

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXVI

NOVIEMBRE-DICIEMBRE

NUM. 156

I. SECCION DOCTRINAL

La Provincia, cauce de representación política (*)

por

JOSE M.^a BOQUERA OLIVER

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *El elemento personal de las Provincias.*—
III. *La constitución de las Diputaciones provinciales.*—IV. *La inserción
de la Vida local en el Estado a través de las Provincias.*

I. INTRODUCCION

Recientemente, y en este mismo lugar, en el Ciclo de Conferencias organizado por el Instituto sobre la «Evolución de las Entidades locales españolas», el profesor GARRIDO FALLA (1) decía que «uno de los temas clásicos de la Ciencia política—posiblemente el tema central en los últimos ciento cincuenta años—es el relativo a la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder público... única fórmula para desvirtuar la cínica concepción del Estado como una oposición entre gobernantes y gobernados».

Este tema, como todos los que merecen el calificativo de clásicos, preocupará permanentemente a los hombres, pero en grado

(*) Lección inaugural del Curso 1967-1968 en la Escuela Nacional de Administración Local.

(1) «La participación popular en la Administración local», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1967, núm. 154, págs. 481 y sigs.

mayor o menor según las circunstancias. En nuestra Patria, la última reforma constitucional le ha proporcionado una gran actualidad.

En este año de 1967, lejos ya de los «azares de una anomalía que, por evidente—como dice el preámbulo de la Ley constitutiva de las Cortes—, es ocioso explicar», la Ley Orgánica del Estado y las modificaciones introducidas en otras leyes fundamentales, han dado un nuevo paso para perfeccionar y acentuar—vuelvo a emplear palabras del preámbulo de la Ley de Cortes—«el carácter representativo del orden político que es principio básico de nuestras Instituciones públicas».

De una parte, se han abierto nuevos caminos, y mejorado los existentes, para lograr que aumente la presencia del pueblo español en los órganos legislativos del Estado.

De otra parte, han alcanzado el rango de leyes fundamentales disposiciones sobre la representatividad de las instituciones públicas no estatales.

En el primer sentido, los representantes de las familias—elegidos no sólo por los cabezas de familia, sino también por las mujeres casadas—, llegan ahora de manera directa hasta las Cortes (2). En éstas se ha ampliado la representación de los Colegios profesionales, Corporaciones culturales y Asociaciones (3). Ha sido mejorada la representatividad de los Procuradores sindicales y de la Administración local (4).

De entre las normas concretas publicadas sobre la constitución representativa de instituciones públicas inferiores al Estado, existe una, el artículo 46, II, de la Ley Orgánica del Estado que afecta directamente a nuestras Administraciones locales.

«Las Corporaciones municipales y provinciales, órganos de re-

(2) *Vide* Ley de Cortes, art. 2.º, *f*), y Ley de 28 de junio de 1967.

Sobre la reciente reforma de las Cortes puede verse FERNÁNDEZ CARVAJAL, R., «Las Cortes Españolas en la Ley Orgánica del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 152, págs. 57 y sigs.

(3) Ley de Cortes, art. 2.º, *h*), *i*), y Decreto de 30 de junio de 1967.

(4) Ley de Cortes, art. 2.º, *d*) y *e*); Orden de 22 de agosto de 1967 (*Boletín de la Organización Sindical* de 22 de agosto de 1967, núm. 956) por la que se dictan normas para la elección de Procuradores representantes sindicales; Decreto de 15 de junio de 1967 para elecciones de Procuradores representantes de la Administración local.

presentación y gestión del Municipio y la Provincia, respectivamente—dice el citado artículo—, serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles», es decir, «a través de la Familia, el Municipio y el Sindicato, sin perjuicio de otras representaciones que las leyes establezcan».

Pudiera pensarse que esta disposición—que no contiene aparentemente ninguna novedad—viene a confirmar, lisa y llanamente, el sistema representativo local que hoy rige.

En realidad, dicha norma nos ofrece una nueva perspectiva, una perspectiva constitucional, para contemplar y analizar todo el tema de la representación en relación con nuestras Administraciones locales. Además, las innovaciones y las mejoras en los cauces de representación nacional, a los que inicialmente me he referido, repercutirán sobre el vigente sistema representativo local. Incluso el citado precepto de la Ley Orgánica del Estado presenta en sí mismo un delicado e importante problema de interpretación.

Por todas estas razones, en esta lección inaugural del Curso 1967-68 en la Escuela Nacional de Administración Local—con cuyo encargo me ha honrado nuestro Director—, me ha parecido oportuno ocuparme de un punto o aspecto del sistema de representación popular en el ámbito de las entidades locales: de la Provincia como cauce de representación política.

Me voy a referir, quiero advertirlo inicial y definitivamente, a la entidad local Provincia. La división territorial del mismo nombre—que es una cosa totalmente diferente de aquélla—no será objeto de mi atención.

Trataré de estudiar la constitución representativa de las Diputaciones provinciales y el posible papel de las Provincias como medio para lograr la inserción en los órganos legislativos del Estado de la Vida local española.

El análisis del primero de estos dos puntos exige que, con carácter previo, se determine cuál es el elemento, el componente personal de las Provincias. De la solución que se dé a la primera cuestión, de la forma de constitución de las Diputaciones provinciales, dependerá el que las Provincias puedan convertirse o no en cauces para la representación de todos los intereses locales.

II. EL ELEMENTO PERSONAL DE LAS PROVINCIAS

Las Diputaciones provinciales deben representar a quienes componen sus respectivas Provincias; a la colectividad que constituye el substrato de esas personas jurídicas de carácter corporativo que conocemos con el nombre de Provincias.

