

PROVINCIA Y PLANIFICACION EN EL DERECHO ESPAÑOL (*)

353:301.175.6 (46) (091)

por

Eduardo Roca Roca

Profesor Agregado de la Universidad de Granada

SUMARIO: I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.—II. LA DIVISION PROVINCIAL DE 1833: 1. EL DECRETO DE 27 DE ENERO DE 1822. 2. EL DECRETO DE JAVIER DE BURGOS DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1833. 3. EL PRESUNTO UNIFORMISMO DE LA DIVISION DE 1833.—III. PERVI-VENCIA DE LA PROVINCIA COMO DIVISION TERRITORIAL EN EL SIGLO XIX: 1. SU INALTERABILIDAD. 2. EL REAL DECRETO DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 1847. 3. LAS LEYES PROVINCIALES DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1863 Y 29 DE AGOSTO DE 1882.—IV. LA DIVISION PROVINCIAL EN EL ESTATUTO DE 1925.—V. LA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL DE 1945, TEXTO REFUNDIDO DE 1955 Y LA LEY ORGANICA DEL ESTADO.—VI. REVISION DE LA ESTRUCTURA TERRITO-RIAL PROVINCIAL.—VII. CONCLUSION.

I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

El nacimiento de la Provincia en el Derecho español aparece estrechamente vinculado con la aparición del Estado constitucional de 1812, si bien con anterioridad se ha puesto de manifiesto que existieron circunscripciones territoriales que tuvieron muy distinta naturaleza a lo largo de nuestra historia, a la vez que existió la co-rrelativa autoridad que regía el territorio con multiplicidad de fun-

(*) Comunicación al IV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho ad-ministrativo, Taormina, 1972.

ciones, ejercitando competencias tanto políticas como administrativas y judiciales (1).

Así, pues, las Provincias tienen una estrecha vinculación constitucional, produciéndose respecto a las personas que las rigen una de las manifestaciones más típicas de la separación de funciones, atribuyéndose a autoridades distintas las funciones de carácter judicial, de una parte, y a otras las administrativas y políticas, surgiendo la Provincia con un profundo sentido planificador que persigue la más adecuada realización de la actividad administrativa en todo el país, y a cuyo frente se sitúa un Jefe Superior, estableciendo el artículo 324 de la Constitución de 1812: «El Gobierno político de la Provincia residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas».

Añadiendo el artículo 325 del citado texto básico: «En cada Provincia habrá una Diputación llamada provincial, *para promover su prosperidad*, presidida por el Jefe Superior».

En principio destaca en la Constitución de 1812 el nacimiento de una circunscripción territorial que pone fin a la división geográfica existente hasta el momento (2), y la creación de una Diputación en cada una de ellas que recuerda las existentes hasta aquel momento en las Provincias Vascongadas, teniendo como finalidad las nuevas Provincias una actividad administrativa evidente al disponer que tales Diputaciones tendrían como finalidad *promover la prosperidad provincial*, a la vez que se aprecia en la suprema autoridad

(1) BOQUERA OLIVER, «La Provincia, cauce de representación política», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 156, pág. 808; se refiere a la Constitución de 1812 como el momento histórico en que nacen las Provincias españolas, destacando la coincidencia de múltiples autores en este sentido, aunque se produzcan algunas discrepancias doctrinales sobre este punto.

M. ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, tomo V, Madrid, 1893, páginas 703 y sigs., insistía en el sentido expuesto, destacando que con anterioridad a la Constitución de 1812 no existieron propiamente autoridades provinciales que ejercieran las funciones que después se les encomiendan a los Gobernadores civiles, aunque existieron determinadas autoridades a lo largo de la Historia que desempeñaron funciones de gobernación, tales como los Pretores y Procónsules en la España Romana, los Duques y Condes en la Goda, y más adelante, los Adelantados, así como los Intendentes-corregidores que creó Fernando VI por Real Orden de 13 de octubre de 1749, y que se recoge en la Ley 24, título II, libro VII de la Novísima Recopilación, que tenían competencia tanto administrativa como judicial, e incluso se destacaba sus facultades en materia fiscal y militar, separándose las funciones administrativas de las judiciales en el año 1766, recogida en la Ley 26, título II, libro VII de la citada Novísima Recopilación, quedando en manos de los Intendentes las funciones fundamentalmente administrativas y atribuyendo a los Corregidores las funciones de justicia y policía, «con sujeción a los Tribunales Superiores territoriales y al Consejo, respectivamente, según la distinción de casos».

(2) Reinos, Señoríos, Provincias, etc.

que regirá esta división provincial, y denominada Jefe Superior, un doble sentido político y administrativo, en cuanto la propia Constitución le asigna, de una parte, el gobierno político de la Provincia y, de otra parte, la Presidencia de la Diputación, que tiene como finalidad la promoción de prosperidad antes indicada, si bien la denominación de Jefe Superior sufrirá distintas transformaciones hasta llegar a la de Gobernador, con el calificativo de «civil» o «de Provincia» (3).

II. LA DIVISION PROVINCIAL DE 1833

1. EL DECRETO DE 27 DE ENERO DE 1822

En realidad, la primera división provincial española se realiza materialmente por el Decreto de Cortes de 27 de enero de 1822, que dividió a España en cincuenta y dos Provincias (4), si bien esta división tuvo una efímera vida al ser dejada sin efecto por el Real Decreto de 1 de octubre de 1823, que se dicta por Fernando VII como Monarca absoluto.

