituyen la región andaluza» (base 1.^a), municipios a los que se reconoce plena autonomía y respecto de los que se prevé que para el cumplimiento de los fines que exceden de su órbita «deberán mancomunarse, siempre que sean limitrofes y tengan semejanzas geográficas y económicas para formar *comarcas* administrativas, cuyo organismo gestor será determinado en una Ley interna de régimen local. Estas comarcas constituirán la división territorial de la región...» (base 3.^a); desaparece asimismo el peso de la provincia en la representación regional al disponerse que «el Concejo regional estará integrado por los diputados de la región» (base 7.^a), y, por último, como expresión rotunda de la nueva concepción, la base 8.^a atribuye a la región autónoma «la legislación exclusiva y la ejecución de la misma en materia de ... Ley Reguladora de la Administración Local».

2. Aragón

Por lo que a nuestro tema se refiere, llama la atención, de entrada, el que los diversos proyectos autonómicos aragoneses, no obstante su carácter político diverso y hasta encontrado, coinciden en marginar las provincias y considerar sólo a los muni-

cipios y a las comarcas como los elementos integrantes territorialmente de la región aragonesa. Es más, a diferencia de lo que sucedía con los textos autonómicos del nacionalismo catalán, la comarca aparece configurada en los textos aragoneses —igual que sucedía en el segundo de los andaluces— como un ente de naturaleza claramente local.

Ya en el «Proyecto de Bases para un Estatuto de la Región dentro del Estado español», de 1919, que responde a una ideología municipalista y comarcalista más que propiamente autonomista, se marginaba la provincia incluso como circunscripción electoral (se reconocían sólo las circunscripciones de la derecha y la izquierda del Ebro) y se dedicaba todo el título II a la regulación de las comarcas, a las que se asignaba como fin «la agrupación y coordinación de intereses de los municipios que la integran», y se las organizaba en una Asamblea comarcal formada por un representante de cada uno de los municipios de la comarca, que elegirían de entre ellos un presidente y dos regidores.

Ya propiamente en el proceso autonómico, durante la segunda República, el Estatuto de Caspe de 1936 disponía en su artículo 9.º, en claro paralelismo con el artículo 10 del Estatuto catalán, que «el Gobierno de Aragón legislará sobre régimen local y concederá a los Ayuntamientos y demás corporaciones administrativas que cree plena autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares, concediéndoles los recursos propios que necesiten para atender a los servicios de su competencia. La agrupación de municipios constituye la comarca. El Gobierno de Aragón establecerá, dentro de su territorio, las demarcaciones territoriales que crea convenientes». Y no otro fue el tratamiento que de este tema incluyó el titulado «Un proyecto de Estatuto para Aragón», elaborado también en 1936 y que se ha denominado con razón el Estatuto de la derecha por su carácter de réplica al texto de Caspe. Este último proyecto es si acaso todavía más rotundo en materia provincial, pues su única innovación es la contenida en el artículo 36, al tratar del «traspaso de servicios», y disponer que «nombrada la Diputación regional, se hará cargo de los bienes y servicios de las Diputaciones provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel, quedando disueltas estas corporaciones».

3. *Baleares*

Los dos textos a considerar son aquí el «Anteproyecto de Estatuto para las islas Baleares», de 1931, y el «Proyecto de Estatuto de Autonomía de Mallorca e Ibiza», discutido y aprobado por la Asamblea de Ayuntamientos y entidades convocada por la Presidencia de la Diputación Provincial en el mismo año de 1931. La realidad insular resulta ahora el factor determinante de la organización territorial autonómica, cuya unidad fundamental pasa a ser ahora la isla y la Diputación insular. De hecho no sólo se prescinde de la provincia, cosa que era un imperativo de la mera razón geográfica, sino que además las Diputaciones insulares que se proyectan nada tienen que ver con la configuración tradicional de las Diputaciones provinciales. La autonomía con que se las configura más bien recuerda la de las provincias vascas en el Estatuto de Estella.

En efecto, el artículo 1.º, 2, del anteproyecto «reconoce a Menorca e Ibiza el derecho a regular particularmente su propia autonomía...», y el artículo 8.º del proyecto señala que «las Diputaciones insulares... tendrán por objeto... la totalidad de funciones de gobierno que no se reserve exclusivamente el poder de la República». El artículo 5.º de ambos textos es prácticamente coincidente, y expresa que el gobierno territorial de la región se fundamenta en una amplia autonomía municipal, y comprende tres órdenes de instituciones: los Consejos municipales, las Diputaciones insulares y un organismo interinsular general, que es el «Gran i General Consell», con las atribuciones, también precisadas de modo idéntico en los dos textos, limitadas a «las relaciones de las Diputaciones insulares con el poder de la República y las cuestiones de interés común para todas o para algunas de las islas».

4. *Canarias*

En el archipiélago canario, históricamente, bastó el «pleito interinsular», expresión clara del determinismo geográfico, para excepcionar el régimen provincial uniforme. La Ley de Cabildos

Insulares de 11 de junio de 1912 puso en manos de estos organismos las competencias que en el régimen local común se atribuían a las Diputaciones provinciales, a las que dejó prácticamente sin contenido. Por esta razón, en la Memoria remitida al Directorio Militar por el Cabildo insular de Gran Canaria, en 1924, se solicitaba que se declarase formalmente suprimida la Diputación provincial de Canarias, que, no obstante, permaneció hasta la división provincial de 1927.