Pero no existe unanimidad de pareceres sobre quiénes son los sujetos que integran dicha colectividad.

Según unos, el substrato de las Provincias lo constituyen las personas físicas que viven en su territorio. Sus «miembros—afirma GARCÍA DE ENTERRÍA (5), y busco como ejemplo una opinión de prestigio—son directamente los individuos».

Según otros, «la Provincia es una comunidad de Municipios sitos en un determinado territorio, para el cumplimiento de fines interlocales». Esta definición nos la ofrecen—también con gran autoridad—GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS en su *Derecho administrativo* (6). La Provincia tendría, pues, directamente a los Municipios como miembros.

Desde una y otra de las tesis sobre el elemento personal de las Provincias, que acabo de recordar, se aprecia de manera diferente el origen, la evolución y el carácter de nuestras Administraciones provinciales, y son también diferentes las ideas que pueden ofrecerse con respecto a su organización.

Los que creen que la Provincia es una comunidad de Municipios podrían aprovechar, para explicar su origen, las siguientes palabras de CIRIQUIAIN GAIZTARRO (7): «Así como las familias establecidas en un mismo paraje fueron estrechando sus relaciones de convivencia hasta soldarlas en un cuerpo orgánico que acabaría siendo el Municipio; la conjunción de caseríos, aldeas e in-

(5) «La Provincia en el Régimen local español», en *Problemas actuales de Régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, pág. 26.

(6) «Deriva su existencia—la de la Provincia, añaden GARCÍA OVIEDO-MARTÍNEZ USEROS en su obra citada en el texto (E. I. S. A., Madrid, 1962, 8.ª ed., II, pág. 340)—de la necesidad de aunar los esfuerzos de varios Municipios ligados por relaciones de vecindad, al efecto de resolver problemas de no fácil solución por el esfuerzo aislado de cada uno de ellos, ni por convenios especiales o circunstancias entre ellos».

(7) «La personalidad de la Provincia y los regímenes especiales», en *Problemas políticos de la Vida local*, II, I. E. P., Madrid, 1962, pág. 51.

cluso Municipios sitos en un valle, o a lo largo de un río o una sierra, formaron una comunidad para el mejor servicio de lo que les era común». Esta comunidad de Municipios se convertiría, con el tiempo, en el substrato de una Provincia.

En algunas de las Hermandades o Uniones de villas y lugares que durante la Edad Media se crearon en nuestro país, se descubriría la forma de organizarse de dichas comunidades de pueblos (8). Aquéllas tenían por finalidad, en palabras de la Ordenanza de Guetaria de 1397, «suplicar algunas cosas a la merced de nuestro Señor el Rey o para ver otras cosas en provecho de la tierra» (9). Las uniones de los pueblos creaban Juntas formadas por los Procuradores que cada población elegía, o bien agrupaciones intermedias (10), y aquéllas designaban una Diputación permanente para el gobierno ordinario de la Hermandad o Unión (11).

Las Juntas y Diputaciones eran presididas por el Corregidor como representante del Rey (12).

Los Reyes crearon también demarcaciones para el gobierno de sus reinos—antecedentes de las actuales divisiones territoriales

(8) Las sucintas referencias históricas a algunas instituciones españolas sólo pretenden ayudar a centrar los puntos de estudio de nuestro régimen provincial que interesan al tema que exponemos. GUIRAUD, P., *Les Assemblées provinciales dans l'Empire romain*, París, 1887 (reedición en *Studia Historica*, 32, L'Erma di Bretschneider, Roma, 1966) ofrece un excelente análisis de las uniones de ciudades en la Edad Antigua. Se ocupa también de la influencia que las mismas ejercieron en el nacimiento y organización de entidades provinciales y de sus relaciones con divisiones y órganos que hoy llamaríamos estatales.

(9) Citadas por CIRIQUIAIN GAIZTARRO, *ob. cit.*, pág. 53.

Han existido Hermandades o Uniones—baste recordar la Unión aragonesa creada en 1224 y resucitada en 1244—cuya finalidad primordial fue muy diferente a la que se recoge en el texto.

(10) En Vizcaya, hasta las Ordenanzas de Lope de Chinchilla, las poblaciones se reunían en merindades y cada una de éstas, pero no cada población en particular, nombraba un representante en la Junta general. A partir de las citadas Ordenanzas, cada anteiglesia eligió su representante. (Puede verse MINGUIJÓN, S., *Historia del Derecho español*, Col. Labor, 1943, 3.ª ed., pág. 365).

(11) Los historiadores destacan las finalidades y hechos políticos de estas uniones de pueblos y dejan en planos muy secundarios lo que aquéllas significaron para la organización de servicios comunes, aspecto administrativo, que, a nuestro propósito, es el más interesante.

(12) Cfr. MINGUIJÓN, *ob. cit.*, pág. 366, y ORTEGA GALINDO, «Importancia del Corregidor en la historia del Señorío de Vizcaya», en *Estudios de Deusto*, volumen 14 (1966), págs. 93-126 y 301-341.

del Estado—y nombraron sus delegados en ellas. Estos trataron, y en muchos casos consiguieron, asumir las atribuciones de las recordadas agrupaciones de ciudades. Durante la Edad Moderna algunas de dichas agrupaciones quedaron convertidas en simples organizaciones para defender de malhechores su territorio—uno de los principales motivos del nacimiento de las uniones de pueblos—, y fueron las primera en desaparecer, pero otras, más enraizadas en la conciencia social, y protegidas por la geografía y por las vicisitudes de nuestra historia, conservaron sus facultades y fueron capaces de sobrevivir a los esfuerzos borbónicos de centralización política y administrativa.

