

La posibilidad de modificación del mapa provincial de España

Luis Fernando Velasco Múrias
Administrador Civil del Estado

SUMARIO: I. LA POSIBILIDAD DE ALTERACIÓN DEL MAPA PROVINCIAL DE ESPAÑA DESDE DIVERSOS ENFOQUES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 141.1, ÚLTIMO INCISO, DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. 1. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el mapa provincial. 2. Configuración de la provincia en el proceso de elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978. 2.1. Anteproyecto de Constitución publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* del día 5 de enero de 1978. 2.2. Votos particulares y enmiendas del Anteproyecto. Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de fecha 17 de abril de 1978. 2.3. Debates y dictamen de la Comisión. 2.4. Tramitación y debates en el Pleno del Congreso. 2.5. Tramitación del Proyecto en el Senado y trámites finales (Comisión Mixta y aprobación en los Plenos del Congreso y del Senado). 3. La modificación del mapa provincial según la doctrina. 3.1. Doctrina favorable a la modificación del mapa provincial. 3.2. Doctrina contraria a la posibilidad de modificación del mapa provincial. II. EXAMEN CRÍTICO Y CONCLUSIONES. 1. Consideraciones contrarias a la posibilidad constitucional de modificación del mapa provincial. 1.1. La provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. 1.2. La provincia como circunscripción electoral. 1.3. Configuración de la provincia en su íter constituyente. 1.4. Ausencia de toda referencia a las alteraciones de los términos provinciales y al procedimiento para llevar a cabo dichas alteraciones. 2. Consideraciones favorables a una interpretación en pro de la modificación del mapa provincial. 2.1. La rigidez del mapa provincial consagraría tesis involucionistas. 2.2. La demanda de la sociedad de creación de nuevas provincias. III. CONCLUSIONES FINALES.

I. LA POSIBILIDAD DE ALTERACIÓN DEL MAPA PROVINCIAL DE ESPAÑA DESDE DIVERSOS ENFOQUES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 141.1, ÚLTIMO INCISO, DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El inciso final del artículo 141.1 de la Constitución Española establece que «Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica». Habrá de ser la interpretación de este precepto la que nos dará la clave para fijar un criterio firme en orden a la posibilidad constitucional de alterar el actual mapa provincial y cuál pudiera ser el alcance y los límites de dicha alteración.

Para ello se va a examinar el tema debatido a través de tres distintos enfoques, por si alguno de ellos o todos pudieran dar luz suficiente y acla-

rar y solventar las dudas que sobre la constitucionalidad de la citada alteración del mapa provincial podrían suscitarse. Estos enfoques son los referidos a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (si es que existen) sobre el mapa provincial, al examen de la configuración de la provincia en el proceso de elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978 (íter constituyente) y al posicionamiento de la doctrina sobre la materia.

1. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el mapa provincial

En principio, hay que señalar que *no existe* pronunciamiento del Tribunal Constitucional, ni directo ni indirecto, sobre el tema de que se trata que pudiera resolver o ayudar a resolver el objetivo pretendido. Las Sentencias más importantes sobre el Régimen Local del Tribunal Constitucional —las Sentencias 4/81, de 2 de febrero, sobre la Ley de Régimen Local de 1955 y otras Leyes; 32/81, de 28 de julio, sobre las Diputaciones Catalanas; 76/83, de 5 de agosto, sobre la LOAPA; 84/82, de 23 de diciembre, sobre el carácter bifronte del Régimen Local; 27/87, de 27 de febrero, sobre las Diputaciones valencianas; y 214/89, de 21 de diciembre, sobre la Ley 7/85, de 2 de abril— no se han pronunciado sobre el mapa provincial de España, ni sobre su permanencia o modificación, ni han podido examinar la constitucionalidad de alguna Ley contrastada con el artículo 141.1, inciso final, de la Constitución Española.

El Tribunal Constitucional sí se ha pronunciado sobre el concepto de *autonomía local* y sobre la *garantía institucional de la Administración Local* que en términos del Alto Tribunal no asegura un contenido concreto a esas Instituciones —a las que garantiza su existencia ya que las considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador— o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida —declara el Tribunal Constitucional— cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidad de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (STC 32/81, de 28 de julio).

Con relación al mapa municipal es evidente que para el municipio, entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 1 de la Ley 7/1985),

es indudable que la garantía institucional se predica del municipio cuando esta institución exista, es decir, del municipio institución pero no de todos y cada uno de los municipios que existan en un determinado momento en el país. A estos efectos, sí se ha pronunciado el Tribunal Constitucional al declarar que la alteración de los términos municipales, así como la supresión de municipios entra de lleno en el ámbito de disponibilidad de los legisladores autonómicos (art. 148.1.2.º de la Constitución Española, Estatutos de las Comunidades Autónomas y art. 13 de la Ley 7/1985) sin que por ello, y aun en el supuesto extremo de la supresión de un municipio, la garantía institucional de la autonomía local constituya un obstáculo insalvable, por cuanto dicha garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por lo tanto, de las corporaciones gestoras de la misma, *pero no obviamente al mantenimiento de un determinado statu quo organizativo*. En este sentido, el Tribunal Constitucional confirma que la garantía institucional de la autonomía local no puede preservar al municipio individualmente (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89, de 21 de diciembre, FJ13).

Pero no existe ningún pronunciamiento análogo sobre la provincia, ni aun en aquellas Sentencias como las 32/81 y la 27/87 sobre las Diputaciones Provinciales de Cataluña y de la Comunidad Valenciana que incidían sobre la garantía institucional de la provincia.

A esta ausencia de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia de que se trata, se une el que desde la vigencia de la Constitución Española de 1978 (y desde 1833 salvo el caso de la división en dos provincias de la única existente en el Archipiélago de Canarias) no se ha tramitado ningún expediente de creación o supresión de las entidades provinciales que componen el mapa provincial de España.

2. Configuración de la provincia en el proceso de elaboración y aprobación de la Constitución Española de 1978

Se trata, en segundo lugar, de iluminar el artículo 141.1 de la Constitución con los fuertes focos que nos pudiera aportar el examen del íter constituyente y obtener la interpretación «auténtica» o «histórica» del precepto, es decir, qué quiso decir el legislador constituyente cuando aprobó el artículo 141.1 y cuando integró en el mismo el inciso referente a que «Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica».

Para ello se ha de examinar qué quiso el legislador al regular la provincia y cómo ha quedado configurada la misma a través del íter constituyente¹. Para ello nada mejor que acudir al propio debate parlamentario².

2.1. *Anteproyecto de Constitución publicado en el Boletín Oficial de las Cortes del día 5 de enero de 1978*

En este texto no aparece todavía un precepto análogo al actual artículo 137 de la Constitución Española que aparecerá más tarde por una Enmienda de Alianza Popular al entonces nuevo artículo 130.

Respecto a la Administración Local, el artículo 105 en su apartado 1 reconoce la autonomía de los *municipios* pero no la de las *provincias* a las que únicamente les otorga plena personalidad jurídica. Pero lo más importante es que *no se garantiza la subsistencia de la institución provincial* al prescribir que

«Las provincias o, en su caso, las circunscripciones que los Estatutos de Autonomía establezcan mediante la agrupación de municipios, gozarán igualmente de plena personalidad jurídica...».