Lo anteriormente expuesto pone de relieve la necesidad de una adecuada reforma territorial de la Administración española, que era ampliamente sentida desde el siglo XVIII y que plasma en esta situación transitoria derivada de la Constitución de 1812, y que será realidad gracias a la meritoria y auténticamente genial visión del granadino JAVIER DE BURGOS, como ha puesto de relieve MESA-MOLES (5), aunque deba hacerse la consideración de que no se trata

(3) El Jefe Superior cambió de denominación por la Ley-Instrucción de 23 de junio de 1813, así como la Instrucción para el gobierno económico y político de las Provincias de 3 de febrero de 1823, que refunde el anterior, sustituyendo ambas la primitiva denominación de «Jefe Superior» por «Jefe Político», que es modificada a su vez por el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, de JAVIER DE BURGOS, que establece los Subdelegados de Fomento en las Provincias, así como Subdelegados subalternos en grandes poblaciones, determinando su artículo 1.º que «en cada una de las capitales de las Provincias que hoy existen y de las que se formen en la nueva división territorial que os he encargado plantear, se establecerá una autoridad superior administrativa con el título de Subdelegado principal de Fomento», que se denominaría más adelante, por el Real Decreto de 13 de mayo de 1834, Gobernador civil, y a partir del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 se viene denominando Gobernador de Provincia o Gobernador civil, indistintamente.

(4) *Colección Legislativa*, tomo VIII, págs. 186 y sigs.

(5) MESA-MOLES SEGURA, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946; «Javier de Burgos, animador del Derecho administrativo de España», *Revista de la Facultad de Derecho de Madrid*, 1942, págs. 169 y sigs.; «De Javier de Burgos a Ortíz de Zúñiga», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 13, páginas 18 y sigs.

de una labor enteramente personal de JAVIER DE BURGOS, sino que en esencia viene a recoger la división provincial realizada por el Decreto de 27 de enero de 1822, si bien reduce las cincuenta y dos Provincias que preveía aquel Decreto, a sólo cuarenta y nueve (6), lo cual no resta importancia a la división que se produce en el Decreto de 30 de noviembre de 1833, que en principio tiene un cierto sentido conservador, ya que adopta, como punto de partida básico, la anterior división histórica de España, suponiendo alguna modificación en relación con la división provincial prevista en el citado Decreto de 1822.

2. EL DECRETO DE JAVIER DE BURGOS DE 30 DE NOVIEMBRE DE 1833

Sin embargo, debemos destacar que inicialmente la división territorial española tuvo un carácter fundamentalmente planificador, más que uniformista, pretendiendo una mayor eficacia de la actuación administrativa, y en ese sentido el preámbulo del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 decía: «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 socorrerlas, tuve a bien, al confiaros por mi Real Decreto de 21 de octubre el despacho del Ministerio de Fomento, encargaros que os dedicaseis antes de todo a plantear y proponerme, de acuerdo con el Consejo de Ministros, la división civil del territorio, como base de la Administración interior y para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos».

Destaca, en primer lugar, cierto sentido uniformista, al reconocer el artículo 2.º la diversidad de Regiones existentes en España en aquel momento (y que concretamente eran Andalucía, Aragón, el Principado de Asturias, las dos Castillas, Cataluña, Extremadura, Galicia y los Reinos de León, Murcia, Valencia, así como Navarra, Alava, Vizcaya, Guipúzcoa, sin olvidar los terrenos singulares de Baleares y Canarias), efectuándose la división de todos ellos pretendiendo una cierta homogeneización al realizar la división en cuarenta y nueve Provincias, incluyendo en las mismas las insulares, para dividir la total superficie del territorio español, con sus

(6) Suprimiendo las Provincias de Calatayud, Játiva y Villanueva.

507.036 kilómetros cuadrados, en las cuarenta y nueve Provincias indicadas, si bien se observa desde un principio las diversidades existentes entre dichas Provincias (7), pues se nota que mientras la Provincia de Guipúzcoa nace con una extensión superficial de 1.884,80 kilómetros cuadrados, la de Badajoz figura con una extensión de 22.499,80 kilómetros cuadrados, es decir, con una superficie casi ocho veces mayor de la de Guipúzcoa. Similares diferencias se aprecian, inicialmente, también en cuanto a la población, que siendo en España, en el año de 1859, de 15.658.531 habitantes, se observa similar desigualdad, siendo Alava la que tiene menor población, con 97.934 habitantes, mientras Barcelona es la Provincia más poblada de España, con 726.267 habitantes, lo cual supone proporcionalmente que la Provincia de Barcelona tiene casi nueve veces más habitantes que la alavesa.

De otra parte, la presunta uniformidad es un tanto teórica, ya que la misma exigiría una extensión superficial similar para todas las Provincias, y se aprecia que inicialmente ello no es exacto desde el punto de vista superficial, ya que según los datos estadísticos de 1859-1860, había tres Provincias con menos de 5.000 kilómetros cuadrados; entre 5.000 y 10.000 kilómetros cuadrados había veintidós Provincias; entre 10.000 y 15.000 kilómetros cuadrados eran dieciséis Provincias; entre 15.000 y 20.000 kilómetros cuadrados, cinco Provincias, y superiores a 20.000 kilómetros cuadrados, tres Provincias, que son: Badajoz, con 22.499,80; Cáceres, con 22.454,50, y Ciudad Real, con 20.305, y frente a ellas, tres Provincias con superficie inferior a 5.000 kilómetros cuadrados, que son: Alava, con 3.121,70; Vizcaya, con 2.197,90, y Guipúzcoa, con 1.884,80.