El 11 de marzo de 1834 se reunió por última vez la Junta General del Principado de Asturias, «verdadera representación de los Concejos», según CAVADA NAVA, citado por Vicente DE LA VALLINA en su tesis doctoral sobre la Provincia (13).

Casi hasta nuestros días perduraron con las características expuestas las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa y perdura la Diputación provincial de Navarra (14).

El CONDE DE TORENO, en su libro *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España* (15) dice que las Cortes de Cádiz ordenaron las Diputaciones, para el gobierno interior de las Provincias, «a ejemplo de las de Navarra, Vizcaya y Asturias, las cuales si bien con facultades a veces muy mermadas, conservaban todavía bastante manejo en su gobierno interior, especialmente las dos primeras».

En el Discurso preliminar a la Constitución de 1812 se aprecia fácilmente cómo en el ánimo de la Comisión redactora del proyecto pesaba el modelo de las Diputaciones tradicionales. «El régimen económico de las Provincias debe quedar confiado a Cuerpos—decía—que estén inmediatamente interesados en *la mejora y adelantamiento de los pueblos de su distrito...*»; debe correspon-

(13) *La Provincia, entidad local, en España*, Oviedo, 1964, pág. 30, nota 25.

(14) Véase ESTECHA, *Régimen político y administrativo de las Provincias vasco-navarras* (Colección de disposiciones), Bilbao, Imprenta Provincial, 1902; URIZ, «Diputación foral de Navarra», en *Curso de Derecho foral navarro*, Publicaciones del Estudio General de Navarra, Pamplona, 1959, II, páginas 35 y sigs.

(15) Biblioteca de Autores Españoles, Madrid, 1953.

der a «una Diputación compuesta de personas *elegidas libremente por los pueblos de su distrito* y del Jefe político y el de la Hacienda pública. Los demás vocales de la Diputación, nombrados al mismo tiempo y en la propia forma que los Diputados en Cortes, se ocuparán de todo lo que pueda promover la prosperidad de la Provincia en general y los intereses de sus pueblos en particular» (16).

Pero esto fue el Discurso preliminar. En el texto de la Constitución—y ya se advertía en el Preámbulo—se dispone—artículo 328—que los vocales de las Diputaciones se elegirán «por electores de partido..., por el mismo orden con que se nombran» los Diputados a Cortes. No intervenían, por tanto, en su elección los pueblos orgánicamente considerados, es decir, sus Ayuntamientos, como parece querían los redactores del Discurso preliminar, sino los ciudadanos (17).

En el régimen provincial, como en tantas otras materias, los doceañistas llenaron moldes tradicionales con principios nuevos derivados de las ideas que en 1789 triunfaron en Francia.

La aplicación a las Diputaciones provinciales del principio de representación individual transforma, o si se quiere da nacimiento, a unas Provincias que poco tienen que ver con las comunidades

(16) Copio este texto, y lo he subrayado, de la *Colección de Leyes Fundamentales*, editada por R. SÁINZ DE VARANDA, Acribia, Zaragoza, 1957, LXXIII, LXXV y LXXVI, págs. 65 y 66. Apenas comienza el Discurso preliminar ya se lee (I, pág. 29) que el proyecto de Constitución recoge «cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente... al método económico y administrativo de las Provincias».

(17) Los constituyentes de Cádiz insistieron en que las Diputaciones, como los Ayuntamientos, pese a su origen popular, no eran titulares de la soberanía ni participaban de ella. (Vide POSADA, A., *Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*, V. Suárez, Madrid, 1910, págs. 42 y 57). Por eso se dijo que las Diputaciones eran «cuerpos económicos», mientras que el gobierno político correspondía al Jefe político, representante del Rey. En la discusión parlamentaria algunos Diputados se excedieron en la búsqueda de razones y llegaron a desfigurar la naturaleza misma de las Diputaciones. El señor Zarroquín, en discurso pronunciado el 2 de enero de 1812 (citado por TERRADAS BROSA, J., «Orígenes ideológicos de la Provincia en España», en *La Provincia*, I, Instituto de Ciencias Sociales, Barcelona, 1966, pág. 47) decía: «no es una representación de los pueblos de la Provincia la que se establece en sus Diputaciones, sino un Cuerpo que reciba directamente las órdenes del Gobierno y las haga llevar a efecto con prontitud...»

de ciudades y villas. No son uniones de pueblos, sino agrupaciones de individuos (18).

Muchos autores sostienen que en el momento histórico a que acabo de referirme, con el Estado constitucional, nacen las actuales Provincias españolas (19). Un grupo importante de quienes piensan que el substrato de las Provincias es una colectividad de individuos—no todos, desde luego—señalan al año 1812 como el del nacimiento de nuestras Provincias.

No puedo ahora detenerme a probar que las Provincias tal como quedaron reguladas en 1812 y en 1823 (Ley de 3 de febrero) tuvieron unas atribuciones (20), una fortaleza (21) y una vitalidad capaz de permitirles resistir, con el consiguiente y natural desgaste, el esfuerzo, casi constante, que, a lo largo del siglo XIX, llevaron a cabo personalidades como SILVELA (22), DONOSO CORTÉS (23), OLIVÁN (24), para sólo citar algunas, los Con-

(18) Cfr. Demetrio RAMOS, «El origen de las Provincias y su relación con la evolución de las Cortes», en *La Provincia*, cit., pág. 27.

(19) Parecer contrario puede verse en RUIZ DEL CASTILLO, C., «Dimensión histórica de la Provincia», en *La Provincia*, cit., pág. 17.