Por otro lado, no existe un artículo como el actual 148 de la Constitución que determine las competencias de los «Territorios Autónomos».

Por lo tanto, en este primer texto no se garantiza ni la autonomía provincial ni la existencia de la provincia como entidad local, otorgando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de *decidir sobre el mantenimiento o supresión de la provincia como entidad local*, pudiendo sustituirla por otras circunscripciones.

Asimismo, y respecto del proceso autonómico, *solamente se preveía a los Ayuntamientos como titulares de la iniciativa autonómica* (art. 129), confirmando la escasa consideración que inicialmente se otorga a la provincia en el devenir del íter constituyente «lo que traslucía claramente una propensión a abandonar el ámbito provincial y sustituirlo por otros cuya conveniencia funcional resultase más ventajosa en el desenvolvi-

¹ Para una ampliación del tema véase la obra *La Provincia en el sistema autonómico español*, de María Teresa CARBALLEIRA RIVERA, y especialmente el Capítulo II «La Provincia a debate: el íter constituyente».

² Para la elaboración de este apartado se han examinado los debates parlamentarios recogidos en su totalidad en la obra *Constitución Española y Trabajos Parlamentarios*. Cuatro tomos. Publicación de las Cortes Parlamentarias. Segunda Edición 1989.

miento *a posteriori* de los Territorios Autónomos y su organización territorial³.

Asimismo, la provincia no es circunscripción electoral para el Congreso y el Senado (arts. 59 y 60).

2.2. *Votos particulares y Enmiendas del Anteproyecto de Constitución. Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas de fecha 17 de abril de 1978*

A partir de este momento procedimental, puede adelantarse, se observa un *cambio radical en el papel de la provincia*, que pronto va a perder su carácter contingente explícito en el Anteproyecto de Constitución inicial de 5 de enero de 1998.

Mediante votos particulares de Alianza Popular en el seno de la Ponencia, en el que se incluía una redacción completa del Título VIII «De las Regiones Autónomas y de la Administración Local» aparece ya un precepto según el cual «1. El territorio de España se divide en regiones, provincias y municipios, sin perjuicio de las demás divisiones territoriales que a efectos específicos establezca la Ley. 2. La región, la provincia y el municipio son a la vez Entidades autónomas y base territorial de la acción administrativa del Estado».

Sin embargo, y a través de la oportuna votación en el seno de la Ponencia, se llegó a la primera redacción del actual artículo 137 (entonces el artículo 130) que aparece en el Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 y que literalmente decía:

«El Estado se organiza en municipios. La provincia se fundamenta sobre la asociación de municipios en los términos que determine la Ley. Las Comunidades Autónomas se basan en la libre asociación de provincias. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Asimismo, se modifica el epígrafe del Título VIII que pasa a ser el siguiente: «De la organización territorial del Estado».

Sigue siendo el municipio el determinante de la estructura local básica, manteniéndose la provincia como Ente local de segundo grado y con carácter aleatorio «*en los términos que determine la Ley*».

³ M.^a Teresa CARBALLEIRA, obra citada.

Respecto del artículo 105 referido a la provincia, pasa a ser el artículo 134 en el que la provincia ya aparece con un carácter análogo al actual artículo 141 al ser calificado de *Entidad local* determinada por la *agrupación de municipios y división territorial* para el cumplimiento de las *actividades del Estado*. Sin embargo, *sigue sin aparecer la referencia posterior a la alteración de los límites provinciales*.

En cuanto a la iniciativa del proceso autonómico, el artículo 129 —que pasa a ser el artículo 136— ya otorga la titularidad a las Diputaciones Provinciales para dichas iniciativas o a las dos terceras partes de los municipios, en un claro avance del mayor protagonismo de las provincias.

Al mismo tiempo el Informe de la Ponencia y a través de una Disposición Adicional Primera —antecedente del actual artículo 148 de la Constitución— otorga a las Comunidades Autónomas la capacidad de asumir a través de sus Estatutos competencia en materia de

«Alteración de los territorios de las Entidades locales comprendidas en la región y en general...»

con lo cual las Comunidades Autónomas podían alterar, es decir (dado el carácter técnico que en el Derecho local tiene el término «alteración de términos locales»), crear, suprimir y modificar el territorio de provincias y municipios.

Respecto al papel de la provincia como *circunscripción electoral* para el Congreso y el Senado y pese a algún intento de Alianza Popular y el Grupo Centrista, *sigue sin aludirse a ese carácter* en la redacción de los artículos 59 y 60 que pasan a ser los artículos 63 y 64 en el Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978.

2.3. *Debates y dictamen de la Comisión*

En esta fase de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Constitución *se afianza el papel de la provincia* que va a configurarse en modo muy análogo a como aparece en la Constitución Española vigente:

Así puede decirse:

- Que la provincia es ya conceptualizada como *circunscripción electoral* para el Congreso de los Diputados y el Senado. El artículo 63.2 del Dictamen de la Comisión de 1 de julio de 1978 establece con referencia a la Cámara Baja «La circunscripción electoral es la provin-

cia» y el artículo 64.1 en relación con el Senado dispone lo siguiente: «El Senado se compone de cuatro Senadores elegidos por los votantes de cada *provincia* en los términos que señale una Ley Orgánica».

- Que la provincia ya aparece como *formando parte de la organización territorial del Estado*. El Título VIII «De la organización territorial del Estado» contiene un artículo 131 (idéntico, salvo una leve corrección gramatical, al actual artículo 137) según el cual: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».
- Que la provincia es una *Entidad local básica*, a la que se atribuye personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y *división territorial* para el cumplimiento de las actividades del Estado.

A estos efectos el artículo 135 del Dictamen de la Comisión aparece redactado en forma muy análoga al artículo 141 de la Constitución. *Pero sigue sin aparecer el inciso clave referente a la posibilidad de alteración de los límites provinciales mediante Ley Orgánica.*

- Que se sigue otorgando a las Diputaciones Provinciales o al órgano interinsular correspondiente *la iniciativa del proceso autonómico*, así como a las dos terceras partes de los municipios (art. 137 que pasará a ser el artículo 143 de la Constitución).
- Que *desaparece* como competencia de las Comunidades Autónomas —y esto es muy importante a la hora de obtener conclusiones— la materia de *alteración de los términos provinciales*, que había sido atribuida en la Disposición Adicional Primera del Informe de la Ponencia. En este sentido, el artículo 139.bis del Dictamen de la Comisión (que pasa luego a ser el art. 141) que recoge el contenido de la citada Disposición Adicional Primera relativa a las materias sobre las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas, atribuye como competencia a asumir por las Comunidades Autónomas «las alteraciones de los términos municipales» con exclusión, por lo tanto, de las alteraciones de los términos provinciales. Como se indicó anteriormente, este precepto en su redacción dada por el Informe de la Ponencia atribuía a las Comu-

nidades Autónomas la competencia para «la alteraciones de los territorios de las Entidades locales» que comprendía, así, tanto las alteraciones (creación, supresión, fusión, incorporación, segregación, etc.) de los *municipios* como de las *provincias*. Ahora el precepto queda reducido a la única referencia *municipal*, excluyendo, por lo tanto, la materia de las alteraciones de los *términos provinciales*.

