

La provincia en el contexto jurídico del siglo XXI

Blanca Soro Mateo

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

«Hay que augurar que, superada ya la animadversión a las provincias, y pasadas de moda las posibles soluciones comarcales, vuelva a replantearse la necesidad de fortalecer ese escalón organizativo intermedio ...»

Sebastián Martín-Retortillo Baquer, La provincia: presente, pasado y futuro, 1991

Sumario: I. LA PROVINCIA A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE. 1. Consideraciones previas. 2. La provincia en la Constitución de 1978 y en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local. 3. Acerca de la regulación de la provincia en los Estatutos de Autonomía: su posición en los procesos de reforma estatutaria.—II. EL FUTURO DE LA PROVINCIA A LA LUZ DEL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005 Y DEL ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2006. 1. Acerca de la reconsideración del papel de la provincia: el debilitamiento del alcance de las bases estatales sobre Régimen Jurídico de la Administración Local como origen de la heterogeneidad en el debilitamiento o reforzamiento de la Provincia como Entidad Local. 2. La configuración de la provincia en el Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local de 2006.—III. LA POSIBILIDAD DE MODIFICACIÓN DEL MAPA PROVINCIAL. 1. Consideraciones preliminares. 2. Posibilidad constitucional: el artículo 141.1 *in fine* de la CE. 3. Creación, modificación y supresión de provincias: régimen jurídico vigente.

I. LA PROVINCIA A LA LUZ DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE

1. Consideraciones previas

Camino de los dos siglos de existencia de la provincia en España, y en un momento coyuntural de reforma del bloque de la constitucionalidad protagonizado por una reajuste competencial entre la instancia estatal y la autonómica, seguimos debatiendo sobre la garantía institucional de la provincia y sobre el papel que debe desempeñar en la actualidad como entidad local.

Además de los procesos de reforma estatutaria a los que estamos asistiendo, el debate territorial en nuestro Estado complejo ha iniciado una andadura que parece dirigir sus derroteros hacia la intermunicipalidad. Bajo estas coordenadas, consolidada ya la realidad municipal y descartada de nuevo la posibilidad

de supresión de la provincia, como evidencian los nuevos textos que hoy manejamos, procede que nos detengamos en el análisis de la realidad jurídica de las provincias y del papel que previsiblemente van a desempeñar en este no ya tan nuevo siglo XXI.

No es intención del presente estudio resolver la cuestión pluriprovincial, sino más bien, plantear, en la coyuntura de reforma constitucional y estatutaria en la que nos encontramos, la posibilidad jurídica de la provincialización y el alcance que ésta puede tener en las actuales Comunidades Autónomas uniprovinciales.

2. La provincia en la Constitución de 1978 y en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local

Para analizar la consideración de la provincia en la Constitución, hemos de partir necesariamente de su art. 137, en virtud del cual el *Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*, entidades que según reza el precepto *gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses*.

La provincia es, pues, una *entidad local* cuya existencia, y a diferencia de otras agrupaciones de municipios que puedan constituirse¹ con arreglo al art. 141.3 CE, queda garantizada constitucionalmente. No obstante, los términos del artículo 141.1 del Texto constitucional no son suficientemente claros respecto al carácter indispensable de la provincia como entidad local o, lo que es lo mismo, respecto del carácter obligatorio de la provincia como entidad local, al disponer dicho precepto que *La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios*. Consecuencia de esta indeterminación apuntada, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 aclaró esta cuestión señalando que «*estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita ... no pueden llevar sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad local dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses*»².

En segundo término, además de entidad local obligatoria, la provincia es, según el mismo art. 141.1 del Texto constitucional, *división territorial* para el cumplimiento de las actividades del Estado. Se ha de destacar, en este sentido, que la división provincial de la que parte el constituyente responde, en toda lógica, al momento en que se produce la misma, esto es, al carácter instrumental de la provincia como división territorial al servicio de la estructuración del

¹ Como es sabido, la LBRL, en base a este precepto constitucional, regula esta cuestión en los arts. 42 y 43.

² Sobre la indeterminación del carácter obligatorio o necesario de la provincia puede verse, por todos, ENTRENA CUESTA, R., «El marco constitucional de la provincia y sus competencias», en *La provincia*, IX Congreso Italo-español de Derecho Administrativo, Granada, 1985, págs. 101-103.

Estado y no al carácter autónomo de la misma como entidad local con personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines, como reza el art. 137 de la CE. En efecto, la Constitución parte de una división provincial que, como reiteradamente ha destacado la doctrina, hoy puede devenir irreal, arbitraria y basada en la desconcentración de un Estado centralista y no en la descentralización propia de nuestro Estado vertebrado³.

En tercer y último lugar, además de entidad local y división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado, la provincia, a la luz de los arts. 68 y 69 de la CE, se nos manifiesta como *circunscripción de representación política de los ciudadanos*. En efecto, según el art. 68.2, la circunscripción electoral para el Congreso es la Provincia. Cada circunscripción electoral tendrá asignada por Ley una representación mínima inicial y el resto de diputados se distribuirá en atención a la población (art. 68.3). Por lo que hace al Senado, según el art. 69, éste es la cámara de representación territorial, eligiéndose en cada provincia cuatro senadores. Como puede deducirse, la provincia es la división territorial de la que se parte para integrar las Cortes Generales

Sentada la tradicional y triple consideración provincial, sin embargo, el panorama se oscurece cuando se trata de encontrar la virtualidad a la realidad provincial como entidad local fuera del papel asistencial de los municipios o instrumental para el ejercicio de competencias estatales y como circunscripción electoral. En efecto, la capacidad de gestión de servicios por parte de la provincia queda supeditada a lo que cada Comunidad Autónoma decida y plasme tanto en su Estatuto de Autonomía, como ejercicio de su competencia de organización de sus instituciones de autogobierno, como en su normativa de desarrollo. Nótese que, al igual que el Estado centralista no delegó competencias en las Diputaciones, reforzando, al contrario, su Administración periférica, las Comunidades Autónomas, a imagen y semejanza de éste, no han sido proclives a la descentralización *ad intra* de sus competencias, de forma que la transferencia de competencias de la Administración autonómica a la Administración provincial ha brillado precisamente por su ausencia, lo cual ha abundado en el debilitamiento de la provincia como entidad local.

³ Como ya advirtió MORELL OCAÑA, «la imagen de la provincia que hemos heredado nos la presenta, en efecto, como una pura y simple reacción del legislador, fruto de una determinada concepción del Estado español en la que resalta la intención de uniformidad en su organización, de designio de borrar toda particularidad en el trato y en la administración de los diversos territorios. La provincia nace a la vida institucional, en este enfoque, con el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, en el que se concibe una especie de borrón y cuenta nueva, como una esponja que borra el pasado histórico, que elimina de este país su fisonomía de país en regiones, y cuadricula el territorio haciendo nacer unas circunscripciones que nada tienen que ver con la historia; mas aun, que se oponen de modo decisivo a las estructuras vivientes sobre las que la convivencia española se asienta. Las provincias se oponen pues a las regiones, y nacen para descalificar a éstas como marco para la organización del Estado y la administración del territorio», en MORELL OCAÑA, L., «Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia», *La Provincia*, IX Congreso Italoespañol de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985, págs. 9-10. Frente a esta generalizada postura, Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *La provincia: pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 47 y ss.

Hoy día, para conceptuar en nuestro contexto la «autonomía local» que se reconoce y garantiza constitucionalmente a la provincia como entidad local hay que partir necesariamente de la *Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985*, ratificada por España el 20 de enero de 1988. Concretamente su art. 3 entiende por autonomía local «el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Como fácilmente se deduce, lejos de una consideración formal, que comprendería su función asistencial o instrumental, la Carta Europea de Autonomía Local reconoce lo que denominamos autonomía o competencias reales, materiales y efectivas a las provincias.

En esta lógica, la Carta también se detiene en la definición del alcance de esta «autonomía local», formulando un elenco de principios y estableciendo una serie de límites que se exponen a continuación y que condicionan su propia consideración. En primer término, se formulan los principios de proximidad en el ejercicio de competencias (art. 4.3)⁴, la adaptación (art. 4.5) y la participación (art. 4.6). En cuanto a los límites, se precisa que las competencias básicas de las entidades locales se fijaran en la Constitución o en la Ley (art. 4.1). En efecto, la propia existencia de la entidad local se subordina a la atribución constitucional o legal de competencias propias, que el propio texto denomina básicas. Asimismo, residencia en las entidades locales la libertad plena para ejercer su iniciativa y, por ende, sus competencias en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad (art. 4.2). En tercer y último lugar, y abundando en este sentido garantizador de la autonomía real, la Carta Europea establece que, como regla general, las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas (art. 4.4).

Pues bien, la vigente LBRL, que como se verá *infra* pretende ser sustituida por el Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local, define la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios. El centro de gravedad de la autonomía de la provincia se sitúa pues, por el legislador estatal, precisamente en sus funciones de apoyo municipal⁵ y no, por el contrario, en el reconocimiento de un elenco de competencias que confirmen su autonomía, como se lleva a cabo en relación con los municipios por la propia LBRL (arts. 25 y 26) y tal y como postula la Carta Europea de Autonomía Local. No obstante, y como apuntábamos *supra*, es cierto que se prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, en los términos que disponga su Estatuto de Autonomía, le encomiende a la provincia la gestión de los servicios propios de la Administración autonómica (art. 37.1), funcio-

⁴ El ejercicio de competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

⁵ Sobre la preeminencia de esta función auxiliar frente a sus funciones propias, puede consultarse MORILLO VELARDE, J.I., «La provincia en el derecho propio de Andalucía», *RAAP* núm. 33, 1999, pág. 19.

nalidad, en la práctica, desatendida en la medida en que, como advertíamos *supra*, las Comunidades Autónomas han procedido a crear su propia Administración periférica⁶.