(20) Cfr. el artículo 335 de la Constitución de Cádiz. La suavidad en la redacción de sus fórmulas no puede inclinar a pensar que las Diputaciones eran meros órganos asesores o consultivos de los Jefes políticos. Al contrario, parece ser que el papel del Jefe político en las Provincias fue inicialmente mucho más modesto de lo que algunos piensan en la actualidad. En 1842, OLIVÁN escribió (*De la Administración pública con relación a España*, Ed. del I. E. P., Madrid, 1954, pág. 245) que en virtud de la Constitución de 1812 «una Asamblea nacional legislaba, mandaba y administraba en el Estado, otra provincial gobernaba y regía las Provincias, y otra local dirigía los pueblos, en orden de gradual dependencia. Al lado de la primera, y a su sombra, había un trono sin el necesario poder; al lado de la segunda, un Jefe político sin la competente autoridad, y al lado de la tercera, un Alcalde sin el necesario poder».

La Diputación puede actuar sin la presencia del Jefe político (art. 332 de la Constitución). El Jefe político alcanza preponderancia sobre la Diputación cuando, años después, la Provincia división territorial del Estado se impone a la Provincia entidad local.

(21) Solamente el Rey puede suspender a los Diputados provinciales elegidos por el pueblo y las Cortes adoptar la definitiva determinación que corresponda.

(22) Véase *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de Administración*, Madrid, Imprenta Nacional, 1839, páginas 103 y sigs.

(23) «Principios constitucionales aplicados al Proyecto de Ley fundamental por la Comisión nombrada al efecto», en *Obras completas de Donoso Cortés*, B. A. C., 1946.

(24) *Ob. cit.*, págs. 245 y sigs., págs. 259 y sigs.

sejos de Provincia (25) y otras fuerzas, para hacerlas desaparecer como entidades locales y convertirlas en demarcaciones del Estado. Hubo también, no debe olvidarse, reacciones contrarias a la anterior corriente que siempre fue la predominante (26).

Durante todo el siglo XIX los Diputados provinciales fueron elegidos por la población que vivía en el territorio de la Provincia (27). Con unas u otras demarcaciones electorales, con un cuerpo electoral mayor o menor, fueron los individuos y no los Municipios quienes designaron a los miembros de las Diputaciones (28). Las Provincias van debilitándose paulatinamente.

Pero en 1925, cuando pierden su efervescencia algunas ideas

(25) En 1812 no se imitaron modelos franceses para organizar las Provincias. En Francia, los Consejos Generales de Departamento estuvieron integrados por individuos designados gubernativamente hasta la Ley de 22 de junio de 1833 en que comenzaron a ser elegidos por sufragio restringido. (Cons. VICENTE DE LA VALLINA, *ob. cit.*, pág. 29, nota 24). Podríamos decir que los franceses imitaron en la citada Ley a nuestras Diputaciones constituidas por elección popular desde 1812. En la década de 1830 a 1840 comenzamos las imitaciones. La Ley de organización y atribuciones de los Consejos provinciales tiene fecha de 2 de abril de 1845 (*Colección Legislativa*, tomo XXXIV, pág. 129).

(26) Algunas las impusieron las circunstancias. Así, por ejemplo, el Real Decreto, autorizado por las Cortes, de 27 de diciembre de 1836 (*Colección Legislativa*, T. XXI, pág. 598), que permitió a las Diputaciones provinciales levantar tropas y hacer la guerra al enemigo por cuantos medios se indicaban.

La Revolución de julio de 1854, que restableció la Ley de 23 de febrero de 1823 (esta Ley también había sido restablecida en 15 de octubre de 1836, *Colección Legislativa*, T. XXI, pág. 108, con levisimas modificaciones), significó una débil reacción en favor de las Provincias. La Revolución de 1868 también favoreció a las Provincias. Algo más que la de 1854, pero no mucho más. La Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 declaró, en su artículo 2.º, que «la Provincia se compone de todos los términos municipales comprendidos dentro de sus límites».

(27) Algunas Constituciones así lo establecieron taxativamente, por ejemplo, la de 1837, artículo 69, pero la mayoría se remitieron a lo que dispusiera la ley respectiva (vbg.: Constituciones de 1845, artículo 72, y de 1876, artículo 82).

(28) MAURA, en sus Proyectos (*Vide Ideario de don Antonio Maura sobre la Vida local*, I. E. A. L., Madrid, 1954, pág. 203) propuso que los miembros de las Diputaciones provinciales fueran elegidos por los Concejales de los Ayuntamientos, que representaban la parte alcuota del censo íntegro de la población. No se trataba, pues, de representar a los Municipios en las Diputaciones, sino de simplificar el procedimiento de la elección de Diputados por medio de un voto de segundo grado. Las minorías se opusieron a esta fórmula y su autor no tuvo inconveniente en retirarla, pues no la consideraba punto de importancia.

que animaron nuestra vida política decimonónica, lejos ya de las guerras carlistas—que tuvieron notables consecuencias para los problemas de las Provincias—, y con la pérdida de influencia de los modelos franceses sobre nosotros, la serena y lógica reflexión de los autores del Estatuto provincial sobre la entidad pública que ahora nos ocupa, y el deseo de fortalecer la vida de la Administración provincial, les lleva a la conclusión de que los Municipios y no los individuos son el componente personal, los elementos directamente integrantes de las Provincias.

Aquellos legisladores comenzaron por deslindar, con toda precisión, entre la «consideración de la Provincia como división territorial para los fines propios del Estado»—como dicen en la Exposición de Motivos de su Estatuto (29)—y la Provincia «circunscripción territorial llamada a cumplir determinados fines de *carácter local*».

Valoraron debidamente cada una de las dos realidades—distintas, heterogéneas—que descubren debajo del vocablo «Provincia» y afirman que la Provincia ya no les interesa «como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. En este aspecto—dicen (30)—, han de definirla y caracterizarla sus fines esenciales».