Ya bajo la vigencia de la Constitución republicana, el proyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por Gil Roldán en 1932 establecía como divisiones territoriales el municipio, la isla, la provincia y la región, cuyo gobierno y administración se encomendaba, respectivamente, a las Corporaciones municipales, los Cabildos, las Diputaciones, o Mancomunidades provinciales y el Consejo o Diputación regional. Se mantiene, pues, la división provincial; pero se altera su significación institucional en relación al régimen administrativo común, pues, de hecho, la provincia canaria viene a salvar en el Estatuto de Gil Roldán las dificultades casi insuperables que para el establecimiento de una Administración unitaria planteaba el «pleito interinsular». En efecto, los acuerdos del Consejo o Diputación regional no se ejecutan por sus órganos propios, sino necesariamente por las Diputaciones o Mancomunidades provinciales, a las que se configura con el carácter principal de «Comisiones permanentes de la Diputación o Consejo regional» (art. 14), correspondiéndoles en tal calidad «la ejecución de los acuerdos de ésta dentro del territorio de la provincia respectiva, por sí mismas o delegando en los Cabildos insulares» (art. 29). Fuera de estas funciones, el Estatuto sólo reconoce a las Diputaciones o Mancomunidades provinciales «las que en la actualidad desempeñen las Mancomunidades provinciales y las que en lo sucesivo les otorguen las leyes de la nación o les atribuye el Consejo o Diputación regional» (art. 15).

Sucede, pues, que el hecho insular y el correspondiente reconocimiento de los Cabildos consigue excepcionar, no obstante el mantenimiento de la circunscripción provincial incluso a los

efectos de la organización autonómica, el régimen administrativo común de la provincia ente local.

5. Galicia

Tampoco en los textos del movimiento autonomista gallego encontraremos el recurso a la circunscripción provincial a los efectos de la organización territorial autonómica. Ya en el «Proyecto de Constitución para el Estado galaico», de 1887, elaborado por el partido republicano-federal, aunque se conservaban las provincias, se declaraba que era «por ahora, y a reserva de lo que disponga la primera Constituyente regional» (art. 3.º y, en el mismo sentido, el art. 88). Con más claridad, en el «Manifiesto de la Asamblea nacionalista» de Lugo, de 1918, se relacionaba expresamente como objetivo político el «acabamento das Diputacións provinciais».

En el período republicano, el «Anteproyecto de Estatuto para Galicia», del Seminario de Estudios Gallegos, de 1931, que es el más ambicioso de los textos autonomistas producidos durante este tiempo, evitaba toda referencia a la provincia, y, a la hora de estructurar el régimen local, lo hacía sobre la base de las villas y de las parroquias y sus agrupaciones (art. 31), cerrando su consideración del tema con la previsión de que la competencia para la legislación sobre esta materia correspondería al Estado gallego [art. 29, b)]. Más explícito resultaba todavía en el tema provincial el estudio sobre el futuro Estatuto regional elaborado por el Secretariado de Galicia en Madrid, no obstante tratarse del texto menos nacionalista de los del período republicano. Su punto II se refería expresamente a «la provincia y la comarca», estableciendo que «desaparecerán las Diputaciones y Comisiones provinciales actuales, cuyas funciones pasarán, en general, al poder regional, que ejercerá su jurisdicción mediante adecuadas delegaciones en las comarcas que administrativamente determine». Finalmente, por lo que al resto de los proyectos autonomistas del período se refiere, en materia provincial se limitan a reproducir las posiciones del anteproyec-

to de Estatuto de Galicia del Seminario de Estudios Gallegos de 1931.

6. País Valenciano

El hecho provincial es, en cambio, un elemento organizatorio del que los proyectos autonomistas valencianos no conseguirán prescindir durante la República. En el «Anteproyecto de Estatuto de la región valenciana, elaborado por el partido radical-blasquista en 11 de julio de 1931, se reserva al Gobierno de la región la competencia propia y exclusiva sobre el régimen de los municipios y de las comarcas "a base de plena autonomía para unos y otras", entendiéndose, además, que la comarca "es la demarcación natural" cuyo número y límites serán establecidos por la Asamblea regional (art. 5.º, B). Con todo, la tradicional reticencia de Alicante y Castellón a la unificación del gobierno y administración regional determinó una extraña fórmula de transacción, a través de la cual subsistiría la circunscripción provincial, con significación institucional, no obstante, diferente. El propio artículo 5.º, B, del anteproyecto disponía, en efecto, que "en Alicante y Castellón radicaré una delegación del Consejo, integrada por diputados alicantinos y castellonenses, para ejecutar los acuerdos de la Asamblea y del Consejo en aquellos servicios que hoy corresponden a las Diputaciones"».

El Proyecto de Bases para el Estatuto del País Valenciano presentado por la CNT de Valencia en 1936 es el único texto que prescinde de toda referencia expresa a la provincia, limitándose a establecer en materia de organización territorial que «los entes que se señalan, comarcas, municipios u otros, tendrán a su vez primitiva autonomía...» En cambio, el «Anteproyecto de Estatuto de la región valenciana», del partido de izquierda valenciana, de 1937, contiene un reconocimiento expreso de las provincias como propios entes locales, declarando que «se registrarán autónomamente por lo que hace referencia a las facultades que el presente Estatuto o las disposiciones legislativas les cedan, entendiéndose atribuidas a las provincias, a estos efectos, las facultades no atribuidas especialmente a los órganos de la región» (art. 2.º).