Para finalizar estas referencias positivas a la consideración de la provincia y al alcance de la autonomía local que se deriva de la normativa estatal sobre régimen local, prescindiendo de una enumeración exhaustiva del contenido de la legislación autonómica sobre régimen local, baste por señalar que de la lectura de ésta puede afirmarse que, por lo general, el desarrollo normativo autonómico en este ámbito, esto es, sobre el alcance de la autonomía provincial, resulta prácticamente nulo, el la medida en que no se observa mayor peso provincial del que se deriva de la normativa básica estatal. Incluso, como se verá *infra*, en aquellas Comunidades Autónomas en que el propio y correspondiente Texto estatutario ha situado a la provincia como ámbito para la gestión de los servicios autonómicos, en la práctica se ha prescindido de la misma como estructura territorial para el ejercicio de sus competencias.

Puede concluirse, pues, que fuera del carácter instrumental de la provincia, el debilitamiento de la misma como entidad local es una realidad que se deriva del propio régimen jurídico vigente, frente al reforzamiento que de la misma puede derivarse de la Carta Europea de Autonomía Local. Como se deduce del Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local y de la efectuadas y proyectadas reformas estatutarias, así como de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la provincia como circunscripción de la Administración periférica del Estado está asistiendo prácticamente a su ocaso, en la medida en que, como es sabido, la progresiva asunción de competencias por las Comunidades Autónomas está suponiendo un debilitamiento de las competencias estatales, que quedan reducidas a las enumeradas por el art. 149 CE. A ello se une, además, el estricto entendimiento que de cada una de estas competencias efectúa la reciente doctrina de nuestro Tribunal Constitucional. Como señalábamos *supra*, si ni la CE, ni la normativa estatal sobre régimen local, al amparo del art. 149.1.18 CE, garantizan una parcela competencial a las provincias, su realidad como entidad local principal, y no subordinada a la asistencia y coordinación de municipios queda en una falacia. Hacer depender esta circunstancia de la voluntad de diecisiete Comunidades Autónomas, y con la experiencia adquirida con la potestad autonómica para llenar de contenido sus funciones, aboca, con independencia del signo político imperante en cada momento en la Comunidad Autónoma respectiva, en un centralismo autonómico

⁶ Como ha señalado MORILLO-VELARDE PÉREZ, «no cabe duda de que existe una clara jerarquización de los rasgos caracterizadores de esta entidad dentro de la norma, de manera que su fisonomía de conjunto está más de lado de una Administración de apoyo de la acción municipal que de una organización territorial con su propia y exclusiva afirmación, que viene a rivalizar con las Administraciones autonómicas. En este sentido creo que se puede afirmar que la LRBRL ha encontrado el espacio propio de la institución provincial, la funcionalidad que le corresponde dentro del contexto del sistema autonómico y el sentido que hoy la Constitución asigna a la provincia». MORILLO VELARDE, *Ibidem*.

difícil de superar. Tampoco resultaría fácil, si existiera voluntad descentralizadora en la Comunidad Autónoma, reforzar, por períodos, a esta entidad local. Como consecuencia de los anterior, uno de los inconvenientes con el que puede enfrentarse una decidida opción por la multiprovincialidad en las Comunidades Autónomas uniprovinciales es la opción centralista o no del partido que gobierne la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, los distintos estadios de descentralización que pueden darse, desde la mera existencia provincial a efectos electorales y de asistencia municipal, hasta el fortalecimiento de la provincia como entidad local con competencias propias, atribuidas *ex lege* o bien como consecuencia de la aplicación de los distintos principios de la organización administrativa, como lo es la descentralización y la delegación.

Como ha quedado de manifiesto, y en el caso de que la autonomía real, que supone el reconocimiento de competencias sustantivas, no sea garantizada estatutariamente, al quedar esta cuestión relegada a la legalidad ordinaria, la existencia de la provincia como entidad local autónoma se encontrará al albur de la opción política del gobierno autonómico. Esto es, de nada servirá el mantenimiento de la existencia y, en su caso, proliferación de provincias, si la Comunidad Autónoma, titular en el momento actual de la mayor parte de las competencias, no reconoce normativamente o al menos transfiere o delega parte del elenco de sus competencias con la consiguiente transferencia de fondos para ser ejercidas.

3. Acerca de la regulación de la provincia en los Estatutos de Autonomía: su posición en los procesos de reforma estatutaria

El alcance que, a la luz de la Constitución y de la normativa básica sobre régimen local, se confiere a la provincia debe completarse con la regulación que de la misma llevan a cabo los diversos Estatutos de Autonomía, como textos normativos integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad. Además, en sede estatutaria, el tema que nos ocupa debe ser abordado desde una doble perspectiva. Por un lado, interesa estudiar en qué medida los Estatutos de Autonomía pueden garantizar la autonomía de la provincia como entidad local al regular las relaciones entre éstas y las Comunidades Autónomas; esto es, conviene detenerse en vislumbrar si los Estatutos de Autonomía pueden garantizar una esfera real de competencias provinciales de forma distinta a como lo hace la normativa sobre régimen local estatal, lo que podría materializarse, como tendremos ocasión de constatar, incluyendo en el texto estatutario una lista de competencias provinciales, o bien atribuyendo en exclusiva a la Comunidad Autónoma correspondiente la competencia sobre régimen local, dejando aquélla cuestión para ser regulada por el legislador autonómico y desplazando, consiguientemente, las bases sobre régimen local. Probablemente sea ésta segunda la tendencia que se generalice, a la vista de la reciente doctrina constitucional, de los nuevos Estatutos de Autonomía, así como del Proyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local.

De forma previa al análisis de la regulación de la provincia en los textos estatutarios, conviene recordar que el Título II del Proyecto de LOAPA que, como es sabido, pretendió ser una ley de armonización encuadrable en el art. 150.3 de la CE, abordó la regulación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Provincias, articulándolas en base a dos fórmulas complementarias, la posibilidad de transferencia y la posibilidad de delegación de competencias autonómicas propias o transferidas por el Estado. Pues bien, por lo que se refiere a la primera cuestión apuntada, esto es, a la eventual garantía estatutaria de la Provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma, en base a su potestad organizativa y a sus competencias de desarrollo de las bases de régimen local⁷, se ha de advertir que las Comunidades Autónomas abordaron, aunque de forma poco homogénea, la regulación de la provincia en sus Estatutos de Autonomía. Conviene, en este punto, por clarificadora, traer a colación la clasificación que CLAVERO ARÉVALO efectuó de los Estatutos de Autonomía en este orden de cosas⁸.

Por un lado, se situarían las Comunidades Autónomas uniprovinciales, en las que la Diputación desaparece, integrándose en los órganos de gobierno autonómicos⁹. La posición de la provincia en las seis Comunidades Autónomas uniprovinciales resulta, como es obvio, ciertamente debilitada en la medida en que ésta queda subsumida en la Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere a la constitucionalidad o compatibilidad de esta desaparición institucional con el art. 137 del Texto constitucional el Tribunal Constitucional, como es sabido, se pronunció en su temprana STC 32/1981, de 28 de julio que, a propósito de la anulación de una Ley autonómica por no respetar la garantía institucional de la Provincia, afirmó la constitucionalidad de la integración de la Provincia en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En segundo término, y ya en relación con las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, en algunas Comunidades Autónomas, según sus Estatutos, se añade a la ya conocida misión asistencial una nueva función instrumental a la provincia, como circunscripción electoral autonómica y como división territorial para proyectar la Administración autonómica, convirtiéndose aquella en división territorial de la Comunidad Autónoma para la prestación de los servicios autonómicos. En estas Comunidades Autónomas, y sin embargo, rara vez se le

⁷ La STC de 5 de agosto de 1983, refuerza el papel del Estado en la medida en que subsume la ordenación de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las provincias en el título constitucional del 149.1.18.^a CE, sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

⁸ CLAVERO ARÉVALO, M., «La provincia ante una encrucijada histórica», *RAP* núm. 100-102, vol III, 1983, págs. 2137-2138. Un análisis minucioso de esta cuestión puede consultarse en ESCRIBANO COLLADO, P. y RIVERO YSERN, J. L., «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», *RAP* núm. 104, 1984, págs. 100-116.

⁹ Sobre este extremo, como se sabe, la STC de 28 de julio de 1981 entendió que no se infringía de este modo la garantía institucional de la provincia.

otorga a la Provincia la gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de la Comunidad Autónoma; esto es, contraviniendo esta previsión estatutaria, las Comunidades Autónomas, por lo general, no utilizan a la provincia como estructura territorial para la proyección de la Administración autonómica, aunque así se derive del propio Texto estatutario. Un ejemplo de este fenómeno lo encontramos, antes de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007 en la Comunidad Autónoma andaluza, cuyo Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, aludía expresamente a esta función accesoria de la provincia, reconociéndose, además la posibilidad de que la Comunidad Autónoma estableciera por Ley los mecanismos necesarios de dirección y control, relegando, si cabe, aún más la posición de la provincia y, por tanto, recortando en mayor medida que la normativa básica estatal la autonomía local¹⁰.