Y procediendo con todo rigor pasan a definir cuáles son los fines de la Provincia. «Todos aquellos de índole local—sostienen (31)—que, rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen a la jurisdicción de cada Ayuntamiento..., en definitiva, *finés y servicios de enlace intermunicipal, para el complemento y perfección de los propios organizados por cada Corporación comunal*» (32).

«Ahora bien—continúan (33)—, *la precedente premisa arras-*

(29) Edición de la Revista de los Tribunales, Góngora, Madrid, 1928, 2.^a ed., pág. 8.

(30) Exposición de Motivos, ed. cit., págs. 8 y 9.

(31) Exposición de Motivos, ed. cit., pág. 9.

(32) En la Exposición de Motivos se insiste: «No serán, pues, fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores—en extensión, en entidad y en coste—a estos últimos». He subrayado el párrafo de la Exposición de Motivos citado en el texto y el que sigue.

(33) Exposición de Motivos, cit., pág. 9.

tra a la conclusión de que la Provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios. ...»

Conclusión rotunda que no queda—como ocurre con demasiada frecuencia en el Estatuto municipal—en un simple párrafo de Exposición de Motivos. Sus consecuencias se recogen en artículos del Estatuto que regulan materias a las que después nos referiremos.

La idea de que la Provincia se cimenta sobre los Municipios, que éstos, y no los individuos, son quienes con su unión crean el substrato de su personalidad jurídica, ya no desaparece de nuestro Derecho.

«El Estado español...—proclama el artículo 8.º de la Constitución de 9 de diciembre de 1931—estará integrado por *Municipios mancomunados en Provincias ...»* (34). Por primera vez, y pronto veremos que no por última, la idea de que la Provincia es una unión o comunidad de Municipios ocupa un lugar en el texto de una Constitución española.

La Ley de Bases y el texto articulado para el Régimen local, publicados por el actual Estado español, insisten en que los Municipios se *agrupan* territorialmente en Provincias, en que la Provincia es *agrupación* de Municipios (35).

Finalmente, la Ley Orgánica del Estado, en su artículo 45, II, de nuevo nos dice: «La Provincia es *circunscripción determinada por la agrupación de Municipios*, a la vez que división territorial de la Administración del Estado» (36). Otra vez se nos ofrece

(34) El artículo 10 de la misma Constitución dice: «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».

(35) Base I de la Ley de 17 de julio de 1945 y artículos 1.º y 2.º del texto articulado y refundido por Decreto de 24 de junio de 1955.

Esta declaración legislativa creo obliga a revisar la repetida tesis de que la Provincia es una entidad territorial—será más exacto configurarla como entidad institucional constituida por la asociación de personas territoriales—y la afirmación de que tiene un origen puramente legal, como Administración local, pues parece responder a un natural deseo de agrupación.

(36) La fórmula—imitación del artículo 2.º de la Ley de Régimen local—está redactada con poca fortuna. En primer lugar, porque de la agrupación de Municipios no puede surgir una «circunscripción» (aunque pueden determinarla los territorios o términos municipales), sino el substrato asociativo capaz de constituir elemento integrante de la personalidad jurídica.

En segundo lugar, porque la Provincia no es, a la vez, agrupación de

con rango constitucional el concepto de la Provincia como agrupación de Municipios.

Tanto antes como después de la Ley Orgánica del Estado he tenido la sorpresa de leer y oír que la afirmación de que la Provincia es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios es una expresión sin sentido, una frase que debe considerarse desprovista de todo valor (37).

Con mis mayores respetos por los que así opinan, debo decir que cabe interpretar los preceptos legislativos de esta o de la otra manera. Pero no es posible negarles la existencia, desconocerlos, si se publican en el *Boletín Oficial del Estado* y, con posterioridad, no los deroga otra norma del mismo rango jerárquico.

Si se me permitiera, yo juraría que en nuestro ordenamiento jurídico existe una norma de carácter fundamental o constitucional que proclama que «la Provincia es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios...»

GARCÍA DE ENTERRÍA parece dar a entender, en su estudio sobre la Provincia publicado por el Instituto García Oviedo, de Sevilla (38), que la configuración de la misma como agrupación de Municipios le niega sustantividad. Posiblemente no es ajena a esta apreciación la consideración de que dicha conceptualización sirvió de base al Estatuto provincial para justificar la instauración del denominado sistema de Carta intermunicipal. Mediante esta Carta se «permitía a los Ayuntamientos subrogar los servicios de una Diputación y aun suprimir ésta totalmente», con lo cual—dice el citado autor (39)—se «atentaba en cierta manera contra la sustantividad de la Provincia, al hacer de la misma una realidad contingente».

Municipios y división territorial de la Administración del Estado. Una agrupación o unión de Municipios y una división territorial del Estado son dos realidades diferentes, profundamente distintas, aun cuando coincidan sus ámbitos territoriales. Sería conveniente eliminar la posibilidad de confusión entre estos dos distintos significados del término «Provincia». La Ley Orgánica del Estado no lo ha hecho así, antes al contrario.

(37) «La expresión legal «agrupación de Municipios»—dice GUAITA, «El concepto de Provincia», en *Problemas políticos de la Vida local*, Madrid, 1965, tomo V, pág. 213—no sólo carece de tradición en nuestro Derecho—lo que, desde luego, no sería ningún motivo de tacha—, sino que es errónea».

(38) «La Provincia en el Régimen local español», cit., pág. 26.

(39) *Ob. cit.*, pág. 25.