La modificación obedeció a una Enmienda presentada *in voce* por el Sr. Meilán Gil del Grupo de UCD y que matizó gramaticalmente el Sr. López Rodó de Alianza Popular y *sin que se expusiera una justificación concreta* sobre tema tan trascendental, como no fuera la de que se añadiera, además de que se trataba de alteración de municipios, que tales municipios eran los comprendidos en el territorio de cada Comunidad Autónoma, lo cual era obvio.

M.^a Teresa CARBALLEIRA ⁴ entiende —comprendiendo la importancia de la modificación operada— que la justificación de esa Enmienda y del cambio operado radica en «un reforzamiento del proteccionismo de la institución provincial frente a cualquier actuación del nivel comunitario autonómico». Parece evidente que puede interpretarse que la modificación llevada a cabo excluía de la competencia de las Comunidades Autónomas las alteraciones del territorio de las provincias, lo que puede conducir a una interpretación de que el constituyente quiso preservar el mapa provincial entonces existente de cualquier *alteración* (en sentido técnico) sin perjuicio de la simple modificación de los *límites* provinciales, tema que no se había recogido aún en ningún precepto del Proyecto de Constitución y que aparecería más tarde como ahora se verá.

2.4. *Tramitación y debates en el Pleno del Congreso*

Tienen lugar durante los días 4 al 21 de julio de 1978 y terminan con la aprobación del texto del Proyecto de Constitución en sesión celebrada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 21 de julio de 1978, *sin que se introdujera ninguna modificación* en los preceptos que afectaban a la provincia tal y como habían sido redactados por el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

M.^a Teresa CARBALLEIRA ⁵ comenta la situación en estos términos: «Un clamoroso silencio se cierne sobre la entidad provincial en el Congreso.

⁴ En obra citada.

⁵ En obra citada.

Una tácita aquiescencia de todos los grupos políticos reflejada en la no discusión será la pieza que catapultará definitivamente la urdimbre provincial a la garantía y dimensiones actuales» y «Frente a la modificación de determinadas instituciones a favor de su acomodación al sistema de descentralización política pretendida, sin embargo, el ente provincial quedaba arropado en una suerte de desafectación e impasibilidad que lo inmunizaba y elevaba *por encima de cualquier cambio estructural*».

2.5. *Tramitación del Proyecto de Constitución en el Senado y trámites finales (Comisión Mixta y aprobación en los Plenos del Congreso y del Senado)*

Con independencia de los amplios debates que se produjeron durante esta fase especialmente sobre la circunscripción electoral idónea para el Congreso y sobre todo para el Senado —que no llegó a cuajar en reformas sustanciales—, puede decirse que *salvo una importante Enmienda aprobada sobre la provincia* y a la que a continuación nos referiremos, ninguna alteración esencial se lleva a cabo en la regulación de la institución provincial tal y como se aprobó en el Pleno del Congreso.

Sin embargo, como queda dicho, es muy significativa la introducción de un inciso en el artículo 135 (actual art. 141) del siguiente tenor y que hoy se mantiene en el texto constitucional:

«Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica».

La introducción del citado inciso obedeció a la presentación de dos Enmiendas. La primera presentada por el Sr. Vida Soria del Grupo Socialista del Senado (Enmienda n.º 1.082) y la segunda por el Sr. Jiménez Blanco del Grupo Centrista del Senado (Enmienda n.º 927).

La primera Enmienda proponía añadir el siguiente inciso final al artículo 131.1: «Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica».

La motivación era sucinta: «suplir un vacío normativo importante».

La segunda Enmienda proponía añadir un nuevo apartado 5 al artículo 131 del siguiente tenor: «5. La creación o supresión de provincias o la modificación de los límites actuales de algunas de ellas deberán efectuarse mediante Ley Orgánica».

La justificación que se invocaba figuraba en los siguientes términos: «Razones de seguridad jurídica necesarias dada la importancia que adquiere la provincia en la Constitución, sobre todo a efectos electorales».

Llegado el día del debate —el 8 de septiembre de 1978— en la Comisión de Constitución del Senado, el Sr. Vida Soria defendió la Enmienda con las siguientes argumentaciones:

«Muy brevemente, para defender la Enmienda del Grupo Socialista a este apartado que no supone sino llenar un vacío político, más que técnico, en este caso, del texto que nos viene remitido por el Congreso.

Lo único que pretende la Enmienda es añadir al apartado 1 la siguiente frase: Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

Se justifica este nuevo párrafo por la oportunidad política de elevar el tema de las alteraciones de los límites provinciales, en definitiva de las entidades provinciales; elevar digo, esta materia a rango de Ley Orgánica en consonancia con otras partes de la Constitución en donde la provincia juega un papel político que está regulado también por esas mismas partes de la Constitución por Ley Orgánica.

Se trata, repito, de un vacío de este apartado 1 del artículo 135, que conviene resaltar para ponerlo en igualdad de condiciones con las tareas que, a través de esta frase «para el cumplimiento de las actividades o de los fines, en su caso, del Estado, reserva la Constitución a la provincia». Nada más».

Nadie tomó la palabra en contra de la Enmienda en este momento.

A continuación y llegado el momento de defender su Enmienda el Sr. Jiménez Blanco, éste la retiró con las siguientes y escuetas palabras:

«Se retira, Sr. Presidente».

Únicamente el Senador de designación real e integrante del Grupo Independiente Sr. Sánchez Agesta manifestó que

«Hemos convertido la provincia en la circunscripción electoral. En otros artículos se establece que la provincia es el núcleo de las Comunidades Autónomas, que se componen de un número determinado de provincias. Me parece que, en efecto, el crear la garantía o reserva de ley para la alteración de los límites provinciales es trascendental. Yo lo que quitaría es lo de la Ley Orgánica, expresión de la que estamos abusando, y me limitaría a decir, si los Socialistas no tienen inconveniente, «cualquier alteración de los límites de la provincia habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley».

El Dictamen de la Comisión de constitución del Senado de fecha 6 de octubre de 1978 *recogió la primera Enmienda*, del Sr. Vida Soria en el entonces artículo 140.1 (hoy 141.1) en los términos propuestos con 22 votos a favor y 3 abstenciones, texto que fue ratificado por el Pleno del Senado, por el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el

Proyecto de Constitución (ya como art. 141.1) y por los Plenos del Congreso y del Senado que tuvieron lugar el día 31 de octubre de 1978.

¿Qué significaba este inciso en el artículo 141.1? Parece evidente que ratificar y consolidar la división provincial existente de la que sólo podían modificarse los *límites* de las provincias y ello mediante *Ley Orgánica*. La Enmienda —señala M.^a Teresa CARBALLEIRA⁶— «*Vino a incrementar y rigidificar la estructura provincial*».

Esta interpretación se deduce como corolario final del tratamiento dado a la provincia a lo largo del íter constituyente en el que, partiendo del texto de 5 de enero de 1978, que ni tan siquiera recoge la provincia como ente local, se llega a la constitucionalización de la misma en sus cinco vertientes de entidad local, división administrativa para la prestación de los servicios estatales, titular de la iniciativa autonómica, agrupación de municipios y circunscripción electoral, con un bagaje evolutivo paralelo e interdependiente.