Frente a este teórico reforzamiento del alcance de la autonomía de la provincia, el artículo 3.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 89 de junio —y modificado posteriormente por las Leyes Orgánicas 1/1991, de 13 de marzo, 4/1994, de 24 de marzo y 1/1998, de 15 de junio—, refuerza, en cambio, el papel de la comarca, pues frente al carácter potestativo de esta entidad local en la LBRL, configura a esta entidad como obligatoria, sin perjuicio de que dicha previsión estatutaria se encuentre incumplida a día de hoy¹¹. Por otra parte, interesa resaltar que el art. 3 del Estatuto murciano continúa disponiendo que *los municipios gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que le son propios*. Las comarcas gozan también de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para el cumplimiento de los fines que les sean atribuidos por Ley. Nada se afirma, en cambio, en este sentido respecto de la provincia¹².

Dejada a un lado la garantía estatutaria de la provincia como división territorial para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma, más teórica que real, como afirmábamos, en el caso de que se encuentre prevista en el Estatuto de Autonomía, se ha de advertir que, recientemente, como es sabido, la posición de la entidad que venimos analizando en los textos estatutarios y previamente descrita debe ser completada con las innovaciones que territorialmente ha introducido el controvertido estatuto catalán, que afecta, como tendremos ocasión de comprobar, directamente al tema que nos ocupa.

¹⁰ Sobre esta cuestión, *vid.* MORILLO VELARDE, J.I., «La provincia en el derecho propio de Andalucía», *RAAP* núm. 33, 1999, p. 20-22.

¹¹ A este respecto, conviene traer a colación las afirmaciones de TORNOS MÁS, según el cual *el contenido de la ley básica podrá excepcionarse por el legislador autonómico cuando la Comarca sea un ente previsto en el Estatuto de Autonomía como ente de carácter obligatorio*, en TORNOS MÁS, J., «Proceso de comarcalización y provincia», *Congreso Internacional Municipio Siglo XXI*, Ciudadanía y Gobierno Local, pág. 5.

¹² Sobre la inédita institucionalización de la Comarca en la Región de Murcia, puede verse MARTÍNEZ MARÍN, A.: «La legalidad y vigencia de las Entidades locales territoriales en el subsistema autonómico de la Región de Murcia», *REALA* núm. 302 págs. 42-50; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y GUTIÉRREZ LLAMAS, A., «La institucionalización de la Comarca en la Región de Murcia en la perspectiva de la reforma estatutaria», *REALA* núm. 304, 2007.

La reforma del Estatuto catalán, que entró en vigor el 9 de agosto de 2006¹³, creó las denominadas *veguerías*, que vienen a sustituir a las provincias como ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local con personalidad jurídica propia. La *veguería*, para el Estatuto catalán, también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios. Hasta aquí, nada nuevo ni distinto a lo que estipulan, parte del resto de los Estatutos de autonomía. Pero, además, la *veguería*, y esto es lo que interesa destacar, como gobierno local ostenta naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses según reza el art. 90 del Estatuto. En cuanto al Gobierno y la Administración autónoma de la *veguería*, éstos corresponden al Consejo de *veguería*, que sustituye en Cataluña a las Diputaciones y está formado por el Presidente o Presidenta, escogido por los Consejeros de *veguería* de entre sus miembros, y por los Consejeros de *veguería*. Se plasma pues, en el *Texttttttto*, una triple consideración estatutaria de la provincia, como ámbito de cooperación intermunicipal, división territorial para la organización de los servicios de la Comunidad Autónoma y entidad local con autonomía para la gestión de sus intereses. No cabe duda que el Estatuto catalán ha sido y está siendo manejado por los estatuyentes de otras Comunidades Autónomas, de modo que conviene que nos detengamos en el análisis del alcance de esta reforma y en su adecuación constitucional.

En efecto, esta innovación ha planteado dudas de constitucionalidad, sobre las que, como es obvio, todavía no se ha pronunciado el Tribunal Constitucional. No obstante, de la supresión estatutaria de las provincias pueden hacerse a mi modo de ver dos lecturas. Por un lado, puede sostenerse que la sustitución de las provincias por las *veguerías*, en Cataluña, constituye una operación inconstitucional, contraria a los arts. 137 y 141 de la CE. Por otro lado, cabe entender que sólo y exclusivamente se ha procedido a cambiar la denominación de éstas, en tanto que entidad local, como materialización de la denominada interiorización del régimen local llevada a cabo por el Estatuto¹⁴.

En primer término, puede afirmarse que el Estatuto catalán no ha suprimido la realidad provincial, sino que ha sustituido la denominación de la provincia por *veguería* en su territorio, término más acorde con su historia, de tal manera que desde el punto de vista constitucional cabe entender que no se ve mermada la garantía institucional de esta entidad local¹⁵.

¹³ Téngase en cuenta que esta Ley ha sido objeto de distintos Recursos de inconstitucionalidad planteados por parlamentarios del Grupo Popular, por el Defensor del Pueblo y por las Comunidades Autónomas de Aragón, Valencia, Islas Baleares, La Rioja y Murcia.

¹⁴ Un tema de gran calado, recientemente abordado por JIMÉNEZ ASENSIO, viene constituido por la constitucionalidad de la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía sobre régimen local que, a día de hoy, se encuentran reconocidas al Estado en la Legislación básica de régimen local. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El Gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Seminari de Dret Local*, Barcelona, 2006 (http://seminari.fmc.cat/ARXIU/autors06_07/Octubre_01.pdf), págs. 5 y ss.

¹⁵ Resultan sumamente interesantes, en este sentido, las consideraciones vertidas por GARCÉS SANAGUSTÍN en GARCÉS SANAGUSTÍN, A., «Provincia y principio de subsidiariedad», <http://www1.dpz.es/dipu/areas/presidencia/municipia/congreso/ponencias/angel-garces.pdf>

Por otra parte, y hasta el momento actual, el mapa provincial de la Comunidad Autónoma no ha sido modificado, aunque, como es sabido, existe intención de reorganizar la estructura territorial de la Comunidad Autónoma. Si se observa el art. 141.1 de la CE, al que alude el propio Estatuto catalán, tampoco parece que puedan existir problemas de constitucionalidad.

II. EL FUTURO DE LA PROVINCIA A LA LUZ DEL LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL DE 2005 Y DEL ANTEPROYECTO DE LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2006

1. Acerca de la reconsideración del papel de la provincia: el debilitamiento del alcance de las bases estatales sobre Régimen Jurídico de la Administración Local como origen de la heterogeneidad en el debilitamiento o reforzamiento de la Provincia como Entidad Local

Como resulta por todos conocido, en España la provincia ha sido el elemento esencial a partir del cual vertebrar el Estado para construir el sistema autonómico. Mas transcurridos casi treinta años, y planteada ya la reforma, estatutaria y del gobierno local, parece haber llegado el momento de reconsiderar el nuevo papel que, en su caso, debe desempeñar la provincia.

Se ha de partir, no obstante, de que todo apunta a que la reforma constitucional tendrá lugar después de que finalice el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía. Por otro lado, previsiblemente el Senado, como Cámara de representación territorial, cambiará su composición y sus funciones y competencias. También se ha de partir de una improbable pero posible constitucionalización del mapa autonómico actual. Por otra parte, nos encontramos también inmersos en el proceso de análisis, debate y reforma del Gobierno Local, elaborado ya el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, en aras a la adecuación de nuestra normativa sobre régimen local a la Carta Europea de Autonomía Local de 1985¹⁶.

¹⁶ Son fundamentalmente cuatro los ejes vertebradores del Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local. Por un lado, la proclamación del principio de separación de poderes, entendido como sistema de frenos y contrapesos, que se alcanza, según declara su propia Exposición de Motivos, a través del pluralismo territorial y la consiguiente existencia de varios ordenamientos jurídicos, cuyas relaciones no se rigen por el principio de jerarquía sino por el principio de competencia. En segundo lugar, el fortalecimiento de la autonomía local, a través de la actualización y ampliación de competencias de los municipios. En tercer término, el fortalecimiento de la intermunicipalidad, que incluye a provincias, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades y consorcios. Y, en cuarto y último lugar, el mantenimiento de la debilidad de la provincia como entidad local.

En este contexto de transitoriedad y de pendencia del bloque de la constitucionalidad y de la propia Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, no es posible, desde luego, formular un diagnóstico fiable del futuro de la realidad provincial en nuestro Estado, pero sí nos encontramos en condiciones de contribuir al debate y análisis de las grandes líneas maestras que a todas luces parece que van a trazar el diseño de la Administración y del Gobierno Local, para extraer conclusiones acerca del posicionamiento de la provincia en esta nueva realidad local que se está gestando.

Nos referimos ahora a la revisión del alcance del título competencial sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas que se deriva de los nuevos Estatutos de Autonomía, así como del Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración Local.

Pues bien, como es sabido, el artículo 149.1.18.^a de la CE permitió al Estado dictar la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico, así como la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local. En una primera aproximación, las bases consisten en el marco normativo común que han de respetar las Comunidades Autónomas. Desde una consideración *positiva*, que las pone en conexión con el art. 149.1 de la CE, también pueden ser definidas como las orientaciones generales para todo el Estado, exigidas por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros. Desde una consideración *negativa* y enfrentada a la anterior, se conciben como límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, se ha de advertir cómo, desde que el Tribunal Constitucional consideró que las Cortes Generales podían legislar sobre cualquier materia hasta nuestros días, el concepto de bases ha sufrido una evolución que ha ido restringiendo progresivamente su ámbito.