Igual desproporción se observa en la estadística de 1859-60, a que estamos haciendo mención, en lo que se refiere al número de habitantes por Provincia, al comprobar que no existen términos de equiparación o analogía entre las distintas Provincias examinadas anteriormente, y cuya desigualdad también se pone de manifiesto en cuanto al número de Municipios que integran las Provincias, pues hay diecisiete con menos de cien Ayuntamientos; diez Provincias, entre cien y doscientos Ayuntamientos; trece Provincias, entre doscientos y trescientos Ayuntamientos; ocho, entre trescientos y cuatrocientos Ayuntamientos; no existe ninguna Provincia que tenga entre cuatrocientos y quinientos Ayuntamientos, y solamente una

(7) *Anuario Estadístico de España, 1859-1860*, págs. 35 y sigs.

con más de quinientos (concretamente quinientos once Ayuntamientos y que es la de Burgos), que pone de manifiesto la enorme desproporción, en cuanto a circunscripciones municipales, con Lugo, que aparecía con sesenta y cuatro Municipios, es decir, casi nueve veces menos que Burgos.

3. EL PRESUNTO UNIFORMISMO DE LA DIVISIÓN DE 1833

Los datos anteriormente recogidos creemos que desmienten de forma tajante la reiterada afirmación que se ha venido haciendo en España en cuanto a la división provincial, asegurando que tenía un esencial carácter uniformista similar al sistema francés (8), uniformismo que puede ser relativamente cierto desde un punto de vista material, es decir, la necesidad de que existan circunscripciones territoriales para asegurar la eficacia de la acción administrativa, obteniendo la adecuada rapidez y simultaneidad, como decía el citado preámbulo del Decreto de 1833, sin que en ningún momento haya existido con carácter inicial un auténtico uniformismo de naturaleza objetiva, ya que las diferencias materiales entre las distintas Provincias son totales y absolutas, atendiendo a los datos antes citados de superficie, número de Ayuntamientos o población total, sin tener en cuenta otros datos a que se hacía referencia en el *Anuario Estadístico de 1859-60* en cuanto a número de Partidos judiciales o el de varones mayores de veinticinco años, que igualmente ponen de relieve la desigualdad material con que nacen las Provincias españolas.

De otra parte, debemos tener en cuenta que a finales del pasado siglo ya existía en España un conjunto de divisiones territoriales de naturaleza especial para realizar diversos servicios estatales y que no coincidían con la división por Provincias (9), pues existen referencias a las siguientes divisiones territoriales de carácter especial: Judicial (Audiencias, Tribunales de Partidos, Jueces de Instrucción y Jueces Municipales); Militar, con catorce Capitanías Generales; Marítima, con tres Departamentos o Capitanías Generales (Cádiz, Ferrol y Cartagena); Eclesiástica, con sesenta y tres Dióce-

(8) Sin olvidar que no puede equipararse la Provincia al Departamento francés, pues su número es de noventa, y su extensión bastante inferior a la Provincia, sin tener en cuenta las diferencias geográficas entre los dos países.

(9) Véase M. ALCUBILLA, *Diccionario de la Administración Española*, Madrid, 1892, páginas 549 y sigs.

sis, de ellas nueve Metropolitanas; Universitaria, en diez Distritos universitarios; Geológica, con doce Inspecciones generales, desde el punto de vista industrial minero; Forestal, que coincide con cada Provincia, menos Pontevedra y La Coruña, que formaban un solo Distrito, y Navarra y Vascongadas otro, e Hidrológica, con diez Divisiones hidrológicas, que se suprimen en 1870 y se reducen a cinco por Real Decreto de 13 de agosto de 1876; Económica, etc.

Es curioso destacar que el artículo 4.º del Decreto de 1833 disponía que «esta división de Provincias *no se entenderá limitada al orden administrativo*, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda», añadiendo el artículo 6.º que «los Subdelegados de Fomento harán demarcar los confines de sus Provincias respectivas, reunirán todas las observaciones sobre la agregación o separación de los pueblos que deban hacer o dejar de hacer parte de una Provincia, y las trasladarán al Ministerio de nuestro cargo, e instruido en él un expediente general, me propondréis al cabo de un año las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división».

Es decir, el propio Real Decreto plantea dos cuestiones verdaderamente interesantes —una vez que hemos dejado establecida la falta de esencial uniformismo objetivo desde el punto de vista territorial—, y es el deseo de acomodar la totalidad de los servicios de la Administración a las nuevas circunscripciones territoriales, planificando la total actividad administrativa en función de la división artificial acordada por el legislador. De otra parte, el legislador parte de una base fundamentalmente razonable, y es la necesidad de que las nuevas circunscripciones se adapten a la realidad, es decir, que sean verdaderamente eficaces para la planificación de la actividad administrativa, y conseguir de esta forma la rapidez y simultaneidad que se pretendía en el preámbulo de la norma, para conseguir una buena Administración interior, con el consiguiente beneficio para los administrados, a cuyo efecto deberían hacerse los oportunos levantamientos topográficos, así como los correspondientes estudios para proponer la definitiva estructura material que en el futuro tendría la nueva división provincial.