Es decir, de la provincia como ente *contingente* (primer texto del Anteproyecto de Constitución) se pasa a la provincia como ente —necesario—, a la provincia como entidad local que forma parte de la organización territorial del Estado y a la provincia como circunscripción electoral para el Congreso y Senado. Y se pasa de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas *alterasen* (y no simplemente modificasen los *límites*) los términos municipales y provinciales, a reducir esa posibilidad con relación exclusivamente a los municipios excluyendo a las provincias, para las que posteriormente, y a efectos de suplir un vacío, se exige para la alteración de los *límites* provinciales (se insiste, no de los *términos* provinciales) aprobación de las Cortes Generales mediante *Ley Orgánica*.

Es digno de señalar la diferencia entre la *alteración* de los *términos* de una entidad local y la *alteración* de los *límites* de una entidad local, ya que como valor acuñado en el Derecho Local cuando se habla de la *alteración* de los términos (y el término municipal o provincial es el territorio en el que el Ayuntamiento o la Diputación Provincial ejerce sus competencias) se está acudiendo a la creación, extinción, fusión, incorporación, o segregación de los entes locales, mientras que cuando se habla de alteración de los *límites* se está aludiendo simplemente a la delimitación del territorio de una entidad local con relación a las entidades locales limítrofes.

Hay que entender, por tanto, que cuando la Constitución Española está hablando de alteración de los límites provinciales está pensando en la solu-

⁶ En obra citada.

ción de *otros problemas propiamente de límites provinciales* como el de los enclaves o el de la segregación de un municipio perteneciente a una provincia para su agregación a la provincia limítrofe (supuesto de la «Ley Orgánica 15/95, de 27 de diciembre, sobre alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón de la Plana y su agregación a la de Valencia» en cuyo preámbulo se invoca precisamente el artículo 141.1 último inciso de la Constitución).

Entender, pues, que el inciso de referencia posibilita las alteraciones de términos provinciales (creación o supresión de provincias) supondría una interpretación extensiva del concepto «alteración de límites» empleado en la Constitución Española que no parece está justificada, por lo menos, y desde este enfoque, con el origen y finalidad con que dicho inciso se incorporó al artículo 141.1 del Proyecto de Constitución, tal y como ha quedado expuesto.

Cabría preguntarse, por otro lado, por qué retiró su Enmienda el Senador Sr. Jiménez Blanco y admitió la del Sr. Vida Soria, cuando precisamente su Enmienda era mucho más ambiciosa y de mucho mayor calado, ya que abarcaba no sólo el supuesto simple de modificación de los límites actuales de algunas provincias sino la creación o supresión de provincias. Cabe pensar que retiró su Enmienda porque reflexionó a la vista del íter constituyente de la provincia y de la propia justificación de su Enmienda («Razones de seguridad jurídica necesarias dada la importancia que adquiere la provincia en la Constitución, *sobre todo a efectos electorales*») que ésta iba demasiado lejos, introducía factores de inestabilidad en un mapa provincial que venía funcionando desde el año 1833 y que era necesario, para mayor garantía de la provincia y de la estructura provincial, reducir los supuestos de alteración provincial a los meros de alteración de los *límites provinciales*, ya recogidos en la Enmienda anterior presentada por el Senador Sr. Vida Soria.

En conclusión, dado el tratamiento evolutivo —de menos a más— que el íter constituyente dio a la provincia, y por todo lo expuesto en este apartado, puede obtenerse la conclusión de que el inciso final del artículo 141.1 de la Constitución, varias veces transcrito a lo largo del presente trabajo, puede interpretarse en sus propios términos, tanto gramaticales como de técnica jurídica, *sin que puedan aceptarse interpretaciones extensivas que lleven más allá de donde quiso llegar el constituyente en cuanto exclusivamente pueden modificarse los límites de las provincias pero no el mapa provincial creando nuevas provincias o suprimiendo algunas de las existentes*.

3. La modificación del mapa provincial según la doctrina

Examinada una parte de la doctrina que se ha considerado como más significativa y dentro de las limitaciones bibliográficas, se pueden exponer por separado las dos posturas existentes sobre la materia: la de los autores que mantienen un criterio favorable constitucionalmente a la modificación del mapa provincial, si bien cada uno de ellos con diversos matices, y la de otros autores que consideran no puede alterarse el actual mapa provincial, también desde esta posición con mayor o menor rotundidad. Se examinan ambos pronunciamientos.

3.1. Doctrina favorable a la modificación del mapa provincial

Una de las posturas más claras a favor de la posibilidad de alteración del mapa provincial es la de Rafael ENTRENA CUESTA⁷ para el que «La alteración de los límites de la provincia y consiguiente posibilidad de creación o supresión de nuevas provincias, a diferencia de lo que vimos se prevé para el municipio, constituye competencia exclusiva estatal que además se reserva a las Cortes Generales, las cuales deberán ejercitarla mediante Ley Orgánica».

El Profesor ENTRENA CUESTA interpreta la Enmienda del Profesor y Senador Vida Soria como un deseo de que quedase claro que para tema tan trascendental como era la de crear o suprimir nuevas provincias, era necesario la Ley Orgánica estatal.

El Profesor José ORTÍZ DÍAZ⁸, tras citar la Sentencia 32/81, del Tribunal Constitucional, sobre la garantía institucional de la autonomía local, alude a la posible revisión de ciertos términos provinciales, pero no llega a definirse de forma definitiva si lo conveniente es simplemente revisar su trazado sin modificar el número de provincias o si constitucionalmente se puede dar un paso más y modificar el mapa provincial creando nuevas provincias.

El Profesor Luciano PAREJO ALFONSO⁹ si en algún momento parece se inclina por la posibilidad de la perdurabilidad del mapa provincial en el

⁷ *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1985, p. 2139 y siguientes.

⁸ *Comentarios a la Constitución*. Obra dirigida por Óscar Alzaga. Editorial Revista de Derecho Privado, p. 540 y siguientes.

⁹ *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1981, p. 119 y siguientes y *Derecho Básico de la Administración Local*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, p. 85 y siguientes.

momento de aprobarse la Constitución al señalar que «El artículo 141, relativo a las provincias, no emplea el término garantía, pero la voluntad constitucional de conferirles una protección reforzada se infiere del inciso final de su número 1, en la medida en que reserva a la Ley Orgánica la alteración de los límites provinciales; reserva que implica, *a contrario sensu*, la indisponibilidad por el legislador ordinario de la existencia misma de la institucional provincial», más adelante se pronuncia por la imposibilidad de «que de la garantía constitucional de la Administración Local puedan extraerse validamente «garantías» específicas de determinados contenidos normativos o de concretas situaciones administrativas, es decir, la prohibición de cualquier alteración del *statu quo* organizativo de la Administración Local. Como se deduce de los artículos 141.1 («cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobado por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica») y 3 («se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de las provincias») y 148.1.2.^a («las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio»), el legislador ordinario está expresamente habilitado por la Constitución para modificar dicho *statu quo*. Por lo tanto, las operaciones de alteración de los límites jurisdiccionales de las Corporaciones locales, cualquiera que sea el procedimiento para llevarla a cabo (agregación, segregación, fusión, incorporación, etc...) no son incompatibles con la garantía institucional del autogobierno local, salvo en el supuesto límite (como parece sucede en el caso de la Ley catalana reciente sobre Diputaciones) de que persigan la desaparición o el vaciamiento prácticamente total de las correspondientes entidades locales».