En primer término y partiendo del concepto material de bases adoptado por el Tribunal Constitucional se admite la posibilidad de su existencia, tanto en normas de rango legal como en normas de rango reglamentario, así como la deducción de éstas de la normativa preconstitucional¹⁷. Estos postulados suponen la adopción de un concepto exclusivamente material de las bases superado en la actualidad. Se ha impuesto pues un concepto formal de éstas que exige que las mismas vengan formuladas de manera expresa, sin perjuicio del mante-

¹⁷ Vid. la STC 32/1981, de 28 de julio. Por su parte, la STC 1/1982, de 28 de enero, declara más precisamente que «la comunidad no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar, en todo caso, no sólo los principios que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases que se infieran de la legislación preconstitucional vigente». En el mismo sentido, la sentencia de 4 de noviembre de 1982, estableció que «no existiendo por ahora tal legislación básica es de aplicación la doctrina sentada por este Tribunal en sus sentencias de 28 de julio de 1981 y 8 de febrero de 1982, según la cual la ausencia de aquella no impide a las Comunidades Autónomas ejercer su competencia legislativa siempre que se respeten las bases o normas básicas entendidas como nociones materiales que se deduzcan racionalmente de la legislación vigente, estén o no formuladas de forma expresa, y sin perjuicio de que el Estado pueda dictar en el futuro tales normas que, naturalmente, serán entonces aplicables a las Comunidades Autónomas».

nimiento más o menos vacilante del concepto material de bases¹⁸. Asimismo, dichas bases han de venir necesariamente contenidas en norma con rango de ley, si bien se admite su complemento reglamentario¹⁹.

Dicho esto, interesa precisar, pues, a qué normas queda reducido el marco básico de régimen local que en todo caso ha de respetar la normativa autonómica. Para ello no se han de obviar las posibles modulaciones de la cláusula constitucional «bases más desarrollo» en relación con este sector del ordenamiento jurídico constituida por el Derecho local²⁰.

No obstante, y en relación con esto último, resulta necesario hacer mención de una cuestión a la que el Tribunal Constitucional ha asignado una relevancia notable al momento de definir el alcance de la legislación básica estatal. En efecto, se ha advertido cómo aquellos pronunciamientos constitucionales que ampliaban la extensión de lo básico —negando en consecuencia la posible titularidad por las Comunidades Autónomas de una competencia normativa de desarrollo de las bases—, y cuyo paradigma viene constituido por la STC 149/1991²¹, han postulado la posibilidad de que el Estado establezca las bases tanto en normas legales como reglamentarias de desarrollo. Por el contrario, aquellas sentencias que inauguraron una concepción más estricta del ámbito de la legislación básica estatal niegan dicha posibilidad como norma general. Sin embargo, la elasticidad del concepto de lo básico no encuentra, a nuestro parecer, una conexión necesaria con la admisión o inadmisión de normas reglamentarias de carácter básico, y ello porque una normativa de mínimos no impide, como es lógico, la colaboración de instrumentos reglamentarios como forma normativa tradicionalmente utilizada para regular procedimientos o, en general, para incluir aspectos imprescindibles y estrechamente vinculados a la eficacia real del instrumento legal²².

¹⁸ De la vacilación referida resulta ilustrativo el cambio de criterio del TC al enjuiciar el alcance de lo materialmente básico en las SsTC 149/1991 y 102/1995.

¹⁹ *Vid.*, entre otras, la STC 69/1988, de 19 de abril, que en el sentido referido, constituye un «momento de inflexión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la noción material de las bases estatales ex art. 149.1 CE», tal y como ha señalado GUTIÉRREZ LLAMAS, A., *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Bosch, Barcelona, 1994, págs. 73 y ss.

²⁰ En este sentido MUÑOZ MACHADO, cuando se refiere al contenido de la noción constitucional de *lo básico*, afirma que «no es una cuestión rígida, sino oscilante, que tiene mayor o menor amplitud, dependiendo de la materia que se considere y la situación en que se aplique» (MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1983, págs. 352 y ss.). SANTAMARÍA PASTOR acoge también la convencionalidad del contenido de lo básico (SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales» *REDC* num. 6, 1982, pág. 192). *Vid.* en la misma dirección PÉREZ CALVO, A. (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990, pág. 15.

²¹ No obstante, esta argumentación fue reiterada en sentencias posteriores, como la STC 198/1991, de 17 de octubre.

²² Los ejemplos de colaboración reglamentaria en la disciplina de cuestiones básicas son muy numerosos. Piénsese en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora o en el carácter básico de las normas de desarrollo que, en materia de

El razonamiento expuesto parece quedar confirmado por la STC 13/1998, de 22 de enero. Toda vez que el Tribunal Constitucional entra a enjuiciar el contenido de preceptos reglamentarios en relación con la invasión competencial denunciada por los recurrentes y habida cuenta que concluye declarando la conformidad constitucional de algunos de los preceptos impugnados por ausencia de contravención del orden constitucional de competencias, parece dejar por sentado que dichos preceptos no presentan vulneración material de la CE ni óbice formal alguno en cuanto al rango de la norma en que se contienen. Es más, el voto particular concurrente formulado por el magistrado JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA a dicho pronunciamiento afirma que la Comunidad Autónoma recurrente —el País Vasco— tiene razón cuando denuncia que no debe admitirse que «por regla general el Estado pueda disponer que una norma reglamentaria revista la condición de norma básica como consecuencia de que es desarrollo de otra norma básica». Ahora bien, a renglón seguido advierte que se trata de un supuesto distinto cuando las normas básicas deben ser complementadas, que no desarrolladas, por una norma reglamentaria para que aquella norma básica pueda alcanzar los efectos que le son propios, esto es, para alcanzar la formulación básica de una materia.

Puestas de manifiesto las modulaciones que la extensión de lo básico puede sufrir, y las vacilaciones que sobre su entendimiento han sido puestas de manifiesto por nuestro Tribunal Constitucional, cuyo exponente en el ámbito que nos ocupa se encuentra en la reciente STC 240/2006, de 20 de julio, conviene que nos detengamos en lo que al respecto ha sido recogido por el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, que inspira el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y que, a nuestro juicio, supone una modificación del entendimiento del alcance de la cláusula bases más desarrollo en materia de régimen local y, en consecuencia, una modificación del sistema de fuentes aplicables a la Administración Local²³. En efecto, una vez analizados los principales problemas que presenta nuestro régimen local en relación con el acervo europeo en el que debe inspirarse, para proteger el debilitado poder normativo de las entidades locales contra el excesivo poder reglamentario estatal y autonómico, se propone introducir un nuevo precepto en la Ley básica del Gobierno y la Administración Local que establezca que cuando una ley, estatal o autonómica, atribuya a las entidades locales una competencia con carácter de propia, las normas reglamentarias del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, tendrá carácter supletorio respecto de las ordenanzas o reglamentos que aprueben las entidades locales sobre esta materia. Ello significa el desplazamiento de la normativa básica estatal y autonómica de desarrollo de las

contratación pública, sigue consagrando en la actualidad la disp. final 3.ª del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

²³ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005, pág. 42.

bases de régimen local por la normativa local en las materias sobre las que la normativa estatal o autonómica atribuyan competencias plenas a las entidades locales. Un entendimiento parecido al que tuvo lugar al principio del Estado de las autonomías, cuando el Estado legislaba con mera finalidad supletoria, práctica tachada de inconstitucionalidad a partir, sobre todas, de la STC 61/1997.

Como consecuencia de lo anterior, es obvio que los textos estatutarios establezcan como propias competencias de los entes locales, desplazando las bases estatales²⁴. La doctrina ya se ha pronunciado recientemente sobre la posibilidad de que los Estatutos condicionen el alcance de lo básico. A este respecto, JIMÉNEZ ASENSIO señala cómo hasta el momento se había planteado la excepción de la aplicación de la normativa básica en determinados territorios, Navarra y País Vasco, en aplicación directa de la disp. adic. 1.^a de la CE o por existencia de fundamento estatutario (SsTC 109/1998 y 206/2001), teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la compatibilidad entre norma estatal previa (y Constitución) y norma básica postconstitucional, pero, y al contrario?

²⁴ En este sentido, y adelantándose a la legislación estatal de régimen local, el art. 87.3 del Estatuto Catalán de 2006 dispone que «*Los municipios tienen potestad normativa, como expresión del principio democrático en que se fundamentan, en el ámbito de sus competencias y en los otros sobre los que se proyecta su autonomía*».

Partamos de lo que disponen los arts. 151 y 60 del Estatuto de Autonomía catalán de 2006. Establece el primero de ellos que *Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:*

- a. La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.*
- b. La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.*
- c. El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.*

Por su parte, dispone el art. 60, sobre régimen local, que *Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:*

- a. Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.*
- b. La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.*
- c. El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.*
- d. La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos.*
- e. El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.*

Por otra parte, corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado I y la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

En relación con el Anteproyecto de Ley estatal considera el autor, asimismo, que, si bien reduce bastante las bases sobre régimen local, sin embargo mantiene como bases cuestiones que concretamente el nuevo Estatuto catalán asume como exclusivas, poniendo como ejemplo, entre otros, las competencias municipales y de los demás entes locales²⁵. No obstante, en relación con esta última consideración, JIMÉNEZ ASENSIO considera que la sustitución del art. 9.3 del Estatuto catalán de 1979, según el cual la Generalidad ostenta competencia exclusiva sobre régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, por el nuevo precepto de 2006 (art. 60), que suprime el inciso *sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE*, no supone que la naturaleza de la competencia se transforme en exclusiva²⁶. Por su parte, VELASCO CABALLERO considera que el Tribunal Constitucional ha constitucionalizado la LBRL, y afirma a este respecto que ha llevado a cabo una *«notable extensión de cánones constitucionales. Y consecuentemente, una restricción del ámbito de regulación que resta a las Comunidades Autónomas. Bien porque se lo impide una concepción constitucional muy amplia de autonomía local; bien como consecuencia de las bases estatales amparadas en el art. 149.1.18 de la CE»*. En su opinión, se ha de partir de la supremacía formal de los Estatutos de Autonomía, en caso de conflicto, sobre la normativa estatal sobre régimen local²⁷, admitiendo, no obstante, que el Estatuto no juegue el papel de canon de constitucionalidad de la ley básica estatal. En su opinión, la referida superioridad consiste *«en la inaplicabilidad de norma básica estatal allí donde entre el conflicto con un Estatuto»* ... *«El Estatuto, cierto es, no atribuye competencias al Estado, sólo a cada Comunidad Autónoma. Pero es innegable que también el alcance de las competencias estatales está condicionado por lo que establezca cada estatuto»*²⁸ Como apunta ORTEGA, *«las bases tendrían una distinta penetración en la legislación autonómica, no en base a la interpretación de la Constitución, sino en cuanto a lo dispuesto en cada Estatuto»*²⁹.

²⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El Gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Seminari de Dret Local*, Barcelona, 2006 (http://seminari.fmc.cat/ARXIUS/autors06_07/Octubre_01.pdf), págs. 25-29.

²⁶ En este sentido, FERREIRA FERNÁNDEZ apuesta por la superación del carácter bifronte de nuestro régimen local, comprensible, en su opinión, en el año 1978, pero cuyos limitados resultados saltan a la vista FERREIRA FERNÁNDEZ, X., «La comarca y el Estatuto de Autonomía, realidad presente o posibilidad de futuro», *Congreso Internacional Municipio siglo XXI*, en <http://www1.dpz.es/dipu/areas/presidencia/municipio/congreso/ponencias/xavier-ferreira.pdf> (págs. 5 y 15). Por su parte, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», *II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2007, págs. 29 y 30.

²⁷ A este respecto, *vid.* las SsTC 27/1987 y 109/1998.

²⁸ VELASCO CABALLERO, F., «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y autonómicas en el sistema de fuentes del derecho Local» y «Autonomía municipal», *II Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2007, págs. 42-46. FONT I LLOVET, T. (dir) *El Gobierno Local y los nuevos Estatutos de Autonomía. Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Pret Públic, 2006, págs. 132-134 y 139.

²⁹ ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, pág. 81.

3. La configuración de la provincia en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local de 2006

Una vez visto el recorte que sobre el alcance de lo básico, en materia de régimen local, sostiene el Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y de la Administración Local de 2006, así como la doctrina constitucional y científica, centraremos nuestro análisis en la configuración de la provincia en el Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y de la Administración Local de 2006. Pues bien, su art. 1.3 define a la provincia como *entidad local determinada por su condición de agrupación de municipios, que garantiza la efectividad de las competencias y servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad*.

De acuerdo con esta definición, y a falta de una atribución de competencias expresa, a diferencia de lo que sucede con la instancia municipal, el alcance de la autonomía local que inmediatamente el art. 2 reconoce a la provincia queda, a nuestro modo de ver, en papel mojado. Después de afirmar el Texto que todas las entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, se señala que la ley regula y garantiza la autonomía básica de los municipios provincias e islas, advirtiéndose a continuación que a estas entidades locales corresponde la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los ciudadanos, en los mismos términos del art. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local.

Lo que sorprende al estudioso de este Anteproyecto es no encontrar en el Texto siquiera un asunto público sobre el que se atribuya competencia de ordenación y gestión a las provincias. PARADA VÁZQUEZ señala a este respecto que *opción notable de los autores del Libro Blanco y del Anteproyecto de Ley del Gobierno Local, en congruencia con mantener los arcaicos municipios, es, enterrar definitivamente la provincia como ente local con intereses y gobierno propio. Desde luego es más rentable en términos de producción de puestos políticos congelar la provincia, privarla de propia sustancia y mantener los pequeños municipios unidos entre sí por numerosas redes y las diputaciones provinciales a su exclusivo servicio sin funciones y competencias propias; una UVI hospitalaria, más o menos, y por ellos controlada a través de elecciones en manos de los electos municipales*³⁰.

El artículo 21 del Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y de la Administración Local de 2005 — documento de trabajo de 22 de noviembre de 2005³¹ — sólo prevé competencias funcionales de asistencia, cooperación y coordinación

³⁰ PARADA VÁZQUEZ, R., «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», RAP, núm. 172, 2007, pág. 50.

³¹ Este borrador de Anteproyecto puede consultarse en http://www.fvmp.es/fvmp3/actualidad/prensa/archivos/Anteproyecto_Ley_Basica_Gobierno_Administracion_Local.pdf

a las provincias, remitiendo al legislador sectorial estatal y autonómico el establecimiento de competencias propias de estas entidades locales, aludiendo, asimismo, a los principios en que debe basarse la cooperación administrativa en este ámbito³². No obstante, la última versión del Anteproyecto de la que tenemos noticia, de 3 de mayo de 2006, ha modificado el texto anterior, disponiendo ahora su art. 25, sobre competencias provinciales e insulares, lo siguiente:

1. *La provincia y la isla asegurarán la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal para garantizar la prestación universal a todos los ciudadanos, generando economías de escala que propicien una mayor calidad, eficacia y eficiencia en dicha prestación.*
2. *Son competencias propias de las provincias y de las islas las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública.*
3. *Para dar cumplimiento a las previsiones de los apartados 3 y 4 del artículo 1 de esta Ley, la provincia y la isla tienen, en todo caso, las siguientes competencias propias:*

³² El precepto dispone lo siguiente:

1. *Son competencias propias de las provincias y de las islas las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública. Con el fin de garantizar la efectividad de las competencias y los servicios obligatorios municipales y el principio de subsidiariedad en el ámbito local, las provincias e islas tienen las siguientes competencias funcionales en relación con las materias de los municipios señaladas en los artículos anteriores:*
 - a) *La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, preferentemente los de menor capacidad económica y de gestión, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias.*
 - b) *La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en el territorio provincial.*
2. *A los efectos de lo dispuesto en las dos letras del número anterior, las Diputaciones Provinciales y los Cabildos y Consejos Insulares conciertan su cooperación con los municipios, mediante planes o programas en cuya elaboración participan aquéllos, fijando sus prioridades, en el marco del pleno respeto a los principios que se contienen en este apartado. Esta cooperación de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares con los municipios se regirá, además de por los criterios de la cooperación interadministrativa, por los siguientes principios:*
 - a) *Garantía de la solidaridad y el equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social.*
 - b) *Planificación y programación, anual o plurianual.*
 - c) *Sostenibilidad económica, social y medioambiental de los equipamientos, infraestructuras y servicios afectados.*
 - d) *Fomento del trabajo en redes de municipios y generación de economías de escala que propicien una mayor calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos locales.*
 - e) *Adecuada distribución de los equipamientos, infraestructuras y servicios en el territorio provincial o insular, teniendo en cuenta sus características geográficas, demográficas y económicas y persiguiendo un uso óptimo por los habitantes de la provincia.*

a) *Asistencia y cooperación jurídica, económica, técnica, administrativa y de gestión a los municipios, dirigida a garantizar el ejercicio íntegro de sus competencias y servicios. Son competencias de cooperación y asistencia, entre otras:*

- 1.º *El asesoramiento jurídico, económico, técnico, administrativo y de gestión.*
- 2.º *La elaboración de estudios, proyectos, planes programas y elaboración de normas, en especial de ordenanzas y normas de organización municipales.*
- 3.º *La defensa jurídica del municipio.*
- 4.º *La tramitación de expedientes administrativos y la realización de todo tipo de actividad material y de gestión delegada por los ayuntamientos.*
- 5.º *El soporte informático y la creación de redes telemáticas.*
- 6.º *El desempeño de funciones técnicas, de inspección y de recaudación.*
- 7.º *La ejecución de obras y prestación de servicios municipales por cuenta del Ayuntamiento.*
- 8.º *El suministro de bienes y servicios en especie.*
- 9.º *La contratación administrativa y la selección de personal, individual o asociada con otros municipios, por cuenta de los Ayuntamientos.*
- 10.º *La formación y perfeccionamiento del personal y los representantes locales.*
- 11.º *La asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias.*

b) *Ejecución de obras y equipamientos y la prestación de servicios públicos de carácter municipal, intermunicipal o de interés provincial o insular.*

c) *Apoyo a las políticas municipales de su territorio.*

Por su parte el artículo 26, sobre *cooperación provincial e insular con los municipios* dispone:

1. *Las Diputaciones provinciales y los Cabildos y Consejos Insulares concertan su cooperación con los municipios, mediante planes o programas*

en cuya elaboración participan éstos, fijando sus prioridades, en el marco del pleno respeto a los siguientes principios:

- a) *Garantía de la solidaridad y el equilibrio intermunicipales, en el marco de la política social y económica.*
 - b) *Creación, gestión y mantenimiento de redes de servicios municipales, en las que se integran los municipios con carácter voluntario*
 - c) *Planificación y programación, anual o plurianual.*
 - d) *Sostenibilidad económica, social y medioambiental de los equipamientos, infraestructuras y servicios afectados.*
2. *Las Diputaciones provinciales y los Cabildos y Consejos insulares podrán desconcentrar sus servicios en su territorio, a efectos de procurar la mayor proximidad de sus actividades a los municipios que lo integran.*

Puede observarse, a pesar de haber mejorado el texto respecto a la versión inicial, pues ya establece como competencias propias algunas competencias materiales, que se mantiene el debilitamiento de la provincia, concebida en virtud del principio de subsidiariedad, y el fortalecimiento del municipio como concreción del principio de proximidad y subsidiariedad. Así, frente a la consideración del municipio como entidad local básica, la provincia es, en virtud del art. 3.3 del texto que analizamos, *una entidad local territorial determinada por su condición de agrupación de municipios que garantiza la efectividad de las competencias y los servicios municipales y la aplicación del principio de subsidiariedad.*