7. *Vascongadas*

La provincia es un ente territorial fundamental para la configuración autonómica del País Vasco. Pero no se crea que se trata de unas provincias en algún modo reductibles a las instituciones provinciales del Estado unitario. De hecho, en el caso vasco, más que en ningún otro, las viejas divisiones históricas determinaron por completo las circunscripciones provinciales de 1833. Y por lo que a las instituciones se refiere, la lucha por los derechos históricos consiguió excepcionar para Euzkadi el régimen provincial común mediante el reconocimiento de las Diputaciones forales.

Durante la segunda República, los textos ya propiamente autonomistas del nacionalismo vasco partieron todos de la consideración de la provincia como ente autónomo fundamental constitutivo de la unidad política vasca. El más rotundo fue, desde luego, el Estatuto de Estella de 1931, considerado por sus propios redactores «la expresión del alma genuina de la raza con sus aspiraciones espirituales y materiales». En su artículo 1.º «se declara que el País Vasco, integrado por las actuales provincias de Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya constituye una entidad natural y jurídica...», y que «cada una de las referidas provincias se constituirá y regirá a su vez autonómicamente, dentro de la unidad del País Vasco». Esta autonomía provincial no es sólo administrativa, sino que abarca también la función legislativa. El artículo 4.º dispone, en efecto, que «el poder legislativo vasco corresponde al Consejo General en pleno para los asuntos comunes y demás especificados en su Reglamento orgánico, o a las Juntas de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava y Cortes de Navarra para los asuntos particulares de cada una de ellas, sin más límites que los atribuidos al Consejo General». Es más, resulta incluso que, dentro del diseño organizativo previsto para el Gobierno vasco, que no deja de evocar la idea de una confederación de provincias, el dato determinante es la representación provincial: de los 80 representantes que integran el Consejo General, 20 proceden de cada una de las cuatro provincias, que

son también las que deciden los dos que de ellos pasarán a constituir la Comisión Ejecutiva, cuyo presidente, que lo será también del Consejo General, se renovará cada dos años con garantía de rotación provincial (arts. 5.º a 8.º). Congruentemente con lo cual, el artículo 20 establece que «Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya formarán y aprobarán libremente sus respectivos Estatutos particulares». Parece incluso que la Administración local, que está atribuida en el artículo 15, 2, a), la competencia legislativa del Estado vasco no corresponde a su Consejo General, sino a sus órganos provinciales, dado el tenor del propio artículo 15, 1, y de la cláusula de competencia residual provincial afirmada a lo largo del texto estatutario.

El Proyecto de Estatuto Vasco-Navarro, aprobado por las Comisiones gestoras de las Diputaciones vascas el 21 de marzo de 1932, parte también de la afirmación de la autonomía provincial, aunque modera considerablemente su alcance legislativo y electoral. La fórmula ahora utilizada es la de que «Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya se regirán, a su vez, autónomamente, a cuyo efecto acordarán cada una de ellas libremente su organización y régimen positivo, ejerciendo además de las facultades autonómicas de que ahora disfrutaban, todas las que como ampliación de ellas se establecen en este Estatuto y no estén atribuidas especialmente a poderes del país». Y a la hora de establecer la competencia legislativa, tanto general como sobre la estructuración interior y la Administración local, el artículo 26 del Proyecto cambia la fórmula de atribución refiriéndola exclusivamente al País Vasco-Navarro, lo que, sistemáticamente considerado con el régimen electoral y de gobierno que se establece, parecía eliminar las competencias propiamente legislativas del ámbito provincial. Idénticos planteamientos son los que se mantienen en el proyecto de Estatuto plebiscitado por Alava, Guipúzcoa y Vizcaya en 5 de noviembre de 1933. Finalmente, la Ley de 6 de octubre de 1936, por la que se promulga el Estatuto Vasco, limitó su alcance innovador al reconocimiento a las provincias de una competencia residual (art. 1.º, 2: «Se entenderán atribuidas a las provincias las facultades que especialmente no se atribuyan a los órganos del País Vasco»).

IV. La provincia durante el régimen franquista

a) LA FRUSTRADA PROVINCIALIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL

Con el franquismo, la provincia reafirma o recobra de inmediato su carácter de pieza clave de la organización estatal. Por lo que se refiere a Catalunya, único lugar donde la división provincial había sido suprimida en todos sus significados y efectos, fue una misma disposición, la Ley de 5 de abril de 1938, la que derogó el Estatuto de autonomía y restableció a la vez la división provincial y el uniformismo jurídico («La entrada de nuestras armas en territorio catalán plantea el problema (de)... restablecer un régimen de Derecho público que devuelva a aquellas provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España»). Política y administrativamente había dejado, pues, de existir Catalunya. En adelante, y durante todo el período franquista, tan sólo contarán las cuatro provincias catalanas. Las Diputaciones provinciales fueron restablecidas y entregadas a la clientela local del nuevo poder político central. Las clases política y burocrática nacidas con el proceso autonómico fueron extinguidas. Los viejos y nuevos cuerpos burocráticos relanzaron con fuerza la provincia circunscripción de la Administración central.

La Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, después refundida en la de 24 de junio de 1955, entendió a la provincia como «circunscripción determinada por la agrupación de municipios» y como elemento territorial integrante con estos del Estado español. Esta ley renovó también la tradicional consideración ambivalente de la circunscripción provincial como «división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional» (art. 3.º) a la vez que como territorio dotado de un interés público peculiar, cuyo gobierno y administración se atribuye a la Diputación provincial (art. 5.º). Con todo, conviene tener en cuenta que esta doble vertiente del hecho provincial, tan clara teóricamente, lo resultaba mucho menos en el texto de la Ley de 1955, el cual, como acertadamente

ha señalado Alejandro Nieto, «regula la provincia de una manera unitaria» (31), como reflejo, en definitiva, de aquel principio unitarista y totalitario inspirador del régimen local y enerador de toda fórmula de descentralización verdadera.

