

LOS ORIGENES CONSTITUCIONALES DE LA PROVINCIA *

Por EDUARDO ROCA ROCA

Sumario: I. Indicación previa.—II. Referencia histórica.—III. La Constitución de 1812 y Javier de Burgos.—IV. La provincia en el constitucionalismo del siglo XIX, posterior a la Constitución de 1812.—V. El constitucionalismo del siglo XX.—VI. Conclusión.

I. Indicación previa

Es curioso cuando nos enfrentamos con el tema de la provincia desde una proyección histórica, encontrarnos con una serie de planteamientos y consideraciones verdaderamente curiosas. En el año 1837, DONOSO CORTÉS afirmaba que eran «funestísimas» para España. Sin embargo, hay una gran distancia, tanto en el tiempo como en el espacio, desde este planteamiento inicial de DONOSO hasta la afirmación que en el año 1916 hacía en la Real Academia de Jurisprudencia BOFARULL Y ROMANÍA, al referirse al carácter más o menos legal, más o menos artificial de la provincia, afirmando que, si bien no tiene carácter natural y es una demarcación que no se inspira en la comunidad de

* Trabajo preparado para el volumen de estudios en homenaje al profesor MESA-MOLES, recientemente editado por el Servicio Central de Publicaciones de Presidencia del Gobierno, y cuya inclusión en el mismo no fue posible por razones de calendario editorial.

espíritu o de costumbres de los pueblos que la forman; no se fundamente en grandes tradiciones ni en identidad de recursos históricos, sin embargo, decía, va adquiriendo un cierto sentido en nuestro ordenamiento.

ORTEGA Y GASSET, en su ensayo sobre *La redención de las provincias y la decadencia nacional*, llega a hacer una afirmación verdaderamente importante y extremada, cuando tras una serie de consideraciones en torno a la existencia de la provincia llega a afirmar «que es un torpe tatuaje con el que se ha maculado la piel de la Península».

Desde estas afirmaciones más o menos literarias, más o menos impresionantes para los administrativistas, la provincia ha tenido una serie de valoraciones, y así en el *Derecho Administrativo*, de COLMEIRO, se afirma la importancia de su existencia; y en sentido similar MARTÍN BALLESTÉ, en el año 1920, cuando admitiendo el carácter artificial de la provincia, llega a afirmar que, si bien no es una entidad natural, ha ganado carta de naturaleza, por la vecindad, de casi noventa años en nuestro Derecho: o las afirmaciones de FERNÁNDEZ DE VELASCO, allá también por los años veinte, en torno al carácter y al sentido que la provincia va adquiriendo en profundidad y estructuración jurídico-social, la provincia.

Es decir, nos encontramos con una multiplicidad de criterios que van desde estas afirmaciones extremas de valoración negativa de la provincia hasta aquéllas de exagerada afirmación de la realidad provincial que examinaba FERNÁNDEZ DE VELASCO, porque trataba incluso de que se produjese por vía legal una afirmación verdaderamente curiosa, y es la declaración del carácter natural de la provincia, a lo cual objeta FERNÁNDEZ DE VELASCO que si la provincia es un ente natural, no hay posibilidad de que tal carácter se obtenga a través de una declaración legal; y si no lo es, tampoco lo va a adquirir por una simple declaración del legislador.

II. Referencia histórica

Lo cierto es que la provincia, si bien habremos de centrar su estudio y su evolución histórica a partir del siglo XIX, no debe olvidarse la posibilidad de la existencia anterior de precedentes,

como fueron ciertas circunscripciones territoriales de nuestro sistema a través de la ordenación económico-administrativa de nuestra organización política a lo largo de la evolución de nuestra historia.

La idea de provincia está íntimamente ligada al Imperio y al Derecho Romano, teniendo en cuenta cuando tratemos de averiguar el origen de la propia palabra que va a designar esta circunscripción, habremos de acudir a la etimología latina para ver cómo va a derivarse fundamentalmente de las palabras de *Pro* y *Vinco*, siendo la palabra *Vinco* un verbo que proporciona una etimología bastante exacta en el sentido de que se nos configura o se nos aparece la provincia como una circunscripción que se produce como consecuencia de una actitud vencedora, «por vencer», *pro-vincere*. Es importante destacar que Cicerón, al utilizar la palabra en sus distintos discursos y escritos, identifica a la provincia casi «país de conquista», como gobierno, como presidencia, como comisión; concretamente utiliza una expresión muy específica: *provinciam deponere*, renunciar al gobierno; o *reducere provinciam*, en la etimología de César consiste en hacer una nación tributaria.

Parecen más acertadas estas etimologías en el sentido de mando, de vencimiento, de disposición sobre un terreno como consecuencia de una conquista, que se encuentran en la raíz latina de éste la palabra, más que otras que se han apuntado, como la de: «provincia», separar por; o la de *provinculo*, en función de un vínculo que se va a producir entre unos sectores determinados de una circunscripción en un momento determinado.