Si ni la CE, ni la normativa estatal sobre régimen local, al amparo del art. 149.1.18.^a CE, garantiza una parcela competencial a las provincias, su realidad como entidad local principal, tiende a desaparecer pues ya señalábamos que hacer depender esta circunstancia de la voluntad de diecisiete Comunidades Autónomas, y con la experiencia adquirida con la potestad autonómica para llenar de contenido sus funciones, aboca, con independencia del signo político imperante en cada momento en la Comunidad Autónoma respectiva, en un centralismo autonómico difícil de superar³³. Tampoco resultaría fácil, si existiera voluntad descentralizadora en la Comunidad Autónoma reforzar, por períodos, a esta entidad local. Preferible, desde luego, resultaría, desde esta óptica, soste-

³³ A propósito de la crítica que merece una detallada y extensa regulación constitucional o estatutaria, JIMÉNEZ ASENSIO trae a colación la reflexión del juez MARSHALL en la conocida sentencia *McCulloch v. Maryland* (1819) «una constitución que enumerase todas las competencias y atribuciones ... sería tan prolija como una Ley ...», en JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El Gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Seminari de Dret Local*, Barcelona, 2006 (http://seminari.fmc.cat/ARXIU/autors06_07/Octubre_01.pdf)

ner la supresión de la consideración de la provincia como entidad local, reduciendo la competencia asistencial en la propia Comunidad Autónoma, asumiendo estas funciones temporalmente los servicios periféricos. Este riesgo, sin embargo, parece que no va a afectar tanto a los municipios, en la medida en que el Anteproyecto de del Ley básica del Gobierno y la Administración Local sí positiva una lista de competencias intangibles por la instancia autonómica e irrenunciables para los municipios.

La opción de nuestro legislador básico, en mi opinión, parece desconfiar de la provincia como ámbito territorial idóneo para la planificación urbanística, medioambiental, económica, sanitaria y de servicios sociales, que supera las insuficiencias que presenta la gestión municipal, frente a las soluciones que a este respecto se están adoptando por países vecinos como Francia, Italia, Alemania y Gran Bretaña³⁴. Deben ser, pues, las Comunidades Autónomas, las instancias garantes de la esfera de competencias que deben corresponder a la provincia, como entidad de planificación y ente gestor intermedio. En dicha operación, quizá puedan servir las experiencias supramunicipales de los países aludidos. Como advirtió el profesor MARTÍN REBOLLO en *La provincia: presente, pasado y futuro*, «creo que es el cauce más idóneo —refiriéndose a la provincia— para el desarrollo integral de todo el país».

Aunque el Libro Blanco y el Anteproyecto no auguran un futuro muy alentador para la provincia, habida cuenta de las extensas competencias que las Comunidades Autónomas van a poder ejercitar en materia de régimen local, el destino de la provincia y de su verdadera consideración como ente local intermedio con competencias e intereses propios queda ahora en manos de las Comunidades Autónomas³⁵. Los Estatutos catalán, andaluz y valenciano ya se han pronunciado al respecto, pero resta esperar a la plasmación de la voluntad política del resto de Comunidades Autónomas. Y se ha de tener presente, ya para finalizar el presente epígrafe, que una reducción de funciones de las provincias por parte de la normativa autonómica con la excusa de la coordinación por par-

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Superación de la idea de suplencia de la actividad municipal: la provincia como área para el planeamiento general de servicios», *Problemas actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986.

³⁵ Del propio desenvolvimiento del Estado de las autonomías y, en especial, del desarrollo de nuestro Estado descentralizado, en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales se ha constatado que la coexistencia de provincias y Comunidades Autónomas engendra, en no pocas ocasiones, enfrentamientos de tipo político. En efecto, no se ha de desconocer que la coexistencia de distintas instancias territoriales sobre un mismo espacio ha generado multitud de conflictos que se han tenido que dirimir con el juego de los distintos instrumentos que arbitra nuestro ordenamiento jurídico para la resolución de controversias competenciales. Sobre este extremo, puede verse, MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., «La provincia en el derecho propio de Andalucía», *RAAP* núm. 33, 1999 (11-24), pág. 15. Por su parte, JIMÉNEZ BLANCO nos recuerda cómo en Andalucía la mayoría regional ha estado en manos de un partido y la dirigencia de algunas Diputaciones en otro, lo que ha generado una dialéctica de relaciones interadministrativas complejas, en JIMÉNEZ BLANCO, A., «La Provincia: Virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz», *RAAP* núm. 43, 2001, pág. 49. Éste, sin embargo, es un problema que también se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre las Comunidades Autónomas y los municipios, pues se trata de un problema propio del reparto de poder.

te de las Comunidades Autónomas, «*roza sin duda alguna los límites de la anticonstitucionalidad*», pues, como advirtió, hace más de una década el profesor MARTÍN-RETORTILLO, la gestión centralizada de las Comunidades Autónomas, «*afán de dominación de todo poder que se estrena*», debe dejar paso a una descentralización como materialización del principio de colaboración en la gestión de las funciones y de los servicios públicos³⁶.

IV. LA POSIBILIDAD DE MODIFICACIÓN DEL MAPA PROVINCIAL. RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE

1. Consideraciones preliminares

La cuestión relativa a la modificación del mapa provincial puede plantearse en todos los territorios en los que la división de 1833 no responde a la historia, a la realidad social, económica, servicial y demográfica del territorio, y resulta, por ende, convencional³⁷. La actual coyuntura política y jurídica protagonizada en el terreno que nos ocupa por la revisión de los Estatutos de Autonomía está resultando un momento propicio para replantear esta reivindicación de algunas partes del territorio español. En Cataluña, a la luz de su nuevo Estatuto de 2006 esta cuestión ha sido abordada indirectamente en el mismo, y resulta más que probable que la modificación del mapa provincial tenga lugar próximamente, al socaire de la sustitución de las provincias por las denominadas *veguerías*³⁸. Podemos afirmar, pues, que con antecedentes más o menos remotos, como la creación de la provincia de Las Palmas, en 1927, o, la modificación de los límites provinciales de Castellón y Valencia, en 1995, solo hizo comenzar el reajuste de la división provincial efectuada por Javier de Burgos en 1833.

Desde el punto de vista teórico, el alcance de las eventuales modificaciones del mapa provincial vigente pueden discurrir en dos direcciones. En primer término, podríamos señalar aquellos casos en que se produjera una modificación del perímetro sin desaparición ni creación de una provincia *ex novo*. Recuérdese la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y

³⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *La provincia. Presente, pasado y futuro*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 87 y 88.

³⁷ Recuérdese, en este orden de cosas, el denominado pleito insular, en Canarias, que se sustentaba, precisamente, en la reivindicación de la provincia de las Palmas, la cual fue creada en 1927.

³⁸ Dejada a un lado esta novación, sobre la que resta esperar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, conviene resaltar que el Estatuto catalán de 2006 sí se refiere expresamente a la cuestión relativa a la creación, modificación y supresión, así como al desarrollo del régimen jurídico de las *veguerías*, remitiendo su regulación a una Ley del Parlamento. La alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo, reza el nuevo Estatuto, *conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución*.

su agregación a la provincia de Valencia, que tuvo lugar en 1995³⁹. En segundo lugar, se encontrarían aquellos casos en los que desaparecería o aparecería una provincia, supuestos, desde luego, más controvertidos y que después de más de veinticinco años aún se encuentran inéditos en nuestro sistema constitucional e implican, por lo demás, la necesidad de modificación de diversas normas incluidos los correspondientes Estatutos de Autonomía. En efecto, los Estatutos de Autonomía, en virtud del art. 147 de la CE, deben contener la delimitación de su territorio y, en este sentido, puede entenderse que debe contener la delimitación, en su caso, de la provincia o provincias comprendidas en la Comunidad Autónoma⁴⁰, en la medida en que la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas reside en las Diputaciones Provinciales.

2. Posibilidad constitucional: el artículo 141.1 in fine de la CE

Conviene que nos detengamos ahora en vislumbrar si nuestro ordenamiento jurídico contempla esta posibilidad de modificación de los perímetros provin-

³⁹ Transcribimos a continuación el preámbulo de la Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre.

1. El Ayuntamiento de Gátova adoptó en su día acuerdo plenario instando a la Generalitat Valenciana a apoyar su pretensión de promover una alteración de límites provinciales, segregándose de la provincia de Castellón de la Plana para su agregación a la provincia de Valencia, por considerar que dicha medida redundaría en una mejora de la prestación de los servicios públicos locales.

Así, el citado Ayuntamiento exponía los problemas geográficos, económicos y de servicios que la adscripción provincial a Castellón de la Plana acarrearía a la población de Gátova. En cuanto al aspecto geográfico, tanto el relieve como las corrientes fluviales de la zona donde se ubica el municipio pertenecen a la que hoy se configura como la provincia de Valencia. Respecto a las comunicaciones, se ha demostrado la existencia de una tendencia natural de los vecinos a desplazarse a Valencia salvo para asuntos oficiales, dada su mayor proximidad geográfica y accesibilidad. Por último, cabe resaltar el factor humano y sociológico que de modo natural produce un mayor acercamiento a la provincia de Valencia que a la de Castellón de la Plana.