Pero tengamos en cuenta que el sistema de Carta intermunicipal permitía a los Ayuntamientos de una misma Provincia modificar la organización provincial pero no destruir a la Provincia. Podían modificar—según el artículo 6.º del Estatuto—el régimen provincial que establecía la Ley, «bien sustituyendo la Diputación por otro u otros organismos, bien alterando su estructura orgánica, administrativa y económica», y esto con las muchas limitaciones y garantías que el Estatuto les señalaba (40).

Además, el legislador puede obligar a formar agrupaciones, y limitar más o menos—recuérdese la regulación de nuestras Agrupaciones y Mancomunidades municipales—las facultades de los entes públicos asociados con respecto a la organización de su asociación (14). Los vecinos, que son, evidentemente, el componente personal de los Municipios, tampoco pueden con su voluntad hacer desaparecer las entidades municipales ni modificar su estructura (42).

Incluso más, puede concebirse a las Provincias como agrupación de Municipios sin que la ley permita el sistema de Carta intermunicipal (43).

(40) Véase la Exposición de Motivos del Estatuto provincial, cit., página 11, y los artículos 6.º al 17 del mismo.

(41) Incluso para las asociaciones privadas las leyes imponen limitaciones a sus miembros con respecto a la organización de las mismas.

(42) *Vide* los artículos 98 y 99 de la Ley de Régimen local, que limitan extraordinariamente lo que cabe modificar de la Ley por medio de Cartas municipales.

(43) La posibilidad de que los Ayuntamientos decidan la modificación del régimen provincial establecido por la Ley «es secuela obligada—decía la Exposición de Motivos del Estatuto de 1925—del concepto de Provincia que se acaba de dibujar». No lo creemos así. Ya lo decimos en el texto; pues no debe olvidarse que la Provincia constituye también entidad intermedia entre los Municipios y el Estado (art. 204 de la Ley de Régimen local—precepto con una redacción deficientísima—), lo que justifica la imposición de particulares exigencias a la organización de la Provincia. «En el tipo de Estado nacional que hoy impera—decía el preámbulo del mismo Estatuto—no cabe prescindir de entidades territoriales intermedias entre el mismo Estado—todo y cumbre—y los Municipios—célula y base—. La Provincia, como agrupación de Municipios, permite al Estado ponerse fácilmente en contacto con todos ellos, y a los Municipios llegar con facilidad hasta el Estado.

En el propio Estatuto de 1925 se confesó, además, que el sistema de Carta intermunicipal se estableció para que «allí donde la Diputación cabecease indolente bajo el peso de la rutina o la indiferencia, Municipios más emprendedores o avisados, sabrán reemplazarla...» y para que «allí, en fin,

Los inconvenientes de la noción criticada por GARCÍA DE ENTERRÍA creo que pueden ser eliminados. En cambio sus ventajas son importantes. De una parte, la unión de Municipios y Provincias—de la unión nace la fuerza—puede fortalecer muchísimo a nuestras Administraciones locales.

De otra parte, cada día es más evidente la necesidad de organizar algunos servicios sobre un ámbito territorial superior al del Municipio. Las Provincias podrían hacerlo de manera conveniente, evitando la complicación de crear nuevas entidades locales, y sin dejar de lado a los Municipios en unos servicios—lucha contra incendios, abastecimiento y distribución de bienes esenciales, etc.—, que tan directamente les afectan (44).

En resumen, las Provincias son, por declaración constitucional, agrupaciones de Municipios, y esta fórmula resulta ventajosa para unos y para otras.

Ahora sólo falta que el legislador ordinario sea consecuente con la Ley fundamental de 10 de enero de 1967 al organizar y regular la vida de las Provincias.

La primera consecuencia deberá manifestarse en la forma de constituir las Diputaciones provinciales.

III. LA CONSTITUCION DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Las Provincias—perdonen la insistencia—son agrupaciones de Municipios y sus órganos rectores, las Diputaciones provinciales, deben constituirse con representantes de los Municipios que las integran.

donde quiera el país restaurar sistemas seculares, podrá lograrlo haciendo de la Diputación un eco, una prolongación, un reflejo rectilíneo de los pueblos». La Carta intermunicipal pretendía, pues, finalidades mayores, específicas, y no sólo responder al concepto de Provincia que se había restablecido.

(44) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Provincia en el Régimen local español», cit., especialmente a partir de la página 29, y «El servicio público de gas», también en *Problemas actuales de Régimen local*, cit., págs. 41 y siguientes. Sobre servicios concretos pueden verse las conclusiones del Seminario dirigido por don Fernando Mola de Esteban Cerrada sobre «Servicios básicos para la población», en el VII Curso sobre Problemas políticos de la Vida local, págs. 385 y sigs. de la publicación correspondiente.

Esta sencilla deducción, esta fácil conclusión a partir de unas premisas clarísimas sentadas ya en 1925, no ha sido nunca realidad. ¿Por qué?

El Estatuto provincial dio un importante paso hacia ella. La mitad de los Diputados provinciales, denominados corporativos, se elegían por los Ayuntamientos de la Provincia. La otra mitad, denominados directos, por sufragio universal (45).

«Quizá podría decirse, y no faltará quien así lo piense—escribieron los redactores del Estatuto de 1925 en su Exposición de Motivos (46)—, que si los Municipios son depositarios de la soberanía provincial, las Diputaciones deberían componerse únicamente de mandatarios de los Ayuntamientos.

Esto—añadieron—sería ir demasiado lejos...» (47).

No. Esto hubiera sido ir tan lejos como la lógica exigía.

Y no fueron hasta donde debían, se quedaron a mitad del camino, por respeto al sufragio universal. Porque en los espíritus de la época pesaba como un principio indiscutible el del sufragio universal. «La representación corporativa, en fin—tuvieron que decir todavía en la Exposición de Motivos los autores del Estatuto (48)—, no persigue designio antidemocrático...» (49).