Es cierto, no obstante, que durante estos primeros años se produjo un intento serio de centrar el régimen local en las Diputaciones provinciales. Los instrumentos legalmente establecidos para ello fueron el recurso especial de nivelación de presupuestos y los planes bienales de cooperación en los servicios municipales, que podían suponer en conjunto potestades importantísimas de ordenación, intervención y control de los municipios por las Diputaciones, especialmente tratándose de municipios de menos de 20.000 habitantes. Pero, como es bien sabido (32), estos propósitos quedaron muy rápidamente frustrados. Ya en 1957, la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre produjo una dualidad redundante y equívoca al establecer los planes provinciales de obras y servicios, financiados por la Administración central y gestionados por uno de sus órganos, las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos (entonces ya estabilizadas), que conseguirán pronto arrinconar y subordinar completamente a las Diputaciones y a sus planes de cooperación. Y la Ley de Haciendas Locales de 24 de diciembre de 1962 remató el proceso (muy decidido ya también por la orientación a que respondía el Decreto de gobernadores civiles de 1958) al eliminar el recurso especial de nivelación de presupuestos.

Desde entonces, la suplantación de las Diputaciones provinciales por las Comisiones provinciales de servicios técnicos ha sido prácticamente total: las Diputaciones quedaron obligadas a colaborar en los planes de las Comisiones provinciales y a financiar las realizaciones que éstas no quisieran o pudieran abordar; el Ministerio de la Gobernación coordinaba los planes de las Diputaciones y los de las Comisiones provinciales; éstas fiscalizaban los planes de aquéllas y aprobaban los presupuestos

(31) A. NIETO: «Organización local: uniformismo y variedad», en *Descentralización administrativa...*, cit., tomo II, p. 58.

(32) Vid. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «La provincia como corporación: las Diputaciones provinciales», en *Descentralización administrativa...*, cit., tomo III, pp. 497 y ss.

especiales al respecto. No resultaba, pues, exagerado afirmar, como hacía Fernando Albi, que a las Diputaciones provinciales no les quedaba prácticamente nada más que la gestión de ciertos establecimientos sanitarios y asistenciales, la competencia sobre los caminos vecinales y una serie muy diversa de colaboraciones sectoriales (33).

Lo verdaderamente relevante desde la óptica estatal no era, con todo, la equívoca provincialización nuevamente frustrado del régimen local, sino el hecho grave de que los diversos sectores de la Administración periférica no conseguían dotarse de un mecanismo de actuación coherente. Esto era ya evidente durante los años cincuenta, y se trató de darle solución mediante la nueva regulación de los gobernadores civiles hecha por el Decreto de 10 de octubre de 1958 y mediante la estatalización y progresivo fortalecimiento de las Comisiones provinciales de servicios técnicos. Eduardo García de Enterría fue el gran crítico de estas soluciones, a las que contrapuso otra bien diferente, constitutiva de un verdadero «neoprovincialismo».

b) EL NEOPROVINCIALISMO

Es obligado reconocer, de entrada, que en el contexto político y doctrinal en que surgió, el neoprovincialismo fue un factor crítico importante a la vez que una alternativa dotada de un alcance racionalizador y hasta progresista de relieve. No en balde *La Administración Española* constituye un verdadero *tour-nant* en la historia del pensamiento administrativo español, pues supuso de hecho la aparición de una sensibilidad doctrinal o «tematización» nueva y fructífera.

Por lo que hace a nuestro tema, las posiciones más destacadas de este libro podemos resumirlas del modo siguiente:

1. Constatación de la existencia de una dualidad de organizaciones administrativas territoriales—las Diputaciones provinciales y la organización periférica de la Administración central—

(33) F. DE ALBI: *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966, p. 488.

que no existe en otros países y que supone un grado de irracionalidad organizativa y funcional importante.

2. Constatación del apoderamiento de los servicios administrativos periféricos por cuerpos especiales de funcionarios —como consecuencia del acantonamiento de los gobernadores civiles en sus funciones estrictamente políticas y de la inexistencia de un cuerpo directivo central a la manera de los prefectos franceses o de la «administrative class» británica—, de lo que resulta un grado muy elevado de tecnocratismo y de rigidez estructural en la Administración española.

3. Crítica del intento de superar esta situación mediante el restablecimiento del modelo prefectoral francés, que es la tendencia inspiradora de la transformación de las Comisiones provinciales de servicios técnicos producida en 1957 y del Decreto de gobernadores de 1958.

4. Formulación de una tendencia alternativa consistente en la ubicación territorial de los servicios estatales en las Diputaciones provinciales mediante la técnica de los poderes compartidos principalmente expresada en la «delegación».

5. Regionalización económica para los servicios cuyo planeamiento y gestión sobrepase el área provincial («Una conjugación inteligente de esa fórmula regionalizadora, sistemáticamente aplicada, con la fórmula de la actuación delegada por las Diputaciones permitiría resolver en forma eficaz y profunda el importante problema irresoluto aún de nuestra Administración periférica, sin necesidad de caer en el modelo prefectoral francés, que es la salida a que parece querer apuntarse»).