2. La Generalitat Valenciana se hizo eco de tal problemática y concedió a las Diputaciones Provinciales afectadas un trámite de audiencia durante el cual tales entes provinciales no manifestaron su voluntad contraria a la alteración de límites provinciales solicitada. Por otro lado, el Consejo de Estado, requerido al respecto, emitió dictamen en el que indicaba la pertinencia del ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Cortes Valencianas para la aprobación de la correspondiente Ley Orgánica sobre alteración de límites provinciales.

El artículo 141.1 de la vigente Constitución, en efecto, establece la necesidad de Ley Orgánica de las Cortes Generales para la aprobación de cualquier alteración de los límites provinciales, y el artículo 87.2 del mismo texto constitucional reconoce a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, reconocimiento que se reitera en el artículo 11.f) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

3. A lo largo de la tramitación de este procedimiento y a través de la documentación obrante en el mismo, puede advertirse la conveniencia de proceder a la alteración de límites provinciales señalada, ya que ello redundará inevitablemente en una mejora sustancial de la calidad de vida de los vecinos afectados, así como en un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

⁴⁰ Según el art. 3.1 del EARM, *el territorio de la Región es el de la actual provincia de Murcia, que se organiza en municipios y comarcas, o agrupaciones de municipios limítrofes basadas en criterios históricos, naturales, geográficos, socioeconómicos, culturales o demográficos.*

ciales y, en su caso, que descendamos al análisis del procedimiento que habría de seguirse para operar tal modificación. Pues bien, la única referencia constitucional a este posible cambio del mapa provincial puede encontrarse en el artículo 141.1 *in fine* del Texto constitucional, según el cual cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. Se trata, pues, de una posibilidad expresamente prevista en la Constitución que se supedita, en su caso, a la aprobación en Cortes Generales mediante Ley orgánica.⁴¹

Como ha advertido GARCÍA COSTA, *Esta regulación constitucional supone un cambio sustancial con respecto a la contenida en la legislación inmediatamente precedente, cambio presidido —como ya advertimos— por la finalidad del constituyente de otorgar máxima protección no sólo a la provincia como categoría, sino también a la anacrónica división provincial existente a la entrada del régimen constitucional. A pesar de ello, la Constitución no llega a petrificar este mapa provincial, pues no prohíbe ni expresa ni implícitamente su modificación, y, muy al contrario, prevé la posibilidad de que se introduzcan alteraciones en él, siempre y cuando éstas se realicen mediante ley orgánica*⁴²».

Sentada la constitucionalidad de tal modificación, procede ahora que nos detengamos en la determinación del procedimiento a seguir, en su caso, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico. Pues bien, en relación con este extremo, y en cuanto a las formalidades a que el Texto constitucional supedita la modificación de los límites provinciales y, por ende, la creación *ex novo* de una provincia, bien se trate, en el momento actual, de una Comunidad Autónoma uniprovincial o pluriprovincial, hemos de señalar las dos siguientes. En primer lugar, resulta necesario, dada la relevancia que la propia Constitución otorga a la provincia tanto como división territorial para la proyección de la Administración periférica del Estado como en orden a la integración de las Cortes Generales, su aprobación mediante una Ley Orgánica. Pero, a renglón seguido, y dado que el art. 147.2.b CE establece como contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, resultaría también imprescindible su plasmación en el correspondiente Estatuto, con la consiguiente reforma del mismo⁴³.

⁴¹ Como antecedente del precepto constitucional de referencia, esto es, del artículo 141.1 *in fine* de la CE, conviene recordar que la Constitución de la Primera República de 1873, que incorporaba un mapa provincial expreso, preveía la posibilidad igualmente de modificar, según las necesidades territoriales, el mapa provincial constitucionalizado. Posteriormente, en la Constitución de la Segunda República de 1931, desaparece esta referencia.

⁴² GARCÍA COSTA, F., *Aspectos jurídicos de la creación de la Provincia de Cartagena*. Informe emitido a requerimiento de El Foro Ciudadano, Murcia, 2006. Para el autor de las interpretaciones gramatical, teleológica e histórica del art. 141 CE puede deducirse, sin ambages, que es perfectamente constitucional la creación *ex novo* de una provincia como resultado de la fusión o segregación de parte del territorio preexistente. En efecto, la referencia del texto constitucional a «cualquier alteración de los límites provinciales» resulta lo suficientemente genérica para comprender este tipo de alteración.

⁴³ Sobre esta cuestión —concretamente sobre la alteración de los límites provinciales de la Región de Murcia— puede consultarse J. A. LÓPEZ PELLICER, «Comentario a la disp. adic. segunda del Estatuto de Autono-

Más problemática resulta, en cambio, la fusión de dos territorios pertenecientes a Comunidades Autónomas diversas, lo que, además de otras cuestiones no menos importantes⁴⁴, implicaría la modificación de ambos Estatutos y la aprobación de uno nuevo.

Dado el silencio que guarda el legislador en torno al procedimiento a seguir para la modificación de los límites provinciales, además de la correspondiente adecuación estatutaria por lo que se refiere al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, en el que debería desaparecer la referencia a las vigentes provincias para no bloquear una eventual modificación del mapa intracomunitario, y por lo que se refiere a la fase de Iniciación, sería necesario un *Acuerdo plenario* del Ayuntamiento promotor de la iniciativa instando a la Comunidad Autónoma a apoyar la pretensión de promover la alteración de los límites provinciales, aduciendo los motivos económicos, sociales, geográficos, históricos, serviciales y de otra índole que avalen la postura. En concreto, y por analogía con el art. 46 de la LBRL, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones para la adopción de acuerdos.

A continuación, la Comunidad Autónoma correspondiente concedería un trámite de audiencia, en este caso, a los municipios afectados. En principio, no sería necesario el Acuerdo Plenario de todos los municipios afectados para continuar con la tramitación de la iniciativa, resultando suficiente la voluntad autonómica, manifestada a través de la Asamblea.

En tercer término, deberían ser consultado el Consejo consultivo autonómico, así como el Consejo de Estado, teniendo en cuenta que la iniciativa afectaría a diversas Leyes estatales. En su caso, la Asamblea Legislativa autonómica ejercería la iniciativa legislativa remitiendo a la mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (art. 87.2 CE).

Resta por aludir, en el presente epígrafe, y como muestra de la transitoriedad del presente estudio, realizado en un momento en el que presumiblemente se avecina, además de las reformas estatutarias, una reforma constitucional, a la propuesta de modificación del art. 141 de la CE sostenida en el Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, realizado por el Institut d'Estudis Autònoms. En efecto, se propuso la reforma del art. 141 de la CE, en la medida en que la exigencia de Ley Orgánica para la alteración de los límites provinciales supone un claro límite a la capacidad del ente autonómico de

mía de la Región de Murcia», en GARCÍA CANALES, M. y GARRORENA MORALES, A. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Región de Murcia, Murcia, 2005, págs. 1695 y ss.

⁴⁴ Piénsese en la eventual necesidad de erigirse primero como provincia para, posteriormente, constituirse en Comunidad Autónoma independiente o bien en parte de una Comunidad Autónoma preexistente.

crear y dotarse de un modelo propio de organización administrativo territorial, basado en municipios y comarcas⁴⁵.

La doctrina administrativista se ha hecho eco de esta postura. A este respecto, FERREIRA FERNÁNDEZ plantea la confusión entre los límites de la provincia como corporación local y los límites de la provincia en cuanto circunscripción electoral estatal, señalando que «así, respecto de los segundos, la necesidad de Ley Orgánica resulta un imperativo derivado del propio art. 81 CE, entender que la alteración de los límites territoriales de la jurisdicción de las Diputaciones Provinciales se debe hacer por Ley Orgánica, siguiendo una interpretación literal del art. 141.1 CE, supone dotar de una rigidez desproporcionada a una institución que, como acabamos de decir, no tiene el carácter estructurante propio del municipio. Sin embargo, resulta paradójico constatar como la sola mención a la Ley Orgánica del art. 141.1 CE, introducida como una enmienda del grupo socialista dirigida a garantizar los límites de la provincia en consonancia con otras partes de la Constitución, en donde la provincia juega un papel político que está regulado por Ley Orgánica, es la que ha servido a autores como PAREJO ALFONSO para entender que dicha reserva implica, a contrario *sensu*, la indisponibilidad por el legislador ordinario de la existencia misma de la institución provincial y, por tanto, para dotarla de una autonomía garantizada al igual que el municipio»⁴⁶.

Hasta aquí nos hemos referido a las posibilidades constitucionales de modificación del mapa provincial y a las formalidades que el texto constitucional supedita dicha operación a la escasa luz que irradia el inciso final del art. 141.1 de la CE. Mas, teniendo en cuenta que el Texto constitucional guarda silencio respecto al procedimiento para la creación, modificación o supresión de las provincias, debemos descender, entonces, a la normativa estatal y autonómica para indagar si el ordenamiento jurídico ha previsto alguna formalidad adicional o si, por el contrario, y habida cuenta de que constitucionalmente existe dicha posibilidad, hemos de proceder a la integración de dicha laguna legal en tanto no sea abordada por el legislador ordinario.

3. Creación, modificación y supresión de Provincias. Régimen jurídico vigente

Una vez visto en marco constitucional, descendiendo a la normativa estatal sobre régimen local, el art. 25 del Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en

⁴⁵ Informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña Institut d'Estudis Autònomic, pág. 14.