Hicieron incluso un esfuerzo para convencer de que, pese a los Diputados elegidos por sufragio universal, las Diputaciones se constituían de conformidad, con fidelidad, a su idea de la Provin-

(45) Artículos 53 a 68 del Estatuto provincial. Para elegir Diputados corporativos—decía el artículo 63—«cada Ayuntamiento constituirá un Colegio electoral, en el que tendrán calidad de electores los Concejales en ejercicio, sean directos o corporativos, titulares o suplentes» y serán elegibles—artículo 58—«los Concejales de Ayuntamientos de la Provincia, sean directos o corporativos, titulares o suplentes». Estos Diputados, pese a su nombre, estaban muy lejos de los Concejales corporativos de los Ayuntamientos estructurados por el Estatuto municipal de 1924 y todavía más de los que hoy denominamos Concejales y Diputados del tercio y grupo de Corporaciones.

(46) Edición cit., pág. 17.

(47) «..., aunque no haya por qué rechazar la hipótesis, perfectamente realizable en régimen de Carta intermunicipal».

(48) Edición cit., pág. 18.

(49) «... ni surge de clases sociales o intereses privados, sino de otras Corporaciones de índole local democráticamente engendradas». Incluso se creó una Comisión provincial integrada sólo por los Diputados directos a la que la Exposición de Motivos (Ed. cit., pág. 17) califica de «verdadero órgano rector de la Provincia».

cia. Los Diputados directos, dijeron, representan a los Municipios, y los Diputados corporativos, a los Ayuntamientos (50). Debieron sonrojarse al escribir estas palabras en la Exposición de Motivos, pues sospecharían que algunos—olvidándose de las exigencias de la política—las achacarían a desconocimiento o falta de claridad en la distinción entre persona y órgano (51).

La Segunda República, como ustedes saben, no llegó a enfrentarse directamente con la reforma del Régimen provincial.

Se reformó la Ley electoral para la designación de Concejales y Diputados nacionales, pero no conozco ninguna norma sobre Diputados provinciales (52).

El Estado actual, al rechazar la democracia inorgánica y proclamar que la Familia, el Municipio y el Sindicato eran los cimientos sobre los que se construiría un sistema de democracia orgánica, dejó el camino libre de obstáculos para lograr que los Municipios se integraran en agrupaciones, que constituirían las Provincias, y para que las Diputaciones representaran a los componentes de aquéllas.

Los redactores de la Ley de Bases para el Régimen local de 1945 tuvieron conciencia de ello, pero no fueron totalmente consecuentes con las premisas que sobre la naturaleza de la Provincia habían reiterado, ni aprovecharon las nuevas posibilidades que el Estado nacido de la guerra les ofrecía.

Al presentar a las Cortes el proyecto de Ley de Bases para el Régimen local, el Ministro, señor PÉREZ GONZÁLEZ, decía: «Por lo que se refiere a las Diputaciones provinciales, y *dada su típica finalidad de representar los intereses de la mancomunidad de Mu-*

(50) «Es evidente, en efecto, que Municipio y Ayuntamiento son cosas distintas—explica la Exposición de Motivos, pág. 17—y puede entenderse que el primero irá a la Diputación por medio de los Diputados directos, ya que el Municipio es suma de ciudadanos, y que el segundo en cambio irá por medio de los corporativos, que serán individuos salidos de su seno».

(51) En el razonamiento situaron en un mismo plano a la persona jurídica—el Municipio—y a su órgano—el Ayuntamiento—y dieron a éste una representación paralela y distinta a la de aquélla. El argumento era de una debilidad técnica absoluta.

(52) El Decreto de 8 de mayo de 1931 modificó la Ley electoral para la elección de Diputados a las Cortes Constituyentes y la Ley de 27 de junio de 1933 modificó el anterior Decreto para la elección de Diputados a Cortes y de Concejales.

nicipios, los Ayuntamientos agrupados por Partidos judiciales... tendrán asiento en la Diputación...» Pero en la Ley sólo dos tercios de los Diputados representan a los Municipios. El tercio restante representa a Corporaciones y Entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la Provincia. Los candidatos de este tercio figuran en una lista propuesta por el Gobernador civil y de entre ellos eligen los compromisarios (53).

La Ley de 2 de diciembre de 1963 dividió este último tercio de Diputados en dos partes, una para representantes de las Corporaciones y Entidades citadas, y, otra, para representantes de la Organización Sindical.

Las diferencias entre la forma de constituirse las Diputaciones y los Ayuntamientos—sobre todo inicialmente—responden a la distinta naturaleza de los sujetos que forman el substrato de las personas jurídicas Provincias y las personas jurídicas Municipios.

Pero, si las Diputaciones provinciales representan los intereses de la mancomunidad de Municipios, ¿por qué se incluyeron en ellas representantes de los intereses de otras clases de entidades?

Tengo la impresión de que por razones extrañas a la conveniencia de las Provincias y de los Municipios.

En el momento presente, ante una próxima revisión de la Ley de Régimen local, creo que nos encontramos en una situación inmejorable para organizar las Diputaciones provinciales de acuerdo totalmente con la naturaleza que a las Provincias reconoce la Ley Orgánica del Estado.

Recuérdese al efecto que ha desaparecido ya la intervención gubernativa en las elecciones de los órganos directivos de Colegios profesionales y de otras Corporaciones; que tanto las entidades sindicales como las culturales, profesionales y económicas tienen sus propios cauces de representación para llegar al Estado, y que en las Diputaciones provinciales se dilucidan únicamente cuestiones referentes a intereses intermunicipales. Si alguna de sus decisiones afecta a intereses de otra naturaleza, instancias superiores comunes o el Poder judicial resolverán la controversia.