6. Superación, en definitiva, de la concepción francesa del régimen local, expresada en la idea de un *pouvoir municipal* propio, y tendencia a su sustitución por un nuevo régimen local basado en el ente provincial y la técnica de la compartición de poderes.

Pocas veces encontraremos en la historia del pensamiento administrativo una posición con tanto éxito doctrinal—y hasta legislativo—como frustrada y desconocida en la práctica. Si en alguna ocasión la hemos calificado de ideológica, no obstante

reconocer de entrada su impacto doctrinal progresivo (34), no es sólo por su naturaleza «de lege ferenda», sino principalmente porque con el transcurso del tiempo sirvió, una vez más, para oponer al proyecto político democrático naciente—con su exigencia de autonomía política para las nacionalidades y regiones—una alternativa de reforma del Estado que, privada de cualquier protagonista político cierto dentro del sistema, devenía simple apariencia o ideología. De hecho, ni las propias Diputaciones provinciales se hicieron eco de esta orientación, y, antes al contrario, permitieron sin resistencia el desapoderamiento progresivo, y hasta ilegítimo—cuando se producía por vía meramente reglamentaria—, de las competencias que en exclusiva les habían sido atribuidas por la Ley de Régimen Local (35).

Y, sin embargo, los avances del movimiento democrático y autonomista durante los años sesenta, así como la observancia de los principios técnicos de las reformas de la Administración local comparada, llevaron a parte de nuestros autores a cuestionar el neoprovincialismo en unos términos que, al menos para parte del territorio español, conservan toda su actualidad. Es a Luis Cosculluela a quien corresponden estas interesantes consideraciones:

«En nuestra opinión, la creación de regiones autónomas debería suponer la desaparición de las Corporaciones provinciales, porque opinamos que la época de la provincialización de nuestro régimen local llega tarde; al menos, desde el punto de vista de su perfecta adecuación al sistema socioeconómico actual. Región, áreas metropolitanas y comarcas son las divisiones territoriales sobre las que insiste la casi generalidad de la doctrina moderna que se ocupa de la reforma de la Administración local; no creemos que el supuesto español difiera esencialmente en este aspecto. Creemos, sin embargo, que la división territorial de cada región podría considerarse como competencia de la propia entidad regional, con lo que podría adaptarse

(34) Vid. J. PRATS: «Autonomía política i fet provincial a Catalunya», en *Administració Pública*, núm. 1, 1978, pp. 6 y ss.

(35) Vid. el espléndido razonamiento jurídico que sobre este punto desarrolla J. SALAS, «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en *Descentralización administrativa...*, cit., tomo II, pp. 349 y ss.

a cada supuesto particular, ya que debe reconocerse que el grado de desarrollo económico espacial no es uniforme, sino que ofrece fuertes contrastes, y las diferencias son todavía mayores en orden a la existencia de una fuerte concienciación regional y no simplemente provincial, o, incluso, exclusivamente localista. Se dice, por un gran sector de la doctrina administrativa española, que las provincias son hoy una plena realidad, si no en su eficacia, sí al menos en la concienciación provincial de su población. Ello es evidentemente cierto en gran número de las "regiones"; pero no en todas aquellas donde priva, por el contrario, el sentimiento regional. En todo caso, como ya hemos advertido, la provincia no sólo carece hoy de auténtica virtualidad efectiva, sino que se encuentra territorialmente desbordada por las exigencias que en cuanto a las dimensiones óptimas de prestación de servicios exige la vida moderna. Puestas así las cosas, no creo que debamos lamentarnos por su eventual desaparición y su sustitución plena por la Administración regional, a la que, en su caso, debe remitirse la decisión sobre el ámbito de las entidades menores que en ella se incluyan» (36).

c) LA LEY ORGÁNICA Y LA LEY DE BASES DE 1975

En el terreno práctico el Estado franquista seguía su propia lógica. La Ley Orgánica del Estado perpetuaba la tradición de configurar equívocamente a la provincia. El artículo 46 le reconocía personalidad jurídica, pero sólo en los términos establecidos por las Leyes, y el artículo 48 remitía también el régimen jurídico provincial a las leyes ordinarias. Con todo, resulta curioso constatar que el artículo 45, II, al calificar el hecho provincial, se limita a decir, en abierto contraste con los municipios, a los que conceptúa de entidades naturales y estructuras básicas de la comunidad nacional, que la provincia es «circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado». Podemos decir, pues, en síntesis, que para la Ley Orgánica el ente local

(36) L. COSCULLUELA: «La región», en *Descentralización administrativa...*, cit., tomo III, páginas 307 y ss.

provincial no es una entidad natural (un sector unitario de población dotado de intereses propios y de un aparato de autoadministración directamente representativa), sino una simple circunscripción determinada por la agrupación de municipios (de donde parece deducirse la necesidad del mecanismo de representación indirecta) coincidente con el hecho territorial históricamente previo y políticamente determinante de la provincia circunscripción estatal.

Lo que también hizo la Ley Orgánica del Estado fue reabrir el debate sobre la regionalización y el regionalismo al declarar en su artículo 45, II, que «también podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la provincia». Los autores entendieron que el artículo 45, II, no se refería propiamente al problema, aunque hubiese dado la ocasión de plantearlo, ya que las divisiones territoriales a las que alude lo eran sin duda de la Administración central. El planteamiento del problema de las instituciones regionales tenía sentido no en base al artículo 45, II, sino al silencio de la Ley Orgánica del Estado. La conclusión fue entonces que si el silencio no obligaba a la constitución de entes regionales tampoco los prohibía, con lo que se remitía la cuestión a la futura Ley de Régimen Local. Entre tanto, desde algún sector doctrinal se hacían esfuerzos para demostrar que lo que se hallaba constitucionalmente vedado era la descentralización política en futuros entes regionales (37).