Como antes se ha indicado, el artículo 6.º del Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 establecía que los Subdelegados de Fomento habían de marcar los confines de sus Provincias respectivas, reuniendo las observaciones que se les dirigiesen sobre agregaciones o segregaciones, a los efectos de modificación de los límites

provinciales, a fin de instruir en el Ministerio de Fomento el oportuno expediente, y en el plazo de un año se propusiesen «las modificaciones de esta especie que deban hacerse en la nueva división».

De otra parte, el Real Decreto de 23 de octubre de 1833, que creó los cargos de Subdelegados principales de Fomento, estableció en su artículo 15: «Inmediatamente también formaréis y someteréis a mi aprobación soberana una instrucción para los Subdelegados, en que se especificarán sus atribuciones y se indicarán los medios y reglas convenientes para su acertado desempeño» (10).

Con igual fecha que el Real Decreto por el que se realizó la división provincial, es decir, 30 de noviembre de 1833, se aprobó la «Instrucción a los Subdelegados de Fomento», estableciéndose un Subdelegado principal en cada capital de Provincia, indicándose que los Delegados subalternos solamente se establecerían en las grandes poblaciones donde se consideraran necesarios. Es importante destacar que en el capítulo 17, número 62, de la Instrucción, se decía lo siguiente: «A pesar del esmero, de la atención y del tiempo que se ha empleado en la nueva división territorial, Su Majestad ha reconocido la necesidad de sucesivas rectificaciones, para las cuales habrá de necesitarse la cooperación de los Subdelegados de Fomento; éstos se apresurarán a prestarla tanto más eficazmente cuanto que vicios en el sistema de división del territorio circunscriben cuando menos, paralizan a menudo y, a veces, imposibilitan la acción de la Administración» (11).

Haciendo uso de la precedente autorización (aunque no se produjera dentro del plazo previsto en ella), se realizaron algunas modificaciones de límites provinciales, entre las que se pueden citar, a título anecdótico, la Orden de 24 de marzo de 1846, que agregó a Albacete el pueblo de Villa-Robledo, incorporándolo al Partido judicial de La Roda, y segregándolo de la Provincia de Ciudad Real (12); la Orden de 25 de junio de 1851 (13), por la que se rectifica el límite de las Provincias de Cuenca y Valencia, segregándose de Cuenca la ciudad de Requena y las villas de Utiel, Caudete, Venta del Moro, Camporrobles, Fuenterrobles y Villagordo de Cabril, que se incorporaron a la Provincia de Valencia, dejándose como límite divisorio entre ambas Provincias el río Cabriel; tras la primitiva

(10) *Colección Legislativa*, tomo XVIII, pág. 254.

(11) *Colección Legislativa*, tomo XVIII, pág. 335.

(12) *Colección Legislativa*, tomo XXXVI, pág. 303.

(13) *Gaceta* del 25.

asignación de la capitalidad de Guipúzcoa a San Sebastián, la misma fue trasladada a Tolosa, retornando a San Sebastián por Decreto de 23 de agosto de 1894 (14); los límites de la Provincia de Logroño fueron rectificadas por Decreto de 12 de octubre de 1841 (15).

III. PERVIVENCIA DE LA PROVINCIA COMO DIVISION TERRITORIAL EN EL SIGLO XIX

1. SU INALTERABILIDAD

Recordemos que la división territorial mencionada se ha mantenido prácticamente inalterable hasta nuestros días, con la sola modificación de la Provincia de Canarias, que se dividió, por Decreto-ley de 21 de septiembre de 1927, en las dos Provincias de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas (así como su confirmación por el Decreto-ley de 18 de mayo de 1931), apreciándose la continuidad de la Provincia como circunscripción territorial para el adecuado desarrollo y funcionamiento de la Administración periférica a lo largo del siglo XIX, lo que viene a ratificar la división de 1833, a pesar de los repetidos intentos que se van sucediendo para encontrar una división más satisfactoria, si bien la Legislación positiva supone una constante ratificación de la división territorial de JAVIER DE BURGOS, como se aprecia en las Leyes de 8 de enero y 2 de abril de 1845, sobre organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y para el Gobierno de las Provincias respectivamente.

2. EL REAL DECRETO DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 1847

Es curioso destacar el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, que organizaba la Gobernación Civil del Reino, y que dividía el territorio español en once Gobiernos Generales, a cuyo frente se encontraría un Gobernador civil general, a la vez que cada Provincia continuaría siendo regida por un Gobernador civil de Provincia, estableciéndose la posibilidad de designaciones de Subdelegados civiles. Este Real Decreto tenía una gran ambición reformadora desde el punto de vista de la Administración periférica,

(14) *Gaceta* del 25.