(53) Ley de Bases de 1945, Base XXXVIII, y artículos 227 a 232 del texto refundido de 24 de junio de 1955.

Sin embargo, alguien pudiera pensar que se opone expresamente a mi sugerencia el artículo 46, II, de la Ley Orgánica del Estado. Este precepto dice—vuelvo a repetirlo parcialmente—que las Corporaciones provinciales serán elegidas por sufragio articulado a través de los cauces representativos que señala el artículo 10 del Fuero de los Españoles, la Familia, el Municipio, el Sindicato y otras representaciones que las leyes establezcan. Es decir, se puede entender que tanto la Familia como el Municipio, el Sindicato y otras representaciones que las leyes establezcan, deben elegir Diputados provinciales que les representen.

Debo contestar que el artículo 10 del Fuero de los Españoles, publicado por Ley de 17 de julio de 1945, y elevado a norma de rango fundamental por la Ley de 26 de julio de 1947, nunca ha sido interpretado de este modo. Lo prueban los sucesivos textos articulados de la Ley de Régimen local, las normas ordenadoras de los Sindicatos españoles, la reciente Ley de representación familiar en las Cortes y las leyes que regulan Colegios profesionales y entidades similares (54).

El citado artículo del Fuero prohíbe la representación individual en organismos públicos superiores a los que enumera, pero no que, según la naturaleza y misión de cada uno de éstos, se elija a la Familia, o al Municipio, o al Sindicato, o a otras entidades para ello capaces, como cauce único, o combinado con alguno de los otros o con todos si fuera necesario, para designar a quienes deben constituir sus órganos rectores.

Como la Provincia es agrupación de Municipios—perdónenme de nuevo—, serán éstos—y sólo éstos—quienes deberán elegir a los miembros que integrarán el órgano rector de aquélla, a la Diputación provincial.

Finalmente veamos lo que podríamos llamar, con título de don Carlos RUIZ DEL CASTILLO, «la inserción de la Vida local en el Estado» (55) a través de unas Provincias organizadas en la forma que ha quedado expuesta. Lo haremos muy brevemente.

(54) Se han hecho, no obstante, combinaciones bastante singulares. Puede verse nuestro parecer sobre este punto en «El sistema representativo municipal», *Problemas políticos de la Vida local*, Madrid, 1965, tomo V, páginas 61 y sigs.

(55) *La inserción de la Vida local en el Estado*, I. E. A. L., Madrid, 1943.

IV. LA INSERCIÓN DE LA VIDA LOCAL EN EL ESTADO A TRAVÉS DE LAS PROVINCIAS

El 17 de julio de 1942, cuando el Estado actual todavía no había establecido unas bases para nuestro Régimen local, la Ley de Cortes confirió la representación de las Administraciones locales a «los Alcaldes de las cincuenta capitales de Provincia y los de Ceuta y Melilla—que, como es sabido, eran, y son, cargos de designación gubernativa—y (a) un representante por los demás Municipios de cada Provincia designados a través de la Diputación respectiva».

Las Provincias quedaban, pues, sin representación en las Cortes. El profesor ALVAREZ-GENDÍN pensaba que «algún enemigo de las Provincias, que desconocía, sin duda, la relevante personalidad histórica y social indiscutible de ellas...» había redactado la primitiva Ley de Cortes (56). Otras voces hicieron la misma observación e insistieron en ella.

La Ley de 9 de marzo de 1946, que modificó los artículos 2.º, 6.º y 13 de la Ley de Cortes, se hizo eco, en su Exposición de Motivos, de la exteriorización del «anhelo de importantes sectores de la Nación de que una mayor amplitud en las representaciones electivas permitiese que las Diputaciones provinciales y otras entidades... pudieran participar en las tareas del Estado como elementos constitutivos de las Cortes Españolas». En consecuencia, se añadieron a los representantes municipales «un representante por cada Diputación provincial y Mancomunidades interinsulares canarias, elegido entre sus miembros por las Corporaciones».

Al modificarse de nuevo el artículo 2.º de la Ley de Cortes, con ocasión de la publicación de la Ley Orgánica del Estado, se ha aumentado la representatividad de los Procuradores de origen municipal, pues ya no lo son natos los Alcaldes de las capitales de Provincia y de Ceuta y Melilla, sino que son elegidos, de entre

También del mismo autor puede verse *Las Cortes y la Vida local*, I. E. A. L., Madrid, 1942.

(56) *Las Cortes Españolas*, Oviedo, 1947, pág. 57.

sus miembros, por los Ayuntamientos de los Municipios de cada Provincia y los Ayuntamientos de los Municipios de más de trescientos mil habitantes.

La representación de las Provincias continúa igual.

Como se puede comprobar, la representación en las Cortes de las Administraciones locales ha evolucionado en dos direcciones: primera, la ampliación de la misma para comprender a las Provincias; segunda, el aumento de la representatividad de los Municipios. Dos hechos evidentemente positivos.

No obstante, pensamos que la representación de la Administración local en las Cortes podría estructurarse más orgánicamente, repartirse más equitativamente y, al mismo tiempo, simplificarse el procedimiento de elección, si las Diputaciones provinciales, constituidas únicamente por miembros elegidos por los Municipios, eligieran, a su vez, a los Procuradores en Cortes representantes de toda la Administración local.

Las Provincias, fortalecidas, serían el cauce por el que podría discurrir, engrandecida y más vigorosa, la representación de la Vida local española para llegar, con su calor, con sus aspiraciones y sus dificultades, hasta los órganos superiores del Estado.