Ya en plena gestación de la Ley de Bases del Régimen Local, un dictamen del Consejo Nacional del Movimiento fijó los principios políticos inspiradores, y, entre ellos, «las diversas modalidades de división territorial». La exposición de motivos de la Ley de Bases, ahora ya derogada, de 19 de noviembre de 1975, se refiere expresamente a la fidelidad guardada por el legislador al citado dictamen. El criterio por ambos compartido era el de que, aunque debía reconocerse que para muchas funciones habían quedado estrechos tanto el término municipal como el territorio provincial, no por eso tenían que desaparecer ni el municipio ni la provincia, sino que, antes al contrario, «la construcción de los espacios comarcal y regional se ha de hacer,

(37) Vid. G. ARIÑO: «Realidad y dogmática de la descentralización», en *Estudios Homenaje a López Rodó*, tomo I, Madrid, 1972, pp. 171 y ss.

precisamente, tomando como punto de partida la energía configuradora que late aún en las instituciones tradicionales; al espacio comarcal no se ha de llegar prescindiendo de la institución municipal, sino partiendo de ella... Del mismo modo, el nivel regional debe reposar sobre el impulso de nuestras Diputaciones provinciales; son ellas las que, uniéndose en comunidad, pueden y deben asumir las tareas de ordenación del territorio y desarrollo económico y social que vienen reclamando imperiosamente la institucionalización del espacio regional» (38). Quedaba así políticamente eliminada la posibilidad de una fórmula propiamente regionalista, y el alcance regionalizador de la ley quedaba también limitado a la creación de «entes regionales y comarcales de carácter asociativo de acuerdo con lo establecido en esta ley» (base 1.^a, 6). En definitiva, no se trataba de otra fórmula que la de las mancomunidades provinciales, prevista por la base 20 de la ley.

La Ley de Bases perpetuó también la tradición provincialista. La base 48, referida a la colaboración de los entes locales en la realización de servicios del Estado, recoge las fórmulas tradicionales de transferencia a título de delegación y desconcentración, y hasta prevé la transferencia de la titularidad exclusiva de la propia función. Lo que la Ley de Bases no contiene son los principios jurídicos ordenadores de cada una de estas técnicas de transferencia, lo que nuevamente suponía dejar a la estricta discrecionalidad gubernativa la real operatividad de los mecanismos previstos. Los autores, plenamente conscientes de que con tales planteamientos no se iría muy lejos, habían insistido, ya en la fase de crítica del anteproyecto, en la inclusión de algún precepto por el que se otorgara a las Diputaciones provinciales la iniciativa de los expedientes de transferencia, de manera que el Estado quedara obligado a resolverlos en sentido positivo o negativo dentro de un determinado plazo (39). Su éxito fue nulo.

También contra el parecer doctrinal prácticamente unánime, la Ley de Bases mantuvo a las Comisiones provinciales de ser-

(38) Vid. los estudios de L. MORELL: «La nueva Ley de Régimen local: II. La supramunicipalidad», en REDA, núm. 9, 1978, pp. 240 y ss.

(39) Vid. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, pp. 555 y ss.

vicios técnicos como órganos de la Administración estatal (base 47, 3). No obstante, al regular los planes provinciales de obras y servicios (base 47, 4), introdujo algunas rectificaciones positivas en la situación precedente, representadas principalmente por la unificación de los planes de cooperación y de obras y servicios y por la atribución de la competencia para la elaboración y ejecución del plan unificado a las Diputaciones, a reserva de su aprobación por el Ministerio del Interior, previo informe de la Comisión provincial de servicios técnicos.

Las recomendaciones doctrinales del «neoprovincialismo» si parece que fueron tenidas en cuenta en los frustrados procesos de definición de «régimenes administrativos especiales» para diversas regiones. Al menos así sucedió con el anteproyecto de régimen administrativo especial para Catalunya—único al que nos referimos por obvias limitaciones de espacio y de coherencia—, anteproyecto que constituye un trabajo técnicamente sólido, en el que a la hora de proponer mecanismos para el fortalecimiento de las Diputaciones se contienen los siguientes:

- 1) La creación de un tipo especial de Mancomunidad que tendría como competencias iniciales propias las de redacción y aprobación del Plan Director Territorial de Coordinación de Catalunya y las de coordinación del Programa de inversiones y del plan de obras de cada provincia; además, podría asumir la totalidad de las competencias de las respectivas Diputaciones provinciales mediante un procedimiento en el que no tendría ninguna intervención la Administración del Estado, y también podría solicitar de ésta, previa conformidad de las Diputaciones mancomunadas, la transferencia de funciones en los mismos términos previstos para las Diputaciones (art. 6).
- 2) Configuración del ordenamiento jurídico provincial como un verdadero derecho estatutario, de lo que resultaba una considerable protección jurídica tanto para la competencia reglamentaria como para la competencia ejecutiva de las Diputaciones (art. 9).
- 3) Atribución a las Diputaciones de la competencia para coordinar la acción pública global sobre el territorio provincial mediante el otorgamiento de poderes decisivos de redacción y de aprobación del programa de inversiones, el plan provincial de