(15) *Gaceta* del 12.

ya que intentaba una sistematización y planificación de la actuación de la Administración central a escala periférica supraprovincial, suprimiendo los Inspectores del Ministerio de la Gobernación, las Comisarías de Protección y Seguridad Pública de los Distritos, así como las Comisarías de Montes y otra serie de Organismos, pero la expresada reforma quedó sin efecto a los pocos días, por otro Real Decreto de 5 de octubre de 1847 (16), siendo verdaderamente interesante apuntar en este momento que el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 puede considerarse como el antecedente más lejano del proceso de integración y planificación territorial que, desde el punto de vista de la actividad administrativa, viene observándose en todos los países, y de forma especial en España, desde hace unos años, pues los once Gobiernos Generales a que se refería esta disposición suponía el nacimiento de una nueva división territorial que se superpondría como división intermedia entre la Administración central y la provincial, según se desprende claramente del Reglamento que se unía a la expresada disposición.

Al no subsistir esta reforma últimamente citada, continuó la vigencia de la división territorial de 1833 con pequeñas matizaciones, tales como la contenida en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 (17), que creó los Gobernadores de Provincia, y que pone de manifiesto en su artículo 3.º, modificado por el Real Decreto de 3 de noviembre de 1883, la desigualdad existente entre las Provincias españolas, que son clasificadas en cuatro clases o categorías distintas.

3. LAS LEYES PROVINCIALES DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1863 Y 29 DE AGOSTO DE 1882

La Ley provincial de 25 de noviembre de 1863 ratificó la división provincial de 1833, declarando solemnemente que el territorio de España e islas adyacentes continuará dividido en cuarenta y nueve Provincias, sin que pudiera producirse ninguna modificación en ella sin la previa promulgación de la oportuna ley.

Dicha Ley se mantuvo vigente hasta el Decreto-ley de 21 de octubre de 1868, que reguló la organización y atribuciones de las Diputaciones, que a su vez rigió hasta la Ley de 20 de agosto de 1870,

(16) Véase la *Colección Legislativa*, tomo 42, págs. 173 y 215.

(17) *Colección Legislativa*, tomo IV, pág. 657.

que fue sustituida por la de 2 de octubre de 1877, que a su vez rigió hasta la Ley provincial de 29 de agosto de 1882 (18), reproduciéndose en todas ellas la declaración de que «el territorio de la Nación española en la Península e islas adyacentes se divide para su administración y régimen en Provincias».

«El número de Provincias, sus límites y capitales, son los que están determinados por las disposiciones vigentes».

«No se hará alteración alguna en los límites y capitalidad de ninguna Provincia sino por medio de una Ley» (19).

Antes y después de la promulgación de esta Ley se sucedieron los proyectos e intentos de reforma del Régimen local español, aunque no contuvieran novedades esenciales respecto a la Provincia-división, manteniéndose la Ley de 1882 hasta la promulgación del Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 (20).

IV. LA DIVISION PROVINCIAL EN EL ESTATUTO DE 1925

Hasta el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 se mantiene la Provincia como mera división territorial de la Administración del Estado, si bien el Estatuto provincial le va a reconocer una segunda e importantísima faceta como Ente local, estableciendo su artículo 2.º que «en el plazo de dos años, a contar desde la publicación de esta Ley, el Gobierno podrá rectificar la división territorial provincial vigente, a fin de acomodar los límites de las Provincias a las necesidades y medios de comunicación actuales».

A cuyo efecto se dictó la Real Orden de 30 de marzo de 1925 abriendo información pública por plazo de seis meses para que los Ayuntamientos y toda clase de Corporaciones expusieran las alegaciones y pretensiones que estimaran conveniente elevar al Gobierno con vista a las posibles rectificaciones, que, con carácter

(18) *Gaceta* de 1 de septiembre.

(19) Artículos 1, 2 y 3 de la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882.

(20) Fueron múltiples los intentos de reforma de la Ley Provincial de 1882, entre los cuales puede destacarse el Real Decreto de 6 de enero de 1884 sobre reforma de sus capítulos 3.º y 4.º; la Real Orden de 20 de junio de 1891, así como los importantes proyectos que se produjeron como consecuencia de ella, tales como el de SILVELA, de 30 de septiembre de 1891; el proyecto de don VENANCIO GONZÁLEZ, de 1 de mayo de 1893, etc.; sin olvidar los proyectos que anteriormente se habían presentado para la reforma del régimen provincial, y entre los cuales se pueden destacar el de ESCOSURA, de 7 de mayo de 1857; 5 de abril de 1891; el de LA SALA, de 17 de febrero de 1870; el de MORET, de 6 de enero de 1884, y el de ROMERO ROBLEDÓ, de 25 de diciembre de 1884.

sustancial, no llegaron a producirse por aplicación del precepto mencionado.

La ambivalencia de la estructura provincial se desprende del artículo 1.º del Decreto-ley citado al disponer:

«Para la Administración y régimen de los fines del Estado y, en su caso, de los de carácter local que no sean municipales, el territorio de la Nación española se divide en Provincias, cada una de las cuales constituye una circunscripción territorial administrativa de carácter intermedio entre el Estado y los Municipios».

Esta dualidad en la naturaleza jurídica de la Provincia era justificada por la Exposición de Motivos del Decreto-ley al referirse a ella como circunscripción puramente territorial de carácter intermedio, afirmando que «el Municipio y el Estado son dos Entidades territoriales político-administrativas que se encuentran en el inicio y en la meta de toda organización nacional. Son el punto de partida y el punto final de la línea que une entre sí las diversas actividades públicas de una sociedad política estatal... En el tipo de Estado nacional que hoy impera no cabe prescindir de Entidades territoriales intermedias entre el mismo Estado, todo y cumbre, y los Municipios, célula y base».