⁴⁶ FERREIRA FERNÁNDEZ, X., «La comarca y el Estatuto de Autonomía, realidad presente o posibilidad de futuro», *Congreso Internacional Municipio siglo XXI*, en <http://www1.dpz.es/dipu/areas/presidencia/municipio/congreso/ponencias/xavier-ferreira.pdf>, págs. 5-6.

materia de Régimen Local sí que legaliza el actual mapa provincial refiriéndose a su número, concretamente a cincuenta provincias. De este modo, una Ley Orgánica que aprobara la creación *ex novo* de una provincia modificaría dicho precepto, contenido en un Ley ordinaria. Por otra parte, la LBRL también guarda silencio al respecto, esto es, nada se dice respecto al procedimiento para operar, en su caso, una modificación de los límites provinciales, salvo indirectamente, los que se derivan de una modificación de los límites municipales. No obstante, partiendo del Real Decreto-Legislativo 781/1986, podemos distinguir al menos cinco hipótesis de modificación de los límites provinciales vigentes, con o sin alteración del número de provincias positivado en su art. 25.

En primer término, y por lo que se refiere a las hipótesis que no implican la alteración del número de provincias actualmente vigente, podría producirse la modificación de límites provinciales sin alteración del número de provincias existentes o bien la segregación de parte de una provincia para su adhesión a otra Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, se encontrarían aquellas alteraciones de los límites provinciales que sí implican la variación del número de provincias actualmente vigente; esto es, la fusión dos o más provincias en una nueva provincia, que sustituiría a las fusionadas. Por otro lado, la segregación intracomunitaria de parte de una provincia para su constitución en una nueva Provincia. Y, finalmente, la segregación de una Provincia de la Comunidad Autónoma a la que pertenecía, con o sin su constitución posterior en Comunidad Autónoma.

Las dos primeras hipótesis no implican la modificación del número actual de provincias y concretamente la primera ya tuvo lugar en el año 1995, como advertíamos *supra*, en virtud de la Ley Orgánica 15/1995, de 27 de diciembre, por la que se segrega el municipio de Gátova de la Provincia de Castellón de la Plana para su agregación a la provincia de Valencia. En este caso, como es obvio, pues no se altera el número de provincias, no fue necesaria la modificación del Estatuto de Autonomía de Valencia, ni resultó alterado el art. 25 del Real Decreto-Legislativo 781/1986. El procedimiento seguido al efecto en aquel momento puede sintetizarse en las siguientes fases.

Por lo que se refiere a la fase de Iniciación, se produjo un *Acuerdo plenario* del Ayuntamiento promotor de la iniciativa instando a la Comunidad Autónoma a apoyar la pretensión de promover la alteración de los límites provinciales, aduciendo los motivos económicos, sociales, geográficos, históricos, serviciales y de otra índole que avalaban la postura. A continuación, la Comunidad Autónoma correspondiente concedió un trámite de audiencia a las Provincias afectadas. Finalmente, una vez emitido el informe del Consejo de Estado, la Asamblea legislativa remitió el texto de la iniciativa al Congreso para su aprobación mediante Ley Orgánica.

Del *iter* inmediatamente descrito puede constatarse que se siguió al pie de la letra el procedimiento regulado por el art. 13 de la LBRL, sobre creación y supresión de municipios. A la luz, pues, de este procedimiento, que cuenta con el beneplácito de las Cortes Generales, debería procederse, en su caso, a una eventual alteración de los límites provinciales de las que implican alteración del número de provincias actualmente vigente.

Así, y por lo que se refiere a la fase de Iniciación, sería necesario un *Acuerdo plenario* del Ayuntamiento promotor de la iniciativa instando a la Comunidad Autónoma a apoyar la pretensión de promover la alteración de los límites provinciales, aduciendo los motivos económicos, sociales, geográficos, históricos, serviciales y de otra índole que avalen la postura. En concreto, y por analogía con el art. 46 de la LBRL, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones para la adopción de acuerdos.

A continuación, la Comunidad Autónoma correspondiente concedería un trámite de audiencia, en este caso, a los municipios afectados. En principio, no sería necesario el Acuerdo plenario de todos los municipios afectados para continuar con la tramitación de la iniciativa, resultando suficiente la voluntad autonómica manifestada a través de la Asamblea.

En tercer término, debería ser consultado el Consejo consultivo autonómico. No obstante, a mi juicio, debería consultarse también al Consejo de Estado, como ya se advirtió *supra*, teniendo en cuenta que la iniciativa afectaría a diversas Leyes estatales. En su caso, la Asamblea Legislativa autonómica ejercería la iniciativa legislativa remitiendo a la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa (art. 87.2 CE)

No podemos concluir el presente epígrafe sin poner de manifiesto la criticable laguna legal existente sobre el procedimiento para la reforma del mapa provincial, cuestión a la que tampoco dedica su atención el Anteproyecto de Ley del Gobierno y de la Administración local. En consecuencia, y lamentablemente, quizá el procedimiento que siga Cataluña, si recibe el beneplácito de las Cortes Generales y del propio Tribunal Constitucional, puede servir como botón de muestra para operar la modificación de los límites provinciales en otras Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA ALBERTI Y RUIZ en *La reforma constitucional del Senado*, CESPACO, Madrid, 2005.
 ÁLVAREZ CARREÑO, S.M. y GUTIÉRREZ LLAMAS, A., «La institucionalización de la Comarca en la Región de Murcia en la perspectiva de la reforma estatutaria», *REALA* núm. 304, 2007.

- ARIMANY LAMOGLIA, E., y PICH FRUTOS, E., «Las Diputaciones provinciales y su función como entes de auxilio a los municipios. Confirmación jurisprudencial. (Comentarios a la Sentencia del tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1995)», *RAP* núm. 140, 1996.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., «Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal», *II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santander, 2007.
- CLAVERO ARÉVALO, M., «La provincia ante una encrucijada histórica», *RAP* núm. 100-102, vol III, 1983.
- CLAVERO ARÉVALO, M., «La provincia ante una encrucijada histórica», *RAP* núm. 100-102, vol III, 1983.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la constitución*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1999.
- ENTRENA CUESTA, R., «El marco constitucional de la provincia y sus competencias», en *La provincia*, IX Congreso Italo-español de Derecho Administrativo, Granada, 1985.
- ESCRIBANO COLLADO, P. y RIVERO YSERN, J.L., «La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA», *RAP* núm. 104, 1984.
- ESTEVE PARDO, J., «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local», *REDC* núm. 31, 1991.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, X., «La comarca y el Estatuto de Autonomía, realidad presente o posibilidad de futuro», *Congreso Internacional Municipio siglo XXI*, en <http://www1.dpz.es/dipu/areas/presidencia/municipia/congreso/ponencias/xavier-ferreira.pdf>
- FONT I LLOVET, T., «Estado Autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo», *El Gobierno local y los nuevos Estatutos de Autonomía*, Anuario del Gobierno Local, Institut de Dret Públic, 2005.
- FONT I LLOVET, T. (dir) *El Gobierno Local y los nuevos Estatutos de Autonomía. Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Pret Públic, 2006.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A., «Provincia y principio de subsidiariedad», <http://www1.dpz.es/dipu/areas/presidencia/municipia/congreso/ponencias/angel-garces.pdf>
- GARCÍA COSTA, F., *Aspectos jurídicos de la creación de la Provincia de Cartagena*, Informe emitido a requerimiento de El Foro ciudadano, Murcia, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Superación de la idea de suplencia de la actividad municipal: la provincia como área para el planeamiento general de servicios», *Problemas actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1986.
- GUTIÉRREZ LLAMAS, A., *La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Bosch, Barcelona, 1994.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «El Gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones», *Seminari de Dret Local*, Barcelona, 2006 (http://seminari.fmc.cat/ARXIUS/autors06_07/Octubre_01.pdf).
- JIMÉNEZ BLANCO, A., «La Provincia: Virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz», *RAAP* núm. 43, 2001.
- LÓPEZ PELLICER, J.A., «Comentario a la disp. adic. segunda del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia», en GARCÍA CANALES, M. y GARRORENA MORALES, A. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*, Región de Murcia, Murcia, 2005, págs. 1695 y ss.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *La provincia. Presente, pasado y futuro*, Civitas, Madrid, 1991.
- MARTÍNEZ MARÍN, A.: «Legalidad y vigencia de las entidades locales territoriales en el subsistema autonómico de la Región de Murcia», REALA núm. 302, 2006.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL, *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005.
- MORELL OCAÑA, L., «Raíces históricas de la concepción constitucional de la provincia», en *La Provincia*, IX Congreso Italoespañol de Profesores de Derecho Administrativo, Granada, 1985.
- MORILLO VELARDE, J.I., «La provincia en el derecho propio de Andalucía», RAAP núm. 33, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I (2.ª edición, Madrid, 2007).
- ORTEGA Y GASSET, «La redención de las provincias», Periódico *El sol*, de 24 de febrero de 1928; hoy en «Obras completas», Alianza editorial, 1983, tomo 11.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005.
- PARADA VÁZQUEZ, R., «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», RAP núm. 172, 2007.
- PÉREZ CALVO, A. (coord.), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, INAP, Madrid, 1990.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., Las Comunidades Autónomas y las provincias (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las Diputaciones Provinciales a la Generalidad), REDA núm. 32, 1982.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «Notas sobre la sentencia de las diputaciones Provinciales» REDC num. 6, 1982.
- SOSA WAGNER, F., «La autonomía Local», *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991.
- TORNOS MÁZ, J., «Proceso de comarcalización y provincia», *Congreso Internacional Municipio Siglo XXI*, Ciudadanía y Gobierno Local <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias.htm>
- VELASCO CABALLERO, F., «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y autonómicas en el sistema de fuentes del derecho Local», FONT I LLOVET, T. (dir) *El Gobierno Local y los nuevos Estatutos de Autonomía. Anuario del Gobierno Local 2005*, Institut de Pret Públic, 2006.
- «Autonomía municipal», II Congreso de la Asociación Española de profesores de Derecho Administrativo, Santander, 2007.