obras y el plan director territorial de coordinación (arts. 17 al 25), todo lo cual suponía de hecho la absorción por las Diputaciones de las funciones y hasta la extinción formal de las Comisiones provinciales de servicios técnicos y de urbanismo (así lo declaraba expresamente el artículo 31). 4) Atribución a las Diputaciones de los poderes de control sobre las entidades locales que la legislación común reconoce a la Administración del Estado (art. 30). 5). Establecimiento de una larga lista de materias (las del art. 37), que habría de ser preceptiva e íntegramente transferidas a las Diputaciones, pudiendo todas las restantes, sin más excepción, que las referentes a las relaciones internacionales, el orden público y la seguridad interior, ser objeto de delegación (art. 38). Por lo demás, el procedimiento de transferencia propuesto a estos efectos resultaba interesante: la petición correspondía a la Diputación y se dirigía a la Presidencia del Gobierno en la que se creaba una Comisión Mixta encargada de proponer al Consejo de Ministros la adopción de los acuerdos de transferencia. Si la Diputación no estaba de acuerdo con la decisión del Consejo, podía acogerse al criterio de un organismo arbitral de naturaleza jurisdiccional, cuya decisión sería irrecurrible (art. 35). También se preveían con detalle los criterios y método para la determinación del coste económico de las funciones transferidas (art. 36).

En cualquier caso, no podemos olvidar que todas estas técnicas y mecanismos se contenían en simples propuestas cuyo alcance político ha de interpretarse en el contexto de la lucha entonces existente en relación con el proyecto reformista para Catalunya, encabezado por Samaranch, y las fuerzas rupturistas, cuya bandera eran los principios e instituciones del Estatuto de 1932 (40). La audacia jurídica y política de los mecanismos y técnicas referidos, que es innegable, no tenía, pues, por qué corresponderse necesariamente con su eficacia práctica, más bien dudosa. Todo ello sin perjuicio de que hoy podamos retener algunos de estos estudios y técnicas, especialmente en materia de transferencias.

(40) Sobre la significación política y técnica de los trabajos para el régimen administrativo especial de Catalunya, *vid.* M. E. CUENCA: «Génesis de la Generalitat provincial de Catalunya», en *Administració Pública*, núm. 1, 1978, pp. 92 y ss.

d) REFORMA POLÍTICA Y RÉGIMEN PROVINCIAL

A partir de las elecciones del 15 de junio de 1977, el régimen provincial español se verá afectado por tres corrientes normativas de curso paralelo y de nada fácil interrelación. La primera viene constituida por el desarrollo de las previsiones de la base 47, relativa a la «cooperación del Estado a la realización de las competencias locales», de las Bases del Estatuto del régimen local, y afecta fundamentalmente a las Comisiones provinciales de servicios técnicos y a los planes provinciales de obras y servicios; la segunda se refiere a la incidencia jurídica que sobre el régimen provincial ha tenido la constitución de entes preautonómicos iniciada por el Real Decreto-ley 41/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya; la tercera no es otra que la representada por las previsiones constitucionales en materia provincial.

Si estudiamos aquí la primera de estas corrientes normativas no es por otra razón que por la de que claramente trae su causa y lógica de la situación política y legal anterior. Ya tuvimos ocasión de añadir, en efecto, a las rectificaciones positivas introducidas por la base 47 del Estatuto del régimen local en materia de Comisiones provinciales de servicios técnicos y de planes provinciales. Esto no obstante, la situación seguía siendo altamente insatisfactoria. Quizá por ello, el Gobierno inició pronto un movimiento de reforma parcial, cuyo primer paso fue el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, por el que se creó en el Ministerio del Interior una Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales, de la que dependería en cada provincia una Comisión provincial que «absorbería las competencias actualmente atribuidas a las Comisiones provinciales de servicios técnicos» (art. 10). La composición, estructura y competencias de la Comisión Nacional y de las Comisiones provinciales fueron establecidas por Real Decreto 1467/1977, de 17 de junio, con las modificaciones después introducidas por el Real Decreto 466/1978, de 10 de febrero, por el que se transfirieron determinadas funciones de la Comisión Nacional a favor de la Subcomisión de Planes provinciales de obras y servicios.

Como resultaba que estas disposiciones afectaban al conjunto del aparato de coordinación de la actividad administrativa provincial, ésta tuvo también que replantearse, lo que constituyó precisamente el objeto del Real Decreto 2668/1977, de 15 de octubre, que recoge la regulación ya establecida de la Comisión Nacional y las provinciales, pero añadiéndoles una nueva: las Comisiones provinciales de gobierno, a las que se conceptúa como órganos periféricos del Estado bajo la presidencia del gobernador civil». En el momento actual resulta, pues, que la coordinación de la acción administrativa provincial depende de una dualidad orgánica: las Comisiones provinciales de gobierno y las Comisiones provinciales de colaboración con las entidades locales, ambas presididas por el gobernador civil, al que, en la línea del Decreto de 10 de octubre de 1958, se refuerza en sus «funciones de orientación, impulso, coordinación y fiscalización de la actividad de los órganos periféricos de la Administración del Estado... y en las de cooperación con las entidades locales» (art. 1.º). Finalmente, y para garantizar el sistema resultante, el Real Decreto prevé la integración de las diferentes Juntas y Comisiones hasta entonces existentes en la provincial de gobierno o en la de colaboración, a título de Comisiones delegadas o de Subcomisiones (disposiciones finales 1.ª y 2.ª). Con este fin, se prevé la integración inmediata en la Comisión provincial de colaboración, a título de Subcomisiones, de las anteriores Juntas provinciales de ordenación rural, de bosques, de saneamiento y de urbanismo (disposición final 2.ª, 3).