Pero el Profesor PAREJO ALFONSO reconoce el principio de la garantía institucional de la provincia cuya existencia es indisponible al legislador ordinario tal y como consagró la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 con ocasión de la Ley de integración plena y urgente de las Diputaciones Catalanas en la Generalidad.

Postura clara en contra del mantenimiento de la división provincial es la de Miguel SÁNCHEZ MORÓN¹⁰, según el cual «Tampoco reconoce la Constitución, al garantizar el principio de autonomía de municipios y provincias, ningún derecho subjetivo individualizado al mantenimiento de la división municipal y provincial existente, ni protege a todo municipio o provincia frente a cualquier intento de supresión de su individualidad. Por el contrario, la Constitución alude, en el artículo 148.1.2.^a a las alteraciones de los términos municipales, prevé en el artículo 141.1, expresamente, que se pue-

¹⁰ *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Editorial Civitas, S.A. 1990, p. 164.

den alterar los límites provinciales, mediante Ley Orgánica, y, puesto que no pone obstáculo a que la organización provincial quede subsumida en la propia de una Comunidad Autónoma cuando coincidan las circunscripciones de una y otra, no impide tampoco que, a través de aquel procedimiento, pueda suprimirse la división provincial en una Comunidad Autónoma alterando los límites de aquélla para hacerlos coincidir con los de ésta». Situación que el Sr. SÁNCHEZ MORÓN identifica con la pretensión de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de Competencias de las Diputaciones Provinciales.

José Luis RIVERO YSERN ¹¹ estima que no cabe sostener el mantenimiento de un *statu quo* provincial, basándose en los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/81, de 28 de julio, sobre las Diputaciones Catalanas.

Contraria a la inalterabilidad del mapa provincial es M.^a Teresa CARBALLERA ¹² que, tras examinar con todo detalle el íter constituyente de la provincia y señalar que el giro operado por los constituyentes en la concepción de la provincia y en su significado en el ordenamiento jurídico español, considera que si es indiscutible que la garantía institucional del municipio en ningún momento sirve de eje obstruccionista a las reformas institucionales del Estado ya que ello sería tanto como articular desde el Texto Constitucional una técnica de claros tintes involucionistas ¹³ no ve tan claro, en principio, el tema en cuanto a la provincia y a la posibilidad de alterar el mapa provincial, ya que si es indiscutible que para el municipio «se posibilita, no ya constitucionalmente, sino como incuestionable derivación de la elaboración dogmática de la garantía institucional, que ésta incida únicamente sobre la institución cuando ésta exista, frente a la provincia se opera el efecto contrario. Protege las piezas singulares al titular de la institución garantizada y actúa específicamente sobre cada una de ellas, por lo que no procede ningún tipo de alteración de sus términos sin que ello no suponga una quiebra de la garantía institucional. Y ello se

¹¹ *Manual de Derecho Local*. Editorial Civitas, S.A., 3.^a edición 1997, p. 153.

¹² En obra citada.

¹³ «La garantía institucional de la autonomía presupone, por lo tanto, dinamicidad del *status* organizativo en cuanto que no es presupuesto antitético al desarrollo evolutivo de la institución de acuerdo con el tiempo y lugar en que ésta se desenvuelve sino simplemente la protección de su esencia frente a acciones legislativas posteriores que traten de desfigurarla. Ni tampoco, lo es respecto a la reforma territorial de las Entidades, ya que ello sería tanto como decir que la garantía ampara la inamovilidad de la organización establecida en el momento constituyente, siendo como realmente es que la misma no actúa como instrumento de amparo del sujeto titular del poder sino de los elementos esenciales de la autonomía misma e indirectamente de las características básicas del ente que goza de ella».

debe, entre otras cosas, a la errónea identificación entre poder autónomo y destinatario o titular del mismo y consiguientemente al hecho de vislumbrar en la Constitución la existencia de una preservación de la autonomía provincial en la exigencia de Ley Orgánica para efectuar cualquier alteración de sus límites»¹⁴.

El error de sistemática del requisito citado —sostiene la autora que nos ocupa— y la mixturación de roles funcionales de la provincia en un mismo precepto, así como la consecuente interpretación extensiva que efectuó la Jurisprudencia constitucional, provocaron una visión distorsionada de la autonomía provincial frente a la municipal que, únicamente, desde esta perspectiva encuentra justificación.

En apoyo de su tesis, M.^a Teresa CARBALLEIRA cita a PRATS I CATALÁ que, en su obra «La Comarca» perteneciente al *Tratado de Derecho Municipal* (Editorial Civitas, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO), afirma que «Lo que la Ley Orgánica protege es la provincia circunscripción electoral y territorio constituyente de las Comunidades Autónomas. Entenderlo de otro modo equivale a dotar al territorio del ente local provincial de una rigidez injustificable y de la que carecería cualquier otro incluido el municipio», exponiendo a continuación la Profesora CARBALLEIRA que «Fundamentar la rigidificación por mor de la garantía constitucional en ese dato, es algo que excede la propia previsión constituyente. Cuando la Constitución alude a la exigencia de Ley Orgánica, de lo que da constancia, todo lo más, es de un procedimiento cualificado de reforma que, incluso, el constituyente puso en relación con otros ámbitos funcionales de la provincia, no con su expresión como ente local» citando también la Enmienda de Vida Soria donde se fraguó el inciso del artículo 141.1 de la Constitución.

La Profesora CARBALLEIRA —una de las tratadistas que con mayor rigor ha abordado el tema de la provincia en el sistema constitucional español— entiende que mantener el *statu quo* provincial por mor de la garantía institucional de la provincia es, cuanto menos, otorgar más fuerza a la provincia que al municipio, criticando la tesis argumental de Luis ORTEGA¹⁵ —favorable al mantenimiento del *statu quo* provincial en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales como luego se expondrá— que a su jui-

¹⁴ M.^a Teresa CARBALLEIRA remite en su exposición al Profesor PAREJO ALFONSO en su obra *Garantía Institucional...*, p. 119.

¹⁵ *El Régimen Constitucional de las Competencias Locales*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1998. Y también en «Los Principios Constitucionales sobre el Régimen Local». *Revista de Administración Pública* n.º 117. 1988, p. 184.

cio decae ya que «sin dejar de ser válida a efectos generales» no puede hacerse extensiva al municipio en ninguno de sus presupuestos. La garantía institucional de la provincia no puede manifestarse en la línea señalada por Luis ORTEGA sino tan sólo como lo que realmente es, esto es, una preservación de la institución en términos reconocibles para el sustrato social en el que se mueve. Entenderla desde esa otra vertiente sería tanto como actuar sobre situaciones dadas, vedando de entrada, cualquier posibilidad de incidir sobre ellas, concluyendo que, por todo ello, bien podría entenderse, sin necesidad de entrar en disquisiciones teóricas que, al igual que sucede con el municipio, «la garantía sólo se extiende a la existencia misma de esa autonomía y, por tanto, de las Corporaciones gestoras de la misma, pero no, obviamente, al mantenimiento de un determinado *statu quo* organizativo» (STC 214/89, de 21 de diciembre. FJ13)¹⁶. Línea argumental que comparten también otros autores como PRATS I CATALÁ, MUÑOZ MACHADO, SÁNCHEZ MORÓN y SANTAMARÍA PASTOR en obras citadas por la Profesora CARBALLEIRA.