Añadía a continuación que el país estaba ya desde hacía casi un siglo con la Entidad territorial intermedia de carácter administrativo llamada Provincia que, con este carácter, nació en las Cortes de Cádiz, si bien no tuvo plena vigencia hasta el Decreto de 30 de noviembre de 1833, a la vez que destacaba el carácter artificial y puramente legal que la Provincia tenía en nuestro Derecho constituido y que nació con detrimento de la milenaria división en reinos, por lo que no faltaron detractores desde su nacimiento, citando la calificación de DONOSO CORTÉS en 1837 como «funestísima para España», si bien el legislador de 1925 reconoce la utilidad de tal división provincial pese a los problemas políticos y las pasiones que despertaron el funcionamiento de las Diputaciones, a la vez que reconoce que «la consideración de la Provincia como división territorial para los fines propios del Estado, ni es de trascendencia suprema, ni conserva todo su primitivo valer. El Estado ha ido dejándole de mano siempre que le convino, y por ello muchos de sus servicios se acomodan a otras circunscripciones más amplias: tal es el militar, el universitario, algunos de fomento, etc.», destacando la necesidad de revitalizar la Provincia, sin olvidar que es circunscripción territorial de vida local, manifestando: «Queda en

la Provincia un aspecto que realmente destaca sobre todos los demás: el de circunscripción territorial, llamada a cumplir determinados fines de carácter local. Ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. En este aspecto, han de definirla y caracterizarla sus fines esenciales. Y estos fines deberán ser todos aquellos de índole local que rebasando las posibilidades de la acción municipal escapen a la jurisdicción de cada Ayuntamiento», añadiendo más adelante que la precedente premisa lleva a «la conclusión de que la Provincia, en cuanto es circunscripción de vida local, tiene su raíz y cimientos en los Municipios». Así, pues, una vez más el legislador insiste en que la Provincia es división artificial del territorio, que tiene como finalidad facilitar la acción del Estado desde el punto de vista periférico, aunque insiste en que no constituye pieza básica fundamental, ya que históricamente han existido otras divisiones de las que se ha servido la Administración para el cumplimiento de sus fines. Es decir, la Administración central española no ha planificado su actuación sobre una base territorial única, sino que ha procedido a la creación de cuanto ha considerado necesario para la realización más adecuada de su actividad.

En todo caso se mantiene la inalterabilidad de la Provincia al disponer el artículo 2.º que sólo podía hacerse por ley la alteración de los límites provinciales.

La Constitución de 9 de diciembre de 1931 ratificó la existencia de la Provincia en su artículo 8.º, indicando que el Estado está «integrado por Municipios mancomunados en Provincias», añadiendo el artículo 10 que «las Provincias se constituirán por los Municipios mancomunados; conforme a una ley se determinará su régimen y sus funciones y la manera de elegir el órgano gestor de sus fines político-administrativos» (21).

(21) Como el presente trabajo se limita al estudio de la Provincia como división territorial, no hacemos referencia a los intentos regionalistas, que con fortuna varia se producen a partir de 1931, aunque tales tendencias regionalizadoras mantenían la existencia de la Provincia en su contextura tradicional.

V. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1945, TEXTO REFUNDIDO DE 1955 Y LA LEY ORGANICA DEL ESTADO

Esta idea y sentido sigue dominando en la Base Primera de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de junio de 1945, y en los artículos correspondientes del texto articulado y refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, estableciendo el artículo 1.º de la Ley: «El Estado se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios agrupados territorialmente en Provincias», añadiendo el artículo 2.º: «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 Nacional», siendo estos preceptos transcritos casi literalmente por el artículo 45 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, al disponer: «La Provincia es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios, a la vez que división territorial de la Administración del Estado».

«También podrán establecerse divisiones territoriales distintas de la Provincia».

De esta forma se llega de nuevo en el Derecho español a la constitucionalización de la Provincia, que se produce en una triple dimensión: como circunscripción territorial de la Administración periférica del Estado, como agrupación de Municipios y como Ente local, sin entrar en la polémica planteada sobre el alcance que pueda tener la afirmación relativa a que la Provincia sea o no agrupación de Municipios, y el alcance de la afirmación contenida en el citado precepto fundamental (22).

(22) Véase BOQUERA, «La Provincia...», cit., pág. 812, y GUAITA, «El concepto de Provincia», en *Problemas políticos de la Vida local*, tomo V, pág. 213, y la referencia de GARCÍA DE ENTERRÍA, quien, según BOQUERA, parece llegar a la conclusión de que su configuración como agrupación de Municipios parece restarle sustantividad, «La Provincia en el Régimen local», en *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1956, págs. 26 y sigs. No cabe, indudablemente, negar el rango constitucional de la afirmación, si bien podría resolverse el dilema que plantean los autores citados, en el sentido de considerar compatible la disposición contenida en el precepto mencionado en el sentido de que cuando la Ley Orgánica se refiere a «circunscripción determinada por agrupación de Municipios», está haciendo referencia a la delimitación del substrato material que integra la estructura territorial de la Administración periférica, y cuya infraestructura desde el punto de vista físico, y como soporte de la misma, se encuentra en el territorio municipal, sin olvidar que al hacer referencia a agrupación de Municipios, el legislador fundamental está haciendo a la Provincia como Entidad administrativa intermedia entre la Administración central y el Municipio, a la vez que como Entidad integrante del sector que tradicionalmente venimos denominando Administración local.