Por lo que se refiere a la coordinación provincial, es de destacar también el Real Decreto 1085/1978, de 14 de abril, por el que se dispone la dependencia orgánica y funcional de los gobernadores civiles de los Servicios provinciales de inspección y asesoramiento de las Corporaciones locales (art. 1.º), encargándose a los jefes provinciales de estos Servicios «todos los cometidos de las unidades básicas de Administración Local existentes en los Gobiernos Cíviles» (art. 2.º). Asimismo interesa resaltar cómo el hecho insular obliga a rectificar los esquemas uniformes de coordinación que acabamos de reseñar al poco de su adopción: éste es el sentido de los Reales Decretos 1325/1978, de 6 de junio, y 1689/1978, de 26 de junio, por los que se modifica la composición

de las Comisiones provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales de las islas Canarias y en la «provincia de Baleares», respectivamente, en base a un mismo fundamento, a saber, que aquella composición «no resultaba enteramente adecuada a la naturaleza insular» de Canarias y Baleares.

El movimiento normativo de reforma parcial que estamos considerando comprende también a los Planes provinciales de obras y servicios. Ya hemos aludido al régimen previsto en el Estatuto de Bases del régimen local. Señalemos ahora que muy poco después de la publicación de este texto, la Ley de Presupuestos Generales del Estado 47/1975, de 30 de diciembre, previó su aplicación práctica mediante una regulación detallada que fue establecida por el Real Decreto 1087/1976, de 23 de abril. La nueva regulación, dentro del mismo espíritu del Estatuto de Bases del régimen local, reconocía un solo plan unificado (art. 1.º), cuyo estudio, elaboración y ejecución competía a las Diputaciones provinciales en colaboración con los demás entes locales afectados (art. 2.º), sin perjuicio de que, previo informe de las Comisiones provinciales de servicios técnicos y de la Comisión interministerial de planes provinciales, se sometieran a su definitiva aprobación por el Ministerio de la Gobernación (art. 15).

Esta regulación fue, no obstante, modificada apenas entrada en vigor. El Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, la declaró expresamente derogada y estableció un nuevo régimen sustitutorio. Las diferencias más notorias entre ambos proceden del espíritu más claramente descentralizador y provincialista que inspira el nuevo Decreto, cuyo texto va claramente bastante más allá de la Ley de Bases, entonces ya, al parecer, olímpicamente olvidada. La nueva regulación añade, en efecto, a las anteriores competencias de las Diputaciones provinciales, la nueva y decisiva competencia de aprobación de los planes. El régimen de tramitación de éstos también se modifica congruentemente: ahora el plan, una vez elaborado, ha de someterse a una fase de información pública, vencida la cual procede su aprobación por la Diputación. Esta aprobación es vinculante para la Diputación y para el propio Estado en la parte subvencionada con fondos públicos e implica la declaración automática de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa de las obras y servicios que el

plan comprende. La intervención de la Administración central se limita, pues, a la aprobación por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro del Interior y con informe de la Subcomisión de planes provinciales, de la distribución del crédito estatal para los planes provinciales, y la de las Comisiones provinciales de colaboración al control de la ejecución real y la calidad funcional de las obras y servicios dotados con subvenciones estatales. Señalemos, por último, que el Real Decreto 19241/1978, de 15 de julio, ha venido a «aclarar, complementar y unificar los criterios a seguir en la aplicación» del régimen anterior, mereciendo destacarse la declaración de su artículo 1.º, a tenor del cual, «El Plan de Obras y Servicios... comprenderá los antiguos Planes de Servicios Técnicos, Planes de Cooperación y Planes de Conservación y Reparación de Caminos Vecinales y Provinciales, todos los cuales quedan suprimidos».

El movimiento de reforma que venimos considerando tiene otro de sus momentos importantes en la Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, derogación de la que el artículo 1.º, 2, sorprendentemente exceptúa «la base 47 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, que se declara vigente y se habilita al Gobierno para su articulación y desarrollo dentro del plazo de un año a partir del día de entrada en vigor de esta Ley». Es decir, que estamos a la espera de una nueva regulación que tendrá que producirse en el marco de la autorización contenida en la base 47 y que, consiguientemente, supondrá una modificación restrictiva de los poderes reconocidos a las Diputaciones por el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero.

Subrayemos, por último, las importantes repersuciones que tanto sobre el régimen provincial como sobre el régimen local en general, puede tener el contenido del artículo 2.º de la Ley 47/1978, de 7 de octubre, especialmente en punto a la autonomía de gestión de Diputaciones y Ayuntamientos. Tal precepto dispone, en efecto, que «el Gobierno, a propuesta del Ministerio del Interior, y respecto de los supuestos de competencia exclusiva de éste, podrá dejar sin efecto, con carácter general, los procedimientos de fiscalización, intervención y tutela que dicho Departamento ejerza sobre las Corporaciones locales, cualquiera que sea el rango de

la disposición que las hubiere establecido, con excepción de los relativos a la enajenación o cesión de bienes a particulares, desafección de bienes demaniales y comunales y reconocimiento o declaración de derechos en favor de personas determinadas». Consiguientemente, al menos por lo que al Ministerio del Interior se refiere, la deslegalización contenida en este precepto—de cuya coherencia con las normas sobre legislación delegada contenidas en la Constitución puede fundadamente dudarse—, permitirá ajustar el régimen de control actualmente vigente al principio de autonomía municipal y de gestión provincial proclamados en la Constitución.