Sin embargo —y esto pone de manifiesto que el tema aun en autores que apuestan por una postura claramente favorable a la posibilidad de la modificación del mapa provincial— M.^a Teresa CARBALLEIRA admite la posibilidad del mantenimiento de la estructura provincial actual sólo por razones de otra índole —*como la de ser la provincia circunscripción electoral*— que, obviamente, señala, responden quizá a idearios políticos más que jurídicos. En este sentido, como se ha expuesto, también invoca el mantenimiento de la provincia en cuanto «circunscripción electoral» PRATS I CATALÁ y como ahora veremos Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA que incluso considera el mantenimiento de la provincia actual *consustancial a la Constitución* en cuanto, especialmente, el carácter de la provincia como *circunscripción electoral*.

Finalmente, Antonio FANLO LORAS¹⁷, después de sostener que la garantía institucional del municipio es una garantía objetiva, de la institución en cuanto tal, pero que no se garantiza el derecho a la existencia de un municipio en particular, esto es, el mantenimiento fijo e inmóvil del *statu quo*

¹⁶ Sin embargo, hemos de exponer que la cita que la Profesora CARBALLEIRA efectúa respecto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89 no es aplicable al caso que nos ocupa por cuanto la declaración entrecomillada que en el texto se ha efectuado a la referida Sentencia, se predicaba por el Tribunal Constitucional, indiscutiblemente, del *statu quo* municipal —del que no existe la menor duda sobre su posible modificación— y no del *statu quo* provincial al que nunca se ha referido el Tribunal Constitucional.

¹⁷ *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1990, p. 265.

o mapa actual de las entidades locales y de ahí que quepan las alteraciones de los términos municipales (supresión, fusión, agregación y segregación) cuya regulación corresponde al legislador regional señala que «Más problemática resulta el tema de la provincia en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales (puesto que en las uniprovinciales se ha producido la supresión de la provincia como entidad local), tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, dictada como consecuencia del intento de supresión de las Diputaciones Provinciales catalanas».

FANLO LORAS plantea la duda y no se define en ningún sentido, si bien estima que la creación de una sola provincia en Cataluña (Ley 5/1987, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña) «sigue planteando problemas de constitucionalidad».

3.2. *Doctrina contraria a la posibilidad de modificación del mapa provincial*

De la doctrina examinada, solamente tres autores parece que se definen, algunos con mayor rotundidad que otros, sobre la imposibilidad constitucional de modificar el mapa provincial tal y como existía en el momento de aprobarse la Constitución Española.

Por su prestigio profesional y su amplia experiencia en los temas referentes al Régimen Local es de destacar el criterio del Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁸ que, tras señalar que la Constitución Española «no decidió, por de pronto, si se generalizaba o no a todo el territorio nacional el sistema de Comunidades Autónomas», indica que «En estas condiciones de máxima incertidumbre sobre el tema central de la organización del territorio parecía evidente que no podía ya ni retocarse, ni mucho menos suprimirse, una estructura territorial básica como venía siendo la provincia los últimos 150 años de nuestra historia, estructura afirmada en la realidad social y política». El constituyente optó, pues, según GARCÍA DE ENTERRÍA, por mantener íntegra la organización provincial existente, y, más aún, por decidir la indisponibilidad de la misma por las nuevas y eventuales Comunidades Autónomas. Esto último se deduce de preceptos constitucionales inequívocos: artículos 137 y 141.1 (constitucionalización de la provincia en términos que, según expresa el Profesor que comentamos, el Tribunal Constitucional ha calificado de «garantía institucional» y congelación de sus mismos límites existentes, cuya alteración exigirá una

¹⁸ «La provincia en el sistema constitucional» integrado en la obra *La provincia en el sistema constitucional*. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1991, p. 5 y siguientes.

Ley Orgánica estatal, por tanto), artículo 148.1.2.^a (limitación de las facultades autonómicas primarias en materia de Administración Local a las cuestiones de alteración de términos municipales y a las del Estado que puedan transferirse según una Ley del propio Estado) y artículo 149.1.18 (reserva en favor del Estado de la materia básica del Régimen Local).

Con esta base de partida GARCÍA DE ENTERRÍA mantiene que «Esa opción en favor del mantenimiento de la provincia como estructura territorial básica ha llevado a la Constitución a otra consecuencia: todo el sistema de representación política resulta construido sobre la instancia provincial, precisamente, según el texto constitucional. La provincia es la circunscripción electoral para la designación de Diputados (art. 68.2) y de Senadores (art. 69.1), aun divergiendo en cada caso el sistema electoral del mismo» y que «Hay que reconocer que la indeterminación radical del nivel Comunidades Autónomas antes explicada, dejaba difícilmente al constituyente otras opciones. Pero es el caso que ello ha venido a prestar a la organización provincial un grado más de rigidez, puesto que cualquier alteración de los límites existentes de la provincia, aunque pueda hacerse por simple Ley Orgánica (art. 141.1) *supondrá una alteración del sistema representativo cuya corrección posible exigiría ya una revisión constitucional*. Piénsese en la unificación o supresión de provincias (fórmula de la aún suspensa Ley catalana citada); parece evidente que Cataluña no podría perder representantes en el Senado, por lo que aquello que se presenta como una mera reordenación territorial exigiría una revisión constitucional para eludir esa consecuencia absurda, que afecta a la composición y al equilibrio de todo Estado, una revisión inevitable, por tanto, del texto del artículo 69.2 de la Constitución. Los partidos tampoco aceptarían fácilmente modificar los equilibrios políticos hoy contruidos sobre los límites actuales de cada provincia. Será realmente difícil, por ello, conseguir los consensos que para la revisión constitucional impone el «quorum» del artículo 167 de la Constitución».

Y tras ello concluye —y esto es definitorio de la postura del autor— que

«Todo ello hace que la presencia de las provincias actuales resulte seguramente consustancial al mantenimiento de la propia Constitución de 1978 y que no sea imaginable una transformación de dichas provincias de algún calado en el porvenir previsible».

También más adelante, y en el momento en que está examinando la garantía institucional de la provincia el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA mantiene como conclusión que

«El mantenimiento de la institución de la provincia como tal es obligado, pues, cualquier intento de supresión de la misma, formal o virtual, en el ámbito de una Comunidad Autónoma pluriprovincial, es *rigurosamente anticonstitucional*».

El Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA se acerca, pues, a la tesis del mantenimiento del *statu quo* provincial actual que es el existente en el momento de promulgarse la Constitución, aunque su postura no es rotunda en cuanto a una modificación puntual de ese mapa, como pudiera ser la creación de una nueva provincia por segregación de parte del territorio de otra u otras. *Ese es el problema*.