La cuestión se plantea, desde el punto de vista estructural, ante la necesidad de resolver la problemática que originan determinados servicios para cuya planificación y prestación no es apta la división territorial tradicional, y entonces habríamos de considerar la posibilidad de estudiar la estructuración de tales servicios a escala territorial distinta de la Provincia. Es decir, su planeamiento a escala supraprovincial, al amparo de lo determinado en el artículo 45 de la Ley Orgánica, o bien con carácter infraprovincial, o supramunicipal, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA al referirse a la existencia de determinados servicios municipales que exceden de las posibilidades municipales y que sitúa a nivel superior (23).

VI. REVISION DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL PROVINCIAL

Son múltiples los argumentos y razones que podrían aportarse respecto de una posible alteración de la actual división territorial española a nivel provincial y que han sido reiteradamente expuestos en distintas ocasiones por la doctrina (24); y lo cierto es que han proliferado las divisiones especiales prescindiendo del mandato del legislador que reiteradamente ha venido indicando el carácter de la Provincia como división territorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional, ordenando que «la distribución de los servicios del Estado se acomodará, en lo posible, a los límites de las Provincias y de los Municipios» (artículos 2 y 3 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955).

Sin embargo, GARCÍA PASCUAL (25) pone de relieve la multiplicidad de divisiones territoriales extraprovinciales que existen en España, llegando a recoger la existencia de diecinueve divisiones que ponen de manifiesto la necesidad de pensar un sistema diviso-

(23) «El servicio público del gas», en *Problemas...*, cit., págs. 41 y sigs.

(24) *Vid.*, entre otros, VALLINA VELARDE, VICENTE DE LA, *La Provincia, entidad local en España*, Oviedo, 1963; GASCÓN y MARÍN, *Administración provincial española. Sus problemas*, Madrid, 1942; CORDERO TORRES, «La redistribución geográfica de la Administración española», *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, Madrid, 1962; JORDANA DE POZAS, «La previsible alteración de nuestra división territorial», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 155, y ORTIZ DÍAZ, «Las divisiones territoriales y los Gobernadores generales», *Documentación Administrativa*, números 20 y 22.

(25) «La Administración pública en sus funciones territoriales», *Documentación Administrativa*, núm. 18, págs. 5 a 13.

rio extraprovincial que deje sin efecto la multiplicidad de demarcaciones supraprovinciales, para lo cual existe cauce más que suficiente a través del precepto contenido en el artículo 45 de la Ley Orgánica, teniendo en cuenta que nos encontramos ante el problema urgente, a la vista del actual y futuros Planes de Desarrollo, de planificar servicios públicos a mayor escala territorial que la Provincia, planteando ello la cuestión de si debe significar esto la desaparición de la Provincia o la posibilidad de que coexista con una posible circunscripción territorial superior a ella, y, cuál sería la nueva circunscripción.

En todo caso, destaquemos que la desigualdad socioeconómica y geográfica con que nació la Provincia en el año 1833 se sigue manteniendo en la actualidad, cuando España tiene 33.290.171 habitantes, según las previsiones referidas a 1970 (26), pero cuya población tiene una distribución verdaderamente irregular desde el punto de vista de su relatividad, ya que mientras encontramos Provincias enormemente pobladas, como ocurre con Barcelona, Vizcaya y Madrid, que, respectivamente, tienen 362, 340 y 326 habitantes por kilómetro cuadrado, existen Provincias de población mínima, como son Soria, con catorce; Teruel, Guadalajara y Huesca, cada una con quince; Cuenca, con dieciocho; Burgos y Cáceres, con veintisiete; Segovia, con veintiocho; Palencia y Zamora, con veintinueve, y Ciudad Real, con treinta. Desde el punto de vista absoluto existen en España nueve Provincias con menos de 250.000 habitantes; veintidós con población entre 250.000 y 500.000 habitantes; siete Provincias entre 500.000 y 750.000 habitantes; seis entre 750.000 y 1.000.000 de habitantes; cinco Provincias con población entre 1.000.000 y 2.000.000 de habitantes, y dos (Madrid y Barcelona) con población entre dos y cuatro millones de habitantes (27).

Desde el punto de vista económico nos encontramos con que siete Provincias españolas tienen una renta anual «per capita» inferior a 40.000 pesetas (Granada, Jaén, Almería, Murcia, Cáceres, Badajoz y Orense); diecinueve Provincias con renta entre 40.000 y 60.000 pesetas; quince Provincias entre 60.000 y 80.000 pesetas, y nueve Provincias con más de 80.000 pesetas (Barcelona, Madrid, Gerona, Baleares, Valencia, Oviedo y Provincias Vascongadas). Comprobando que el empleo primordial es en diez Provincias la

(26) *Anuario Estadístico de España 1970*, pág. 36.

(27) *Anuario*, cit., págs. 10 y sigs.

industria, que coincide precisamente con las de mayor renta, mientras que en otras nueve el empleo predominante son los servicios, y en las treinta y una restantes la pesca o la agricultura (28).

Como indicador económico es interesante destacar que los ingresos que proporcionaron al Estado las distintas Provincias, desde el punto de vista presupuestario y cifrados en millones, fueron los siguientes para 1971:

Menos de 500 millones, tres Provincias (Teruel, Soria y Avila).

De 500 millones a 1.000 millones, catorce Provincias.

De 1.000 millones a 2.000 millones, trece Provincias.

De 2.000 a 3.000 millones, cuatro Provincias (Murcia, Pontevedra, Valladolid y Las Palmas).

De 3.000 a 4.000 millones, cinco Provincias (Alicante, Málaga, Santander, Tarragona y Baleares).

De 4.000 a 5.000 millones, dos Provincias (Coruña y Zaragoza).

De 5.000 a 6.000 millones, dos Provincias (Cádiz y Sevilla).

De 6.000 a 7.000 millones, dos Provincias (Gerona y Oviedo).

De 8.000 a 9.000 millones, ninguna.

De 9.000 a 10.000 millones, una Provincia (Valencia).

Con más de 10.000 millones figuran: Guipúzcoa, con la cantidad de 13.733,5 millones, y Vizcaya, con 17.248 millones.

Con más de 50.000 millones figuran: Madrid, con 53.641, y Barcelona, con 53.083,03 (29).

Es decir, la desigualdad persiste desde los puntos de vista geográfico, sociológico y económico, al cual deben añadirse los aspectos políticos y administrativos que aconsejan una revisión de la estructura tradicional de la Provincia como división periférica y estudiar una estructura supraprovincial más adecuada para la planificación administrativa, a cuyo efecto podría adoptarse como punto de partida indicativo la comparación entre regiones históricas y regiones naturales existentes en España, teniendo en cuenta las Provincias que se integran en cada una de ellas, a la vista de los datos proporcionados por la Estadística oficial en la forma siguiente:

(28) *Informe económico 1971*, Banco de Bilbao, Bilbao, 1972, pág. 74.

(29) *Informe económico*, cit., pág. 343.

REGIONES HISTORICAS	Superficie (Km ²)	Porcen- taje
Andalucía (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla)	87.268	17,3
Aragón (Huesca, Teruel y Zaragoza)	47.669	9,4
Asturias (Oviedo)	10.565	2,1
Castilla la Nueva (Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Madrid y Toledo)	72.363	14,3
Castilla la Vieja (Avila, Burgos, Logroño, Palencia, Santander, Segovia, Soria y Valladolid)	66.107	13,1
Cataluña (Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona)	31.930	6,3
Extremadura (Badajoz y Cáceres)	41.602	8,3
Galicia (La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra)	29.434	5,9
León (León, Salamanca y Zamora)	38.363	7,6
Murcia (Albacete y Murcia)	26.175	5,2
Valencia (Alicante, Castellón y Valencia)	23.305	4,6
Vascongadas y Navarra (Alava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya)	17.682	3,5
Baleares	5.014	1,0
Canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife)	7.273	1,4
TOTAL	504.750	100,0

Fuente de información: Instituto Geográfico y Catastral.

REGIONES NATURALES	Superficie (Km ²)	Porcen- taje
Galicia (La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra)	29.434	5,8
Cantábrica (Asturias, Santander y Vascongadas)	23.115	4,6
Valle del Ebro (Aragón, Lérida, Logroño y Navarra)	75.152	14,9
Cataluña (Barcelona, Gerona y Tarragona)	19.902	3,9
Levante (Alicante, Castellón, Murcia y Valencia)	34.622	6,9
Baleares	5.014	1,0
Andalucía (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla)	87.268	17,3
Mesetas:		
Submeseta Norte (regiones históricas de Castilla la Vieja y León, excepto Logroño y Santander)	94.147	18,7
Submeseta Sur (Albacete y regiones históricas de Castilla la Nueva y Extremadura)	128.823	25,5
Canarias (Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife)	7.273	1,4
TOTAL	504.750	100,0

(30).

(30) *Anuario Estadístico de España 1970*, pág. 9.

VII. CONCLUSION

En resumen, la planificación de la actividad administrativa en el momento actual, y a la vista del futuro desarrollo, exige en España una reconsideración de la tradicional división periférica en Provincias, como circunscripciones territoriales de la Administración central, sin perjuicio de que las mismas pudieran mantenerse como Entidades locales, a cuyo efecto podría partirse, como fórmulas de carácter transitorio, de las que se apuntan en las Bases 42, 44 y 45 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, que se encuentra pendiente de remitir de nuevo a las Cortes Españolas tras su retirada por el Gobierno, y en el cual se hace referencia a la posibilidad de establecer determinadas fórmulas asociativas y consorciales por las Entidades provinciales, si bien estas fórmulas se refieren a la actuación de la Provincia como Entidad local, previéndose la constitución de ellas para el planeamiento, coordinación o gestión de obras o servicios de su competencia propia o encomendada por el Estado (31).

(31) El Proyecto de Ley de Bases viene a recoger desde el punto de vista territorial las indicaciones y contestación que se contenían en la legislación anterior, respecto a la Provincia como circunscripción territorial, indicándose que la Provincia se constituye como Entidad local por la agrupación de Municipios, a la vez que es división territorial de la Administración del Estado, manteniéndose la actual división provincial, que sólo podrá variarse por disposición con rango de ley, según se prevé en las Bases 1 y 31 del Proyecto de Ley mencionado.