En el Derecho Romano concretamente, la provincia va a ser una circunscripción de la República que se produce para su más adecuada administración. Es un origen legal el que tiene en el Derecho Romano, y concretamente aplicando las anteriores ideas a la romanización española nos encontramos que la división original de las Españas en dos provincias, Citerior y Ulterior, y posteriormente la división de la Ulterior en Bética y Lusitania, va a configurar esta división en una circunscripción que se crea artificialmente para la administración después de haber sido vencido o dominado un territorio determinado.

Aunque sea con valor anecdótico, es interesante recordar una cita muy específica y muy concreta, porque quizá en los autores romanos el más significativo de todos en cuanto a la calificación etimológica de la palabra y el origen jurídico-político de la misma se encuentra en Festo, que concretamente afirmaba: *Provincial appellabantur, quod Roma eas provincit, id est Populus Romanus ante civit*, es decir, se llamaban provincias porque el Pueblo Romano las prevenció, es decir, las venció antes. Esta idea de vencimiento ya destacada antes se va a mantener a través de la creación romana de las figuras de los pretores y de los procónsules enviados de Roma que van a mantener un gobierno en un sector dominado o vencido. Cuando Roma abandona la Península y se producen las invasiones bárbaras, nos vamos a encontrar con que en la España de la Alta Edad Media, en la España de la antigüedad, incluso en la España árabe, se configuran una serie de circunscripciones (los Condados, las Marcas, etc...), que en gran medida suponen la supervivencia de la técnica divisoria romana, y se hereda en cierta forma aquella idea circunscripcional de carácter territorial romana que va a ser recogida en la ordenación visigótica española, y que de alguna forma también se va a manifestar en la ordenación árabe, que más tarde, a partir del siglo VIII, se produce en gran parte de la Península, de tal forma que podemos situar en este momento de la Reconquista española entre el 711 y 1492 los antecedentes históricos geográficos más característicos que van a definir la futura división territorial española, siendo fundamentalmente dos supuestos de base los que van a proporcionar este antecedente histórico y geográfico en nuestro país: de una parte, el nacimiento de un conjunto de reinos feudales que se van generando a través de la reconquista desde el año 711 hasta el 1492, y que van a generar el nacimiento de los reinos de Castilla, de León, de Navarra, de Aragón, del Principado de Asturias el reino de Castilla, etc., sin perjuicio de que tiempo después, al producirse la Guerra de Sucesión, van a perder la categoría de reinos concretamente Aragón, Cataluña, Valencia. De otra parte, la descomposición y fragmentación del Poder Musulmán en los Reinos de Taifas configuran en la mitad sur de la Península la producción de otras divisiones o circunscripciones

históricas. De esta forma podemos apreciar que esta partición político-territorial se produce no sólo desde la organización feudal de los reinos cristianos, sino también desde la organizacional taifal, de los Reinos de Taifas, que se van a generar en el Sur de la Península; una serie de reinos, como son el reino de Sevilla, el reino de Córdoba, el reino de Granada, el reino de Jaén, etcétera, circunscripciones y denominaciones que se van a mantener casi invariables y se trasladarán y aplicarán a una parte de las futuras provincias.

Tal condición de reinos la pierden algunos de ellos a partir de la Guerra de Sucesión (los reinos de Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia), cuya desaparición se consolida con la división en Intendencias en el año 1718, dividiéndose en treinta y una Intendencias, que a su vez se dividen en circunscripciones, que son de origen y de carácter muy desigual, como destaca el profesor GUARTE en su muy interesante estudio reciente sobre la *Geografía Administrativa del Reino de Aragón* (Zaragoza, 1978), al citar una obra verdaderamente interesante del año 1789: «España dividida en provincias y subdividida en Partidos, Corregimientos, Alcaldías Mayores, Gobiernos Políticos y Militares, así Realengos como de Ordenes, Abadengo y Señoríos», que se realiza por orden del conde de Floridablanca, en el año 1778, en la que se produce un importante estudio que constituye un precedente científico de la división geográfica española, precisamente en provincias.

La situación se va a mantener prácticamente invariable hasta la invasión francesa, siendo innecesario destacar ahora la influencia que produjo no sólo desde el punto de vista político, sino también desde el punto de vista sociológico, jurídico y administrativo, y supone una tremenda convulsión porque el Derecho Administrativo francés, así como el modelo de la organización administrativa napoleónica van a marcar un punto de inflexión en nuestro sistema jurídico-público y organizativo. Destaquemos que en el año 1804 ya había sido proclamado Emperador de Francia Napoleón Bonaparte: se había negado y se había firmado, en el año 1807, el Tratado de Fontainebleau, y que el 19 de marzo de 1808 se va a producir la abdicación de Carlos IV en Fernando VII, cuyo reino va a ser efímero, ya que el

20 de marzo de 1808 es destronado Fernando VII por el Emperador Napoleón, abandona España, y es proclamado Rey de España José Bonaparte, con el título de José I.

José Bonaparte va a introducir importantes reformas en la Administración española, y creo que los historiadores en general, e incluso creo que los historiadores españoles del Derecho Administrativo, con muy contadas excepciones, se han ocupado escasamente de la trascendencia que va a tener el efímero reinado de José I a los efectos administrativos y de la división territorial.

José Bonaparte dicta el Decreto de 17 de abril de 1810, por el que se realiza la división circunscriptiva española en 38 Prefecturas y 111 Distritos o Sub-prefecturas, siguiendo muy de cerca el modelo aplicado en Francia, utilizando la misma denominación que en Francia, y a cuya división se llega por una indudable necesidad de carácter administrativo de organización militar y de organización económico-administrativa. Una vez más se va a poner de relieve cómo las necesidades militares, como sucede en el supuesto de Roma —de Roma colonizadora de España—, como sucede en las divisiones visigóticas, o como sucede incluso en las divisiones de la Alta Edad Media, va a ponernos una vez más de relieve cómo se produce una ambivalencia de las divisiones territoriales de carácter militar y civil, y su justificación sobre una base inicialmente militar, fundamentalmente bélica, que va a dar lugar luego a la estructuración sobre ella de una serie de organizaciones de carácter civil que en principio van a funcionar con una finalidad militar, y es a partir de esta primera necesidad de instalación de intendencia de carácter militar cuando se estructura sobre ella la organización de los servicios civiles; pensemos cómo precisamente la denominación de Intendencia de 1718 en sí nos está recordando la estructuración o la sistematización de un territorio sobre una base fundamentalmente organización militar.

III. La Constitución de 1812 y Javier de Burgos

Los fenómenos que se producen en nuestro país a partir de 1810 son muy curiosos e interesantes.

Esta fecha de 1810 es clave a los efectos de la división histórica en provincias, y es una fecha clave también en nuestro Derecho Administrativo; no olvidemos que en 1778 había nacido en Motril, en la provincia de Granada, Javier de Burgos; Javier de Burgos, que en 1789-1790 es designado Regidor Perpetuo del Ayuntamiento de Motril y que posteriormente va a trasladarse a la Corte: estudió en el seminario de San Cecilio, en Granada, en principio, y no teniendo una vocación eclesiástica definida se traslada a la Corte para ampliar sus estudios jurídicos, cosa que realiza con Meléndez Valdés, que lo pone a su vez en contacto con un eminente jurista en aquel momento, Melchor Gaspar de Jovellanos. Pues bien, encontramos que es decisiva en la biografía de Javier de Burgos esta vinculación a la Administración y, sobre todo, una vinculación curiosísima que se origina en el año 1810, momento en el que se produce la división en Prefecturas y en Sub-prefecturas o Distritos por José Bonoparte, pues encontramos a Javier de Burgos como Suprefecto de Almería entre 1810 y 1811, como ha destacado Mesa-Moles Segura. A partir de 1811, Javier de Burgos abandona la Sub-prefectura de Almería para integrarse en la Prefectura de Granada y Corregidor también de esta Corporación Municipal, es decir, Javier de Burgos es un perfecto y directo conocedor de los problemas de nuestra Administración periférica; esto le ocasiona evidentes problemas políticos y personales, por lo que surgen defensores y detractores; pensemos que al producirse la conquista de Granada de nuevo por las tropas reales se iniciará el exilio de Javier de Burgos en Francia, concretamente en París, donde continúa sus trabajos jurídicos y literarios a partir del año 1812, y cómo allí va a completar una formación humanística que ya había adquirido en las primeras letras en el seminario de Granada, y va a ser uno de los primeros traductores de Horacio, de Virgilio y de Lucrecio. Esta carga humanística de Javier de Burgos, junto con su formación política y administrativa, más la jurí-

dica que adquiere con Melchor Gaspar de Jovellanos, va a proporcionarle una personalidad que ha sido estudiada con gran profundidad por el maestro Mesa-Moles Segura, y cuyo trabajo constituye hoy día una fase imprescindible para el estudio y la comprensión de nuestro Derecho Administrativo en el siglo XIX. No hay duda de que Javier de Burgos es una figura clave en los primeros años del siglo XIX, y sobre todo en el nacimiento de esta institución que es la provincia, por las razones que a continuación veremos. Destaquemos que este hombre se marcha a París, se identifica y conoce perfectamente el Derecho francés, especialmente el Derecho Administrativo francés, a la vez es un práctico del Derecho, porque lo ha ejercido desde la política, desde la propia realidad, lo ha puesto en práctica desde su cargo de Corregidor Perpetuo de Motril y Corregidor de Granada, pasando por las Juntas de Subsistencias y como Subprefecto en Almería. La estancia de Burgos en París entre 1812 y 1819 va a suponer una aportación importantísima después para el Derecho Administrativo español. Sin olvidar que las instituciones jurídicas y administrativas no surgen espontáneamente, sino que la realidad social las condiciona y genera, por eso tenemos que ir examinando la realidad histórica con la realidad social y, a la vez, tenemos que contemplar cuál es el reflejo jurídico o el reflejo que en nuestra legislación van a tener todos estos acontecimientos político-sociológicos del siglo XIX; pensemos que después del derrocamiento de Fernando VII y de la subida al trono de José Bonaparte nos encontramos el 13 de marzo de 1814 la libertad de Fernando VII, y que en su ausencia se han producido unos fenómenos jurídico-constitucionales importantísimos en España. Fenómenos jurídico-constitucionales básicos en nuestra historia jurídico-política y sociológica como son las Cortes de Cádiz de 1812 y, concretamente, la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, en cuyo artículo 10 por primera vez en un texto fundamental se produce y se escribe el territorio nacional dividido en una serie de reinos, en un conjunto de provincias: ordenando y estableciendo su artículo 11 que se hará «una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan».

Los artículos 324 y 325 de la Constitución de 1812, al examinar la Administración y referirse a la Administración Local de una forma más concreta, dice en el primero de los artículos citados que «el gobierno político de las provincias residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas», y el 325 ordena que: «En cada provincia habrá una Diputación llamada provincial para promover su prosperidad, presidida por el Jefe Superior.» Se va a promover, precisamente, en el mismo año de 1812 (con fecha 23 de mayo) un Decreto de las Cortes Generales por el que se manda establecer las Diputaciones Provinciales, y más tarde se promulga el Decreto también de Cortes, número 269, de 23 de junio de 1813, en el que se contiene la primera «Instrucción para el Gobierno económico-administrativo de las Provincias». Como consecuencia de este suceso político al que antes me he referido, que tiene lugar el 13 de marzo de 1814, es decir, la libertad de Fernando VII, se produce la reacción absolutista, que dura hasta el año 1820; y nos encontramos con que precisamente Fernando VII, en su Manifiesto por el que se deja en suspense la Constitución de 1812 (y las demás normas que se habían dictado como Decretos de Cortes por las Cortes Generales de Cádiz), en dicho Manifiesto de 4 de mayo de 1814, tras abrogar el régimen constitucional, hace una referencia (al margen de la importancia política o constitucional que pueda tener este Manifiesto de 4 de mayo de 1814) específica que se refiere a la provincia cuando Fernando VII dice: «Acaeció en esta gloriosa batalla de Bailén y los franceses huyeron hasta Vitoria y todas las provincias y la capital me aclamaron de nuevo Rey de Castilla y de León.» Este es uno de los documentos políticos más curiosos con los que uno puede encontrarse en la primera mitad del siglo XIX, porque nos encontramos que tras esta primera división provincial que se contiene latente en los artículos 324 y 325 de la Constitución, tras esta Instrucción a la que se hace mención en 1813 para el Gobierno económico-administrativo de las provincias, Fernando VII va a romper con toda la estructura constitucional, pero de una manera inconsciente, bien él, bien los políticos que redactan este Manifiesto de abrogación, sin embargo tienen en el subconsciente la existencia de las provincias. Pese a que la capital lo aclame como nuevo Rey de

Castilla y León, sin embargo es aclamado antes como tal por todas las provincias, dice literalmente el texto de abrogación. Tras el período de absolutismo, a partir de 1820 se va a iniciar un período de reacción constitucional, se produce el trienio liberal, y nos encontramos con un Decreto de Cortes, concretamente el Decreto de Cortes número 59, de 27 de enero de 1822, que realiza la primera división provincial española con base en la Constitución de 1812, en uno de estos períodos o fases de abrogación y de restitución del régimen constitucional durante el reinado de Fernando VII; este proceso de absolutismo y liberalismo que preside todo el reinado de Fernando VII: En el referido Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822 se dice literalmente: «con el fin de disponer el cumplimiento del artículo 11 de la Constitución, en que se manda hacer una división más conveniente del territorio español por una Ley Constitucional; y en vista del proyecto de división remitido por el Gobierno por lo respectivo a la Península e islas adyacentes, las Cortes decretan, con calidad de provisional, la división de su territorio en las provincias que a continuación se expresan».

Es la primera división provincial que se va a generar en la realidad española, en nuestro Derecho Administrativo, y concretamente es muy interesante porque España se divide en 52 provincias. Es curioso observar que esta indicación que hace el Decreto 59 de que las Cortes decretan con «calidad provisional» la división del territorio, efectivamente es provisional, y tan provisional, porque Fernando VII lo deroga expresamente por su Real Decreto de 1 de octubre de 1823, es decir, escasamente fue año y medio la vigencia del Decreto de Cortes de 1822.

Es curioso también reseñar que por un Decreto de Cortes, que es simultáneo casi, concretamente es del mismo día 27 de enero de 1822, si bien desde el punto de vista ordinal es el Decreto de Cortes número 50, se realizó también una división territorial de España, y se realiza una división en circunscripciones desde el punto de vista militar, creándose 13 distritos militares, de tal manera que nos encontramos que desde el propio momento del nacimiento circunscriptorial español existe la idea en la que se ha insistido reiteradamente quienes nos hemos ocupado de la problemática de la división territorial española,

pues desde el propio momento en que nace la provincia en nuestro territorio, junto a ella van a convivir una serie de divisiones que luego van a denominarse en el Derecho Administrativo «divisiones especiales». La anterior indicación es una curiosidad puramente histórica y cronológica de observar cómo el mismo día en que se produce el Decreto de división de España en 52 provincias, también las propias Cortes Generales van a aprobar este Decreto realizando una división territorial distinta desde el punto de vista militar.

En este proceso, en este flujo y reflujo de carácter absolutista y de carácter liberal que se genera a lo largo del reinado de Fernando VII, nos encontramos con las manifestaciones, los escritos y los memorandums que Javier de Burgos va dirigiendo al monarca desde su exilio; y finalmente Javier de Burgos retorna a España en 1819, e inicia una intensa vida política y cultural a la vez que este flujo y reflujo se va produciendo en la política, pero apartado de la política española; podemos observar que es director del *Imparcial* en 1822; que regresa otra vez a París en el año 1824 y dirige entonces sus célebres exposiciones al Rey; cómo este año vuelve a retornar a España y se producen entonces la concesión de una serie de honores y condecoraciones en cascada hasta que ingresa en la Real Academia Española en 1827; pasa una breve temporada en Granada en el año 1832, que creo que fue verdaderamente importante en cuanto a la sedimentación de su pensamiento político, y por Real Decreto de 21 de octubre de 1833 Javier de Burgos es designado ministro de Fomento.

Observemos que la designación de Javier de Burgos se produce en fase de su preparación teórica y jurídica; el tema lo conocía y lo tenía perfectamente estudiado, porque el día 23 de octubre de 1833 se dicta un Real Decreto por el que se establecen los subdelegados principales y subalternos de Fomento. «En cada una de las capitales que hay existen, y de las que se formen en la nueva división territorial que os he encargado plantear», dice el artículo 1 de este Real Decreto, y que «someteréis a mi aprobación soberana una instrucción para los subdelegados».

Lógicamente, dos días eran pocos días para que un ministro de Fomento hubiera podido preparar teórica, política y jurídica-mente un planteamiento de una envergadura tan extraordinaria, lo cual nos demuestra la madurez de pensamiento existente y el estado de ánimo general que existía en el país, y la concienciación y la sensibilización en torno a la necesidad de que se acometiera una división territorial en condiciones, y me refiero en condiciones, ya que la de 27 de enero de 1822 había sido tan efímera que no dejaría rastro.

Esta actividad va a desembocar en el Decreto que se firma un mes y unos días después, el 30 de noviembre de 1833, por el que se realiza la división de España en 49 provincias, recogiendo en una gran parte la labor que se había hecho en el año 1822, y reduciendo las 52 iniciales a las mencionadas 49.

Así, pues, prácticamente se mantiene la división de 1822 suprimiendo la denominación de la provincia de Chinchilla, así como las provincias de Calatayud, Játiva y Villafranca.

Interesa destacar que el año siguiente, por Real Decreto de 1 de abril de 1834, las provincias creadas en 1833 van a ser divididas a su vez en partidos judiciales. Este es el momento en que nace de una manera definitiva la «provincia», de la cual Martín Ballesté, en el año 1920, va a decir que, si no es natural, ha adquirido una cierta carta de naturaleza, por su vecindad en nuestro Derecho y en nuestra realidad, casi por estancia en ella así durante un siglo; pensemos que Martín Ballesté hacía este planteamiento en el año 1920, escasamente con una vecindad en la provincia en nuestro Derecho de ochenta y siete años.

IV. La provincia en el constitucionalismo del siglo XIX, posterior a la Constitución de 1812

Pues bien, a partir de este momento vamos a comprobar que la provincia adquiere consistencia en nuestra realidad, pero una consistencia de carácter legal, una consistencia impuesta desde fuera que va calando poco a poco como circunscripción o división territorial del Estado para prestación de servicios de la Administración Central.

El otro fenómeno es su configuración como agrupación de municipios o como integración municipal hacia arriba, desde los municipios, no como división artificiosa desde abajo, para concluir, como veremos después en el año 1925, en el Estatuto Provincial de 1925, en la calidad de ente con personalidad moral de Derecho público.

También hay que destacar que en la evolución constitucional española de todo el siglo XIX se va a recoger la existencia de la provincia, y así vemos que en la Constitución de 18 de junio de 1837, en su artículo 69, se ordena que «En cada provincia habrá una Diputación Provincial». Igual sucede en el estatuto Real, en la Constitución de 23 de mayo de 1845, en su artículo 72.

En la Ley de 8 de enero del 45, de Organización de Atribuciones de las Diputaciones Provinciales, se hacía igual referencia, y de aquí incluso va a ir pasando a todas las demás disposiciones que se han producido en nuestro ordenamiento jurídico del siglo XIX.

Hay que destacar que, inicialmente, la provincia es mera división territorial. Quizá en alguna otra ocasión he destacado el carácter planificador que tiene la provincia, quizá no suficientemente contemplado por políticos y administrativistas, porque si la provincia, con la Diputación, surge en el artículo 325 de la Constitución de 1812 para «promover su prosperidad» y presidida por el jefe superior, y se va a insistir, incluso, en este planteamiento en la «Instrucción» de Javier de Burgos de la misma fecha de 30 de noviembre de 1833, veremos cómo incluso en los propios artículos 1 y 2 del Decreto de 1833 se dice que, indudablemente, lo que se trata es de conseguir una acción concertada y uniforme, pero efectiva, eficaz, de saneamiento de la Administración española. Pero este saneamiento de la Administración española implica inicialmente unas ideas de planificación incipiente que creo que no podemos olvidar en ningún momento. Se pretende una mayor eficacia de esta actuación y por esto en el preámbulo se decía, por la reina gobernadora, a Javier de Burgos: «que persuadida de que para que sea eficaz la acción de la Administración debe ser rápida y simultánea, y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos

todas las necesidades y los medios de socorrerles tuve a bien el confiaros el despacho del Ministerio de Fomento, encargaros que os dedicaseis, ante todo, a planear y proponerme, de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división del territorio como base de la Administración interior, y para obtener los beneficios que me evitaba hacer a los pueblos.»

Es decir, indudablemente, con base en estos planteamientos, muchas veces en el Derecho Administrativo nos hemos dejado llevar muchas veces de la idea de uniformismo que el Departamento tiene en la estructura político-administrativa francesa.

Cabe opinar que inicialmente la normativa española de dicha manera uniformistas, sino es en cuanto a la mera denominación formal de la provincia, no en cuanto al contenido intrínseco de lo que supone la auténtica división provincial y su desarrollo a lo largo del siglo XIX, por que en en realidad lo único que se hace es dividir una serie de realidades geográficas existentes: Andalucía, Aragón, el Principado de Asturias, las dos Castillas, Cataluña, Extremadura, Galicia y los reinos que todavía seguían conservando en 1833 esta denominación (los reinos de León, Murcia, Valencia), sin olvidar que el Decreto de 1833 a las únicas que denomina provincias son a Navarra, Alava, Vizcaya y Guipúzcoa; y luego, al realizar la división material y referirse concretamente a Andalucía, va a retornar a la calificación tradicional de los reinos de Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla. La uniformidad referida a este fenómeno del siglo XIX es muy dudosa y relativa, porque si los 507.036 km² del territorio español se dividen en 49 provincias, nos encontraremos que no se puede hacer una afirmación de uniformidad absoluta, pues al examinar, por ejemplo, el anuario estadístico de España de 1859-60 (una de las primeras estadísticas que se conservan en nuestra Administración Pública), al considerar la división provincial y la división de estos 507.036 km², destaca que Guipúzcoa tiene una extensión superficial de 1.884,80 km², frente a la de Badajoz, que figura con una extensión de 22.499,80 km²; es decir, una superficie casi doce veces mayor que la de Guipúzcoa. Diferencias que se producen también utilizando los datos estadísticos de 1859, referidos a la población española de este momento, pues España en 1859, según el censo y los datos estadísticos de esta

fecha, tiene 15.658.531 habitantes, y Alava concretamente en este censo figura con una población de 97.934 habitantes, mientras que Barcelona tiene 726.267 habitantes.

Son datos puramente anecdóticos y que tienen como única finalidad el poner de relieve que el pretendido uniformismo provincial de 1833 no es tal uniformismo, porque existen unas desigualdades y unas diferencias notorias, no ya sólo desde el punto de vista material de kilómetros de superficie, sino desde el punto de vista de habitantes, e incluso desde el punto de vista sociológico, político, económico, caractereológico, etc. Pensemos que, por ejemplo, nos encontramos con la existencia, en relación a municipios, de datos muy curiosos sobre población, pues: hay 17 provincias con menos de 100 ayuntamientos, y nos encontramos con datos verdaderaemnte contradictorios en los que hay provincias que doblan, multiplican o triplican: 13 provincias, entre 200 y 300 ayuntamientos; ocho provincias, entre 300 y 400 ayuntamientos; no existe ninguna provincia entre 400 y 500 ayuntamientos, y solamente existe una provincia, esto es verdaderamente curioso, con una extensión superficial relativamente reducida, Burgos, que en el año 1859 tiene más de 500 ayuntamientos; Lugo aparece en esta fecha con 64 municipios, y comparemos Lugo con Burgos, desde el punto de vista provincial y de municipios, y llegaremos, pues, a unas conclusiones verdaderamente curiosas.

Lo cierto es que incluso en esta época, en el siglo pasado, y como consecuencia de esas divisiones especiales a las que antes se ha hecho referencia, tenemos datos, concretamente de 1892, del Diccionario de la Administración Española, donde se recogen una serie de circunscripciones y divisiones territoriales que no coinciden con la de la provincia. Ya existían como divisiones especiales reconocidas por la Administración española la división Judicial, la Militar, la Marítima, la Eclesiástica, la Universitaria, la Geológica, la Industrial, Minero-Forestal e Hidrológica, sin olvidar que en años posteriores, y casi en nuestros días, podemos encontrar la existencia de 19 divisiones distintas de la provincia, a las que se ha referido la doctrina hace años. ¿Qué quiere decir esto? Se trata de acomodar, en 1833, los servicios de la Administración Pública a la división provincial, cosa que

no llega a producirse porque van a convivir con ella una serie de divisiones especiales; nos encontramos, sin embargo, con que la provincia va calando en nuestra realidad histórica hasta el punto de que hemos de reiterar la cita de la Instrucción de Javier de Burgos a los Delegados de Fomento, y concretamente cuando en el capítulo 17, números 62 y 63, se refiere a la provincia desde un doble punto de vista: teniendo en cuenta que la provincia efectivamente se acomode a unas necesidades reales, existiendo la posibilidad de modificaciones que se contemplaban en el texto del Decreto de 1833, sin olvidar que en el número 63 del capítulo 17 se refiere a la provincia como base para la articulación de una serie de necesidades económicas y para la realización de una serie de censos y estadísticas que pueden ser muy importantes y que van a ser fundamentales a lo largo de la historia del siglo XIX.

Lo cierto es que la provincia se mantiene inalterable en nuestra Constitución de 1 de junio de 1869 y en la Constitución de 30 de junio de 1876.

V. El constitucionalismo del siglo XX

La Constitución de 9 de diciembre de 1931, en su artículo 8, dice: «El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio nacional, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyen en régimen de autonomía.»

Hasta 1931 solamente se había producido una modificación sustancial, el Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927, que había dividido la provincia de Canarias en dos provincias, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, Decreto-ley que curiosamente es dictado en la época absolutista del 24 al 28, y que es ratificado por otro Decreto-ley de 18 de mayo de 1931 y se va configurando paulatinamente en una institución en cierta medida distinta a como había sido concebida en el siglo XIX. Porque a lo largo del siglo XIX hay que referirse a dos leyes básicas en materia de Administración Provincial; de una parte, la Ley Provincial de 25 de noviembre de 1863, que va a ratificar la división de 1833, y su Reglamento de 25 de septiembre de 1863, con una serie de

vicisitudes que van a llegar, tras una serie de modificaciones y de alteraciones, a la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, en la que se reproduce de nuevo el mandato constitucional contenido reiteradamente en las Constituciones de 1845, 1869 y 1876, en el sentido de que el territorio de la nación española, en la Península y en las islas adyacentes, se divide, para su administración y régimen, en provincias, si bien manda la Constitución que respecto al número de provincias, límites y capitales se estará a lo que se establezca en las disposiciones vigentes. Pues bien, nos encontramos con que la Ley de 1882, no por méritos propios, sino porque los políticos de finales del siglo XIX y de comienzos del siglo actual no se llegaron a poner de acuerdo para ir a una reestructuración de la provincia ni del régimen provincial, desde el punto de vista de una ley que la regulara de una forma más adecuada o más de acuerdo con los distintos planteamientos políticos, a diferencia de lo que se contenía en la Ley de 1882, lo cierto es que la Ley de 1882 se mantiene en vigencia durante cincuenta años, concretamente hasta el Estatuto Provincial de 20 de marzo de 1925, donde por primera vez en nuestro Derecho nos vamos a encontrar con un planteamiento nuevo de la provincia.

La provincia, en el Estatuto de 1925, ya no va a ser sólo mera circunscripción, sino que va a generarse en nuestro Derecho y en nuestra realidad jurídico-administrativa como ente local; la provincia va a adquirir, a partir de este momento, el doble carácter de división territorial para la prestación de servicios de la Administración del Estado, y, por otra parte, como ente local, que va a integrar un sector importantísimo de la Administración Local a través de este fenómeno de agrupamiento, a través de este fenómeno de integración de los municipios que la constituyen, manifestándose la influencia de esta afirmación del Estatuto de 1925 en la Constitución republicana de 1931, cuando afirma que: «la provincia está integrada por municipios mancomunados».

(Se mantiene vigente el Estatuto Provincial de 1925 hasta la primera, hasta la Ley de Bases de 1945.) La Constitución de 9 de diciembre de 1931 ratifica la provincia en nuestro Derecho como mancomunación de municipios, y la Ley de Bases de Régimen

Local de 17 de julio de 1945, a santificar de nuevo la existencia de la provincia a través de su texto articulado de 16 de diciembre de 1950, afirmando que: «El Estado se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los municipios agrupados territorialmente en provincias», añadiendo el artículo 2 del texto articulado de la Ley de Régimen Local de 1950 que: «la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios a la vez que división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno».

Esta idea va a pasar a la Ley Orgánica del Estado de 1 de enero de 1967, al afirmar en su artículo 45 que: «la provincia es circunscripción determinada por la agrupación de municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado», sin perjuicio de que se puedan establecer otras divisiones territoriales a las que se hace referencia en este artículo 45, que no es materia que podamos examinar ahora, pues lo que ahora interesa es destacar que esta idea de provincia se recoge en la Ley de Bases de Régimen Local aprobada en 1975, y que después ha sido derogada hasta que se redacte la nueva en que se está trabajando en el momento actual.

La provincia es contemplada por el artículo 141 de la vigente Constitución de 27 de diciembre de 1978, y si cotejamos los textos del artículo 45 de la Ley Orgánica de 10 de enero de 1967 y el artículo 141 de la Constitución vigente, nos encontraremos con que la provincia, según dice la Constitución en su artículo 141, «Es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica».

VI. Conclusión

Es decir, en este proceso, en este largo proceso de evolución de la provincia y de integración de la misma en nuestro Derecho, llegamos a una primera conclusión de que la provincia es una

institución constitucionalizada, que ha de considerarse en la doble vertiente indicada, haciendo abstracción de las críticas que se producen desde el punto de vista doctrinal respecto si la provincia es o no agrupación de municipios, o bien en torno a los comentarios que se pueden producir en torno al artículo 141 de la Constitución, cuando afirma que la provincia tiene personalidad jurídica propia, frente a la afirmación que se hace del municipio de que tiene personalidad jurídica plena. Tampoco es el momento de distinguir ahora los distintos tipos de autonomía que la Constitución atribuye a partir de su artículo 137, pero sí hay que insistir en el segundo aspecto de la provincia, y es que la constitucionalización de la provincia, después de consagrar su existencia, va a poner fin y término, para mí, al proceso evolutivo de la provincia, en el doble sentido de circunscripción territorial, de una parte y, de otra, como ente de derecho local, como persona moral de derecho público inserto en este sector territorial que es la Administración Local española, y como ente necesario, no como ente voluntario; con toda la carga de polémica que encierra sus relaciones con las Comunidades Autónomas y la regulación que reciba en los distintos Estatutos, aspecto éste que desborda el examen, un tanto lineal que se ha hecho de su evolución así como de su exposición puramente histórico-jurídica, llegando a la conclusión de que la provincia, efectivamente, abundando en aquellas ideas de naturalización de la misma y de avcindamiento de la misma en nuestro Derecho Administrativo, ha adquirido una raigambre tal, dentro de nuestra estructura político-administrativa, que no podemos concebir la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas sin la existencia de la provincia, en esta doble vertiente: de una parte, como estructura circunscripcional para la prestación de servicios de la Administración Central o de la Comunidad Autónoma, y de otra como ente administrativo dotado de la personalidad necesaria como ente local integrante de la Administración Local con carácter necesario, no voluntario. Todo ello salvando los posibles criterios y opiniones jurídicas que estiman que la provincia, de acuerdo con los planteamientos del artículo 144 y siguientes y concordantes de la Constitución, no es una entidad necesaria ni obligatoria, es decir, que no sería un ente

obligatorio. Por el contrario, la lectura del vigente texto constitucional nos afirma en la idea que la provincia es un ente esencial, constitutivo e integrante del ordenamiento jurídico, en el sentido expuesto de que la provincia es una institución constitucional.