Como vimos con anterioridad, también Luis ORTEGA sustenta la tesis del mantenimiento del *statu quo* provincial, estimando que la Constitución Española consiente la desaparición del ente provincial únicamente cuando ese sea el medio de adquirir un grado superior de autonomía aunque los fines del ente, a partir de ahora, se despeguen de los genuinamente locales, refiriéndose a la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales. Una vez consumado el proceso autonómico, la garantía institucional, según Luis ORTEGA, comienza a desplegar sus efectos en las Comunidades Autónomas resultantes —las pluriprovinciales— «Eliminando toda posibilidad de desaparición de la entidad provincial al no hallar justificación análoga para las modificaciones posteriores del mapa organizativo».

Es decir, Luis ORTEGA se pronuncia directamente sobre la supresión de las provincias actuales negando su posibilidad constitucional, pero no se pronuncia sobre la posibilidad de la creación puntual de alguna nueva provincia ¹⁹.

Pero quizá es el Profesor Joaquín GARCÍA MORILLO el que, en su dictamen «La constitucionalidad de la Proposición de Ley Orgánica de creación de la provincia de Cataluña», más abiertamente se pronuncia en contra de la modificación del mapa provincial de España. Partiendo de la configuración constitucional de la provincia como elemento indispensable y nuclear de la organización territorial del Estado y de su carácter de circunscripción electoral, GARCÍA MORILLO pone de relieve la voluntad constitucional de permanencia de las provincias «tal y como eran en el momento de redactarse la Constitución». Joaquín GARCÍA MORILLO interpreta las palabras del constituyente «alteración de los límites provinciales» de forma *estricta y no extensiva*, de tal manera que si su intención —señala el Profesor citado— hubiera sido la de posibilitar la supresión o refundi-

¹⁹ M.^a Teresa CARBALLEIRA, como antes se indicó, rechaza la tesis de Luis ORTEGA expuesta en las obras citadas.

ción de provincias lo hubiera dicho expresamente. «Es notorio que suprimir una o varias provincias, o reagruparlas, es cosa muy diferente de alterar los límites: es, sencillamente, algo que la Constitución no sólo no permite, sino que expresamente prohíbe».

II. EXAMEN CRÍTICO Y CONCLUSIONES

Llegado ya el momento de efectuar un examen crítico del tema debatido y de obtener algún tipo de conclusiones, podrían exponerse, en primer lugar, aquellas reflexiones o consideraciones que nos llevarían a inclinarnos por una interpretación *contraria* a la posibilidad constitucional de modificar el actual mapa provincial, en cuanto esa posibilidad de alteración introduciría elementos distorsionantes en una realidad —la división provincial actual— que ha resultado pacífica y positiva durante tantos años de nuestra historia reciente y pasar después a examinar las consideraciones *favorables* a una interpretación en pro de la modificación del mapa provincial.

1. Consideraciones contrarias a la posibilidad constitucional de modificación del mapa provincial

Como factores a tener en cuenta, de carácter desfavorables a una interpretación en pro de la modificación del mapa provincial, podrían exponerse los siguientes:

1.1. *La provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*

La modificación del mapa provincial de España, aun en aquellos supuestos de modificación puntual mediante la creación de una nueva provincia, al configurarse en la Constitución el ente provincial como *división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*, afecta en profundidad a la estructura y planta de la Administración General del Estado y a la demarcación y planta del Poder Judicial, ya que tanto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y en la Ley 83/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial, la circunscripción provincial juega un papel importante en la configuración de esas estructuras y en la organización de los servicios que han de prestarse por el Estado.

Así, la creación o supresión de provincias afectaría a las Subdelegaciones del Gobierno, a los órganos colegiados estatales de ámbito provincial, a las Direcciones Provinciales de los Departamentos ministeriales que mantienen su existencia (Tráfico, INE, etc.), a las Audiencias Provinciales, y a otros servicios y organizaciones de la Administración General del Estado (Comandancias de la Guardia Civil, Comisarías de Policía, etc.).

También afectaría, desde otro prisma, a la estructura organizativa de las Comunidades Autónomas muchas de las cuales han tenido en cuenta la circunscripción provincial para la organización de sus servicios periféricos.

1.2. La provincia como circunscripción electoral

También afectaría la modificación del mapa provincial a la provincia *como circunscripción electoral* ya que todo el sistema de representación política está construido constitucionalmente sobre la instancia provincial, pudiendo pensarse que el legislador constituyente tuvo en mente la organización provincial de España mantenida durante siglo y medio (1833-1978) con las 50 provincias existentes en el momento de aprobarse la Constitución para configurar un determinado modelo de Cámara Baja (entre 300 y 400 Diputados) y un determinado modelo de Cámara Alta (alrededor de 250 Senadores).

Una postura interpretativa abierta a modificaciones del mapa provincial podría forzar el modelo construido por la Constitución para la configuración de las Cortes Generales, por lo que si se impusieran o proliferaran reordenaciones territoriales provinciales en profundidad, quizá fuera necesaria una revisión constitucional. A estos efectos nos remitimos a la postura mantenida por el Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y a la que se ha hecho alusión con anterioridad.

1.3. Configuración de la provincia en su íter constituyente

Otros factores poco favorables a una interpretación en pro de la modificación del mapa provincial se centrarían en los propios términos en que el tema se encuentra regulado en la Constitución Española y en la evolución o íter constituyente de esa regulación de la provincia seguida en la elaboración de la Constitución. Como se ha expuesto anteriormente, y no es necesario repetir aquí, si en algún momento se pensó en atribuir a las Comunidades Autónomas la posibilidad de alterar los términos provinciales y municipales, posteriormente se limitó dicha potestad a la «alteración de los términos

municipales» atribuyéndose al Estado mediante reserva de ley —y de Ley Orgánica— la simple modificación de los *límites provinciales*, tal y como figura en el inciso final del artículo 141.1 de la Constitución.

1.4. Ausencia de toda referencia a las alteraciones de los términos provinciales y al procedimiento para llevar a cabo dichas alteraciones

La postura mantenida en el sentido de que el artículo 141.1, inciso final, de la Constitución no puede ser objeto de una interpretación extensiva, viene avalada por la ausencia de toda regulación en nuestro Derecho local acerca del procedimiento de alteración de los términos provinciales. Ausencia que abarca no sólo el Derecho local sino todo nuestro Ordenamiento jurídico y que contrasta con la existencia de un procedimiento minucioso, tanto estatal como autonómico, para las alteraciones de los términos municipales. Reflexión que ha de completarse con la ausencia también no sólo de un procedimiento *ad hoc* para la modificación de los términos provinciales, sino de cualquier referencia en nuestras Leyes, y en las de Régimen Local especialmente (Ley 7/1985, y Texto Refundido de 1986) a la posibilidad de crear o suprimir provincias (excepto en la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña, de Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Catalanas), que parece negar algún precepto del Régimen Local español, calificado como de carácter básico al señalar que «El territorio de la Nación Española se divide en 50 provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente» (art. 25.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril).

2. Consideraciones favorables a una interpretación en pro de la modificación del mapa provincial

A continuación y en segundo lugar han de exponerse las reflexiones de signo contrario, es decir, aquéllas que avalarían una *interpretación favorable* a la posibilidad constitucional de modificar o alterar el actual mapa provincial.

2.1. La rigidez del mapa provincial consagraría tesis involucionistas

Es difícil pensar que una Constitución de claros acentos modernos como la Constitución Española de 1978 pueda consagrar la petrificación

de toda una organización territorial del Estado como es la basada en la provincia. Ello nos conduciría a un involucionismo difícilmente sostenible. No es pensable, en principio, que el legislador constituyente hubiera querido inmovilizar *para siempre* la organización provincial de España, por mucho que viniera avalada por la historia y por el hecho de haber cumplido una función que pocos pueden poner en duda. Otra cosa es que la modificación del mapa provincial no exija auténticas garantías formales y materiales ni pueda hacerse desconociendo realidades históricas, sociales, económicas, administrativas o de otro orden que, en todo caso, han de tenerse en cuenta. Y esta reflexión nos lleva a un segundo argumento en pro de la posibilidad constitucional del cambio del mapa provincial, que a continuación se tratará.

Sin embargo —y antes de abordar este segundo argumento apuntado—, sí parece sostenible que la garantía institucional de la Administración Local afecta a la actual organización provincial, en el sentido de que ninguna de las 50 provincias actuales puede hacerse desaparecer ya que la garantía institucional alcanza a todas y cada una de ellas individualmente consideradas. Ello no supone la petrificación del mapa provincial ya que podrían crearse nuevas provincias como ahora se razonará, pero siempre respetando las 50 actuales que verían mantenida su existencia por la garantía institucional ínsita en la Constitución Española como tiene reconocido el Tribunal Constitucional.

2.2. *La demanda de la sociedad de creación de nuevas provincias*

Es también difícil mantener que no puedan crearse nuevas provincias en España en aquellos supuestos en que la creación de una de ellas venga fundamentada en razones históricas, sociales, administrativas, económicas, culturales o de otra índole, que, sin merma o menoscabo de las ya existentes, sea consecuencia de una demanda de la sociedad que la haga irrechazable.

Son *dos* los requisitos que debieran concurrir para esta alteración singular del mapa provincial: *primero*, que la creación de una nueva provincia venga avalada por razones indiscutibles —como de la índole ya apuntada— demandadas por la realidad social que no puedan ser objeto de repulsa o negativa al ser consustanciales a todo proceso de cambio y de adaptación a nuevos factores y realidades que no podrían ser desconocidas por los Poderes Públicos; *segundo*, que la creación de una nueva provincia no menoscabe ni atente contra la garantía institucional de aquella o aquellas provincias alteradas en su territorio, en su población, en su orga-

nización y en sus recursos como consecuencia de la entidad local provincial que pretende su creación y que no puede afectar a ese núcleo o reducido indisponible por el legislador de las provincias actuales cuya preservación —en palabras del Tribunal Constitucional— se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales.

Si se dieran los dos requisitos señalados: demanda de la sociedad debidamente justificada y ausencia de menoscabo alguno de la garantía institucional (definida por el Tribunal Constitucional) de la provincia o provincias afectadas, quizá pueda pensarse que el Tribunal Constitucional no rechazaría, por no ser contraria al orden constitucional, la alteración singular del mapa provincial en el sentido indicado.

3. CONCLUSIONES FINALES

A la vista de todo lo expuesto pueden obtenerse las siguientes conclusiones finales:

PRIMERA.— La posibilidad de modificar el mapa provincial de España ha de ser estudiada a la luz de los preceptos constitucionales sobre la provincia y especialmente del artículo 141.1, inciso final, cuya interpretación es clave para conseguir el objetivo deseado por el presente trabajo.

SEGUNDA.— En principio, el inciso final del artículo 141.1 de la Constitución («cualquier alteración de los términos provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica») ha de ser interpretado en sus justos y estrictos términos, siendo preciso acudir a una interpretación extensiva para fundamentar que «alteración de los límites provinciales» comprende también una modificación más profunda del mapa provincial, como la que entrañaría la creación o supresión de provincias.

TERCERA.— El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado nunca sobre la posibilidad de alteraciones del mapa provincial, ni aun en aquellas Sentencias en las que ha definido el concepto de «garantía institucional de la Administración Local» que el Alto Tribunal predica de la institución «Municipio» y de la institución «Provincia», pero no de cada entidad local individualmente considerada.

CUARTA.— Un estudio detenido de la provincia a través de su configuración en la tramitación parlamentaria de la Constitución Española (íter constituyente) lleva a la conclusión de la inalterabilidad del mapa provin-

cial, cuya modificación queda centrada exclusivamente en la alteración de los *límites* de las provincias (enclaves, alteraciones de municipios limítrofes entre provincias), confirmando la interpretación del artículo 141.1, inciso final, en sus justos términos y rechazando la interpretación extensiva.

QUINTA.— La mayoría de la doctrina científica estudiada se inclina, no obstante, por la tesis favorable a la modificación del mapa provincial, ya que lo contrario entrañaría una petrificación del citado mapa de tintes involucionistas que no es pensable pueda sustentarse en preceptos constitucionales, ni aun en el artículo 141.1, último inciso.

Sin embargo, otra parte de la doctrina se manifiesta por la tesis de la inmutabilidad del mapa provincial y del mantenimiento del *statu quo* provincial querido por el legislador constituyente y extraído de los preceptos constitucionales sobre la materia y de la interpretación correcta que ha de darse al artículo 141.1, inciso final, de la Constitución.

SEXTA.— Cobra un importante relieve para la fundamentación de la inalterabilidad del mapa provincial el carácter de la provincia como circunscripción electoral consagrado en la Constitución. El mantenimiento de las actuales provincias, y con sus mismos límites, es consustancial al sistema establecido en el texto constitucional cuya modificación requeriría revisión de dicho texto (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA).

SÉPTIMA.— Puede mantenerse con fuertes fundamentos que la garantía institucional de la provincia alcanza a las 50 provincias actuales existentes en el momento de promulgarse la Constitución Española de 1978. En consecuencia, ninguna de esas 50 provincias puede ser objeto de supresión, debiendo mantenerse el actual *statu quo* provincial. Solamente cabría, con base en el artículo 141.1, inciso final, la modificación de sus límites y mediante Ley Orgánica y para los supuestos previamente contemplados en el mismo (enclaves y alteraciones de municipios colindantes).

OCTAVA.— No obstante, podría pensarse que el Tribunal Constitucional no rechazase por inconstitucional la creación puntual de una nueva provincia, siempre que la misma *fuera demandada* por la sociedad y bajo notables razones justificativas de carácter histórico, social, económico, administrativo, cultural, político u otros y siempre que su creación *no menoscabara ni atentara* a la *garantía institucional* (como «preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar») de la provincia o provincias afectadas por el nuevo Ente provincial y con incidencia en sus

elementos básicos: territorio, población, organización y recursos. Solamente bajo esos condicionantes podría pensarse en que el Tribunal Constitucional no rechazaría, quizá, la creación de alguna nueva provincia